

RELACIONES INTERNACIONALES

Número 17 - Junio de 2011

DERECHOS HUMANOS: UNO DE LOS RASGOS DE IDENTIDAD DEL MUNDO DE LA POST GUERRA FRÍA

ARTÍCULOS

Kodo Calda Salazar
Alicia Campos Serrano
Carlos Espósito y Alejandra Torres
Cristina Churruca
Arturo Magaña

FRAGMENTOS

Jack Donnelly
Thomas Risse y
Kathryn Sikkink

DOCUMENTOS

Amnistía Internacional

REVIEW-ESSAY

Andrés Mendioroz

VENTANA SOCIAL

Carlos Beristain

RESEÑAS

Margarita Rodríguez
Elsa González



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

CONSEJO EDITOR

ESTHER BARBÉ
MARK DUFFIELD
CELESTINO DEL ARENAL
PALOMA GARCÍA PICAZO
CATERINA GARCÍA SEGURA
JOAO TITTERINGTON GOMES CRAVINHO
STEFANO GUZZINI
PEDRO MARTÍNEZ LILLO
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
KARLOS PÉREZ DE ARMIÑO
SANTIAGO PETCHEN VERDAGUER
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA
DANILO ZOLO

REDACCIÓN

Directora: ELSA GONZÁLEZ AIMÉ
VÍCTOR ALONSO ROCAFORT
SERGIO CABALLERO SANTOS
AGUSTINA DAGUERRE GARCÍA
JOSÉ LUIS DE LA FLOR
RAQUEL FERRAO
MELODY FONSECA
ÁNGELA IRANZO DOSDAD
ARI JERREMS
JAVIER MATEO GIRÓN
CORINA MAVRODIN
ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA
FRANCISCO JAVIER PEÑAS ESTEBAN
VIRGINIA RODRÍGUEZ BARTOLOMÉ
JESÚS ROGADO ZURIAGA
ITZIAR RUIZ-GIMÉNEZ ARRIETA
MARÍA SERRANO MARTÍN DE VIDALES
JUAN TOVAR

La revista *Relaciones Internacionales* no tiene ánimo de lucro, por lo que los contenidos publicados se hallan bajo una licencia de Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 España de Creative Commons. Así pues, se permite la copia, distribución y comunicación

pública siempre y cuando se cite el autor del texto y la fuente, tal y como consta en la citación recomendada que aparece en cada artículo. No se pueden hacer usos comerciales ni obras derivadas. Los derechos de los artículos publicados pertenecen a sus autores o editoriales.



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica, Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)

Universidad Autónoma de Madrid, España

www.relacionesinternacionales.info | ISSN 1699 - 3950

RELACIONES INTERNACIONALES

DERECHOS HUMANOS: UNO DE LOS RASGOS DE IDENTIDAD DEL MUNDO DE LA POST GUERRA FRÍA

Coordinadora: Itziar Ruiz-Giménez

ÍNDICE

I. EDITORIAL

II. ARTÍCULOS

→ *El papel de los Derechos Humanos en la política exterior de y en la unión europea: un modelo de análisis*, por Koldo CASLA SALAZAR.

Páginas 13 a 39

→ *Derechos Humanos y empresas: un enfoque radical*, por Alicia CAMPOS SERRANO.

Páginas 41 a 65

→ *Cambio climático y Derechos Humanos: el desafío de los "nuevos refugiados"*, por Carlos ESPÓSITO y Alejandra TORRES CAMPRUBÍ.

Páginas 67 a 86

→ *La protección de la spersonas desplazadas internamente y la construcción de la paz*, por Cristina CHURRUCA.

Páginas 87 a 122

→ *Presiones y decisiones en política exterior: dos momentos de México ante el conflicto árabe-israelí*, por Arturo MAGAÑA DUPLANCHER.

Páginas 123 a 152

III. FRAGMENTOS

→ *La construcción social de los Derechos Humanos*, por Jack DONNELLY, en DUNNE, Tim y WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. VERSIÓN ACTUALIZADA POR EL AUTOR EN 2011.

Páginas 153 a 184

→ *La socialización de las normas internacionales de los Derechos Humanos en las prácticas domésticas: introducción*, por Thomas RISSE y Kathryn SIKKINK, en *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, 1999, ps. 1 a 38.

Páginas 185 a 223

IV. DOCUMENTOS

→ *Voces contra el olvido*, Informe de Amnistía Internacional sobre la Política Exterior Española (IAPE), 2011.

Página 225

V. VENTANA SOCIAL

→ *Personas, comunidades y Derechos Humanos: avances y retos en la lucha por la justicia y la memoria*, entrevista a Carlos Martin BERISTAIN.

Páginas 227 a 233

RELACIONES INTERNACIONALES

VI. REVIEW-ESSAY

→¹ *El poder en Rusia antes de las elecciones de 2012*, por Andrés MENDIOROZ PEÑA.

Páginas 235 a 243

VII. RESEÑAS

→¹ BURBANK, Jane y COOPER, Frederick, *Empires in World History: power and the politics of difference*, Princeton, Princeton University Press, 2010, por Margarita RODRÍGUZ GARCÍA.

Páginas 245 a 251

→¹ BOWDEN, Brett, *The Empire of Civilization. The evolution of an Imperial Idea*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, ps. 303, por Elsa GONZÁLEZ AIMÉ.

Páginas 253 a 256

DERECHOS HUMANOS: UNO DE LOS RASGOS DE IDENTIDAD DEL MUNDO DE LA POST GUERRA FRÍA

En las últimas dos décadas, los derechos humanos se han convertido en uno de los conceptos de moda tanto de la política internacional como de la disciplina de Relaciones Internacionales. En su nombre se han llevado a cabo múltiples intervenciones militares, se han reconocido o no estados, se ha condicionado la ayuda al desarrollo o el acceso o pertenencia a organizaciones internacionales, y se han creado tribunales penales internacionales, entre otros.

Se ha convertido también en un importante ámbito de discusión normativa en el marco de agendas tan diversas como la soberanía, la no intervención, el desarrollo, la seguridad, la construcción de paz, la economía internacional o la política exterior multilateral o bilateral de muchos estados. Un ámbito de discusión en el que participan numerosos actores internacionales con diferentes agendas, objetivos, desiguales capacidades de poder o influencia que debaten, dialogan y luchan sobre cuestiones tan diversas como: ¿Cuál es la lista de derechos humanos y cómo se ha ido ampliando a lo largo del tiempo?, ¿Quiénes son sus titulares?, ¿Quiénes son los obligados a respetarlos y de qué manera?, ¿Cuáles son las normas, instituciones y mecanismos internacionales, regionales o nacionales que deben existir para protegerlos? ¿Estamos ante un instrumento de emancipación y justicia o ante una herramienta del poder al servicio de la ampliación y perpetuación de sus dominios en términos materiales como culturales e ideológicos?

La disciplina de Relaciones Internacionales, que durante décadas silenció —salvo algunas excepciones en la teoría normativa o por autores liberales o de la escuela de la sociedad internacional— el análisis del papel de los derechos humanos en la política internacional, se ha visto invadida por este lenguaje y sus debates. No sólo por la rabiosa actualidad internacional sino por la propia evolución de una disciplina que, desde una enorme apertura interparadigmática, ha vuelto sus ojos hacia aspectos tradicionalmente marginados como el papel de los regímenes internacionales, las normas, instituciones, valores, identidades y, en general, la cultura. También ha resurgido todo un ámbito de discusión en torno al papel de las organizaciones internacionales, los actores no estatales, las redes transnacionales de defensa o las comunidades epistémicas en la conformación de muchos ámbitos de la política internacional.

Este nuevo número de la revista *Relaciones Internacionales* se acerca a este incesante debate sobre un concepto necesario hoy en día —junto a muchos otros como el poder, la autoridad, la legitimidad— para entender el devenir del mundo internacional; algo que no siempre ha sido así. Como ha señalado Jack Donnelly,

pese a algunas excepciones —como la lucha contra el comercio de esclavos del siglo XIX y los esfuerzos para erradicar la esclavitud, reconocer los derechos de los trabajadores y las minorías étnicas en el siglo XX— “los derechos humanos, simplemente, no eran un tema de Relaciones Internacionales antes de la Segunda Guerra Mundial”. A diferencia de la idealista Convención de la Liga de las Naciones que ni los menciona, la Carta de Naciones Unidas (1945) reconocía la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales como uno de los principales objetivos de la nueva organización y en 1948 se adoptaba la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Anteriormente, “*la práctica internacional tradicional, carecía incluso del lenguaje con el que condenar los horrores del Holocausto (...) El derecho internacional tradicional estaba bastante perdido: masacrar a los propios ciudadanos no estaba catalogado como un delito internacional*” explica Donnelly.

Será en ese momento cuando se dé el pistoletazo de salida de un régimen internacional de protección de los derechos humanos cuya evolución histórica y avatares se recoge en este número con el artículo “The Social Construction of Human Rights” de Jack Donnelly, publicado originalmente en la obra de T. Dunne y N. Wheeler, *Human Rights in Global Politics* (1999). Desde el equipo de redacción de la revista agradecemos al autor su ofrecimiento para actualizar esta versión de su artículo para publicarla en castellano. Es por ello que por primera vez incluimos en un número de la revista *Relaciones Internacionales* además una versión en inglés del artículo.

Donnelly ofrece una breve revisión histórica de la evolución del régimen global de derechos humanos resaltando, por un lado, la historia de la extensión de quienes son los titulares de unos derechos que, en su origen, eran sólo para varones, propietarios y blancos; y, por el otro, la ampliación del listado de derechos considerados derechos humanos (de la primera generación de derechos civiles y políticos a la segunda de derechos económicos, sociales y culturales o a la tercera de derechos de solidaridad). También muestra, a través de esta pincelada histórica, la influencia del contexto político internacional (la guerra fría, el periodo de Carter, la post Guerra Fría o el 11 de septiembre) en el devenir de este régimen. Y, en contra de quienes sostienen que los ataques terroristas del 11-S marcaron el comienzo de una nueva era oscura para los derechos humanos, Donnelly ofrece sobradas evidencias para demostrar la vitalidad de un régimen en el que los actores internacionales siguen debatiendo y luchando por su ampliación o su *contención*.

Los artículos de Thomas Risse y Kathryn Sikkink, y de Koldo Casla nos acercan a algunos de los debates que, dentro de la disciplina de Relaciones Internacionales y en sintonía con debates teóricos más amplios en las ciencias sociales y el derecho, se están produciendo sobre la influencia de las ideas y las normas en el comportamiento de los individuos y los estados.

Así, en la “Introducción”, que traducimos a español en este número, a la obra *The power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*,

Thomas Risse y Kathryn Sikkink proponen un modelo de análisis —convertido en un clásico dentro de la disciplina— para el estudio sobre el impacto actual que las normas internacionales de derechos humanos tienen sobre las políticas y prácticas domésticas. ¿Qué condiciona las variaciones en la implementación de las normas internacionales de derechos humanos? ¿Bajo qué condiciones son interiorizadas en las prácticas domésticas? Estas son sólo algunas de las preguntas que a lo largo del libro se abordan mediante el estudio de casos (con “historias de éxito” en derechos humanos) como Chile, Sudáfrica, Filipinas, Polonia y la antigua Checoslovaquia, y con casos más oscuros como Guatemala, Kenia, Marruecos, Túnez e Indonesia.

Por su parte, el artículo de Koldo Casla, “El papel de los derechos humanos en la política exterior de y en la Unión Europea: un modelo de análisis”, profundiza en el estudio sobre el lugar que ocupan los derechos humanos en la política exterior, deteniéndose en el caso concreto de la Unión Europea. A partir de unas iniciales reflexiones sobre los aciertos y limitaciones del neorrealismo, el liberalismo o el constructivismo, el autor propone un diálogo con aquellos que, desde una visión de la *realpolitik*, interpretan la incorporación de los derechos humanos a la política exterior de los estados como un propósito ingenuo e idealista que no conduce a la defensa del interés nacional —a no ser que éste se entienda estrictamente en términos de poder material y el discurso de derechos humanos se instrumentalice para tal fin—.

Desde una perspectiva constructivista, Casla deconstruye la falsa dicotomía entre “ideas” y hechos “materiales” en Relaciones Internacionales y propone un modelo de análisis que incida en la influencia de las ideas, las normas y los valores sobre la construcción social de aquello que un estado o grupo de estados (como la UE) define (racionalmente) como intereses nacionales. Este artículo que no deja de señalar las tensiones y paradojas de una UE que ha interiorizado los derechos humanos como una de sus señas de identidad —con su correspondiente desarrollo normativo y legal— pero ha desarrollado en los últimos años medidas y políticas, en la práctica, restrictivas en su reconocimiento y protección (un ejemplo claro son las políticas de control migratorio, asilo y refugio), encuentra un buen complemento en el informe de Amnistía Internacional, “Voces contra el olvido. La respuesta de la política exterior española a los abusos de derechos humanos en el mundo”.

El informe ejemplifica estas mismas tensiones pero en el ámbito de la política exterior española tanto en su actuación multilateral en foros como Naciones Unidas y la UE, como en sus relaciones bilaterales con países como China, Marruecos, Colombia, Guinea Ecuatorial o la Federación Rusa. Espacios, todos ellos, en los que se observa cómo el gobierno español entiende los derechos humanos en su programa de acción exterior y cómo, en consecuencia, responde a los clásicos dilemas entre sus intereses nacionales inmediatos —sean económicos, energéticos, de seguridad, etc.— y la promoción exterior de los derechos humanos. Como han revelado las revueltas populares de principios de este año en Túnez, Egipto y otros países del Norte de África y Oriente Próximo, España como la UE se enfrentan a la

necesidad de redefinir su política exterior hacia muchos de estos países de su área de vecindad y, con ello, de cuestionar su concepción de los derechos humanos en ella.

El artículo de Alicia Campos, "Derechos Humanos y empresas: un enfoque radical", muestra cómo los derechos humanos se han convertido en uno de los lenguajes de moda en torno a la actuación de los actores económicos y, en concreto, de las empresas transnacionales. El artículo no sólo subraya el creciente número de denuncias a las empresas multinacionales por violaciones de derechos humanos sino que rastrea el creciente uso del lenguaje de derechos humanos en el progresivo desarrollo de códigos de conducta corporativos, documentos e iniciativas internacionales. Un incipiente marco internacional que busca "proteger, respetar y remediar" los derechos humanos en el ámbito de la actuación de unas empresas cuyo poder, en el contexto de globalización neoliberal, les permite resistir y limitar (con la colaboración de muchos gobiernos) las iniciativas que buscan obligarles jurídicamente a respetar los derechos humanos. El énfasis en el papel de los estados como cómplices de esas empresas lleva a la autora a plantear la necesidad de cuestionar la fragmentación del mundo en estados soberanos y la necesidad de desintegrar y redistribuir la soberanía en diversas instancias (nacionales e internacionales) que permita una mayor responsabilidad política y rendición de cuentas de todos aquellos que ejercen poder y afectan a la vida de las personas.

Por su parte, Carlos Espósito y Alejandra Torres, abordan el impacto de "temas globales" como el medio ambiente sobre los regímenes internacionales de protección de los Refugiados y de los Derechos Humanos. Su artículo "Cambio climático y derechos humanos: el desafío de los 'nuevos refugiados'", llama la atención sobre las iniciativas que en la actualidad existen para extender la actual protección internacional de quienes huyen de ciertas violaciones de derechos humanos (los refugiados) a las personas desplazadas por motivo del cambio climático. Tras abordar las dificultades para que se les reconozca como "refugiados medioambientales" dentro del actual derecho internacional de los refugiados o derechos humanos, los autores plantean diferentes propuestas para llenar el actual vacío normativo bien por la vía del desarrollo institucional (ampliar la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951) o de la creación de nuevas normas internacionales que permitan superar las actuales limitaciones del Derecho Internacional para afrontar un fenómeno global como el del cambio climático.

Asimismo, Cristina Churruca aborda el problema de desprotección internacional al que, durante décadas, se han enfrentado las personas desplazadas internamente (PDI). En su artículo "La protección de las personas desplazadas internamente y la construcción de la paz", la autora muestra cómo, aunque el fenómeno del desplazamiento interno forzado es tan viejo como la historia de las guerras, no será hasta la década de los noventa cuando se planteen muy diversas iniciativas para asistir y proteger a las personas desplazadas internamente. La autora

analiza los factores internacionales que han contribuido a situar a los desplazados internos y la construcción de la paz en el centro de la agenda internacional de “construcción de la paz”. Entre ellos, destaca: el mayor reconocimiento de graves violaciones de derechos humanos y los desplazamientos masivos de personas causados por conflictos armados; la presión internacional por contener y reducir los flujos de refugiados y solicitantes de asilo; así como las importantes discusiones normativas sobre los significados de la soberanía, la intervención que se plasman en la consolidación del principio de la “responsabilidad de proteger” (R2P), en la revitalización de la figura de la intervención humanitaria o, entre otros, la nueva agenda de seguridad post 11-septiembre.

Frente a las múltiples iniciativas de la agenda hegemónica de construcción de la paz que sitúan a los desplazados como víctimas, sujetos pasivos a la espera de intervención internacional, la autora aboga por un concepto de protección basado en los derechos que ponga el centro en las comunidades locales y que ponga la construcción de la paz al servicio de la seguridad humana.

Todos los artículos mencionados muestran, como ha señalado Boaventura de Sousa Santos, que los derechos humanos se encuentran en el núcleo de la tensión entre sociedad y estado. Mientras la primera generación de derechos humanos (civiles y políticos), se diseñó como una lucha de la sociedad civil contra el estado como el único violador de los derechos humanos, la segunda (económicos, sociales y culturales) y tercera generación (derechos de solidaridad) recurren al estado como garante de éstos. Por lo tanto, frente a las lógicas del mercado neoliberal tendentes a la desregularización estatal o a la frágil estructura de una incipiente gobernanza global, la protección de los derechos humanos no parece haber dejado de exigir un modelo de estado intervencionista.

Sin embargo, si bien son muchos los estados que han integrado la protección de los derechos humanos en sus políticas nacionales —lo cual no implica que no sigan siendo, en muchos casos, los perpetradores de violaciones de derechos humanos o que muestren resistencias frente a su consolidación y un mayor control y rendición de cuentas hacia las personas en su territorio nacional— no existe el mismo consenso respecto a su promoción y defensa como un interés nacional en política exterior.

Otra de las tensiones a las que están continuamente sometidos los derechos humanos —máxime desde la promoción en los noventa de la exportación del modelo liberal de “democracia/desarrollo capitalista/derechos humanos” — es su ambivalencia como lenguaje de dominación y lenguaje de emancipación. Para la sección “Ventana Social” de este número hemos tenido el placer de entrevistar a Carlos Martín Beristain. Desde su experiencia en el trabajo con víctimas en países de América Latina y África, analiza cómo los derechos humanos han de servir como herramienta de emancipación, justicia, verdad y reparación. Y, para ello, llama la atención sobre la necesidad de facilitar y establecer diálogos de saberes y

experiencias entre las gentes de diferentes países. Él mismo reconoce la creación de estas redes de intercambio de experiencias como una forma de lucha contra la impotencia y soledad que sienten muchas víctimas, así como de generar respuestas a la violencia política, las luchas ambientalistas o los negativos impactos del modelo de desarrollo dominante.

Si bien este número 17 gira en torno a la problemática de los derechos humanos, el artículo "Presiones y decisiones en política exterior: dos momentos de México ante el conflicto árabe-israelí" de Arturo Magaña Duplancher aborda entre otras cuestiones un tema también presente en el fragmento traducido del libro de Risse y Sikkink, el peso de los actores transnacionales. Al hilo de un análisis sobre las relaciones entre México, Israel y Palestina, Magaña Duplancher analiza el papel que, en la definición de la política exterior del Estado mexicano, jugaron los *lobbys* pro-palestino y pro-israelí, locales y transnacionales, sumados a los esfuerzos gubernamentales de Israel y de las autoridades palestinas.

El análisis, centrado en dos periodos clave de dicho conflicto (1932-1949 y 1974-1976), hace visible no sólo la importancia de la interacción entre una multiplicidad de actores, sino también la unión de la política interior y exterior, y la existencia de un cálculo coste y beneficio. El autor cuestiona de esta forma tanto la idea de la lejanía de México con respecto al conflicto árabe-israelí como la asunción de la influencia estadounidense sobre el gobierno mexicano en el posicionamiento de éste ante el conflicto.

De este modo, cada uno de los artículos y fragmentos ofrecidos en este número invitan a reflexionar sobre estos retos y tensiones desde distintas perspectivas, proponiendo nuevas vías por las que orientar el desarrollo de los derechos humanos en el siglo XXI. Desde la fuerte revitalización del lenguaje de derechos humanos en la política exterior y relaciones internacionales en los años noventa del pasado siglo, son muchos los debates, tensiones y conflictos que siguen abiertos. Los derechos humanos constituyen en la actualidad un espacio más de lucha política donde diferentes actores hacen un uso de un mismo lenguaje pero con connotaciones y finalidades diversas.

¿Un lenguaje de emancipación y/o un dialecto de dominación? ¿Bajo qué formas se presentan y redefinen cada uno de estos usos a tenor de las transformaciones que tienen lugar día a día en el mundo? Este nuevo número de la revista *Relaciones Internacionales* pretende motivar la reflexión sobre este controvertido, nuevo y viejo tema de los derechos humanos, y facilitar nuevas formas de orientar el análisis sobre su lugar en las relaciones internacionales de este nuevo siglo que empieza poco a poco a andar.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950

EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE Y EN LA UNIÓN EUROPEA: UN MODELO DE ANÁLISIS

KOLDO CASLA SALAZAR*

RESUMEN:

La influencia de los derechos humanos en la política exterior no debe entenderse exclusivamente como una cuestión de identidad nacional. El reconocimiento de los derechos humanos en la política exterior de un estado también deriva de ejercicios de socialización interna e internacional y, en ocasiones, es el producto de decisiones racionales estratégicas. Este artículo presenta un modelo de análisis para examinar el papel de los derechos humanos en la definición de la política exterior de la Unión Europea y de sus estados miembros. Este trabajo es una versión resumida de un proyecto de investigación realizado bajo la supervisión del Profesor Jack Donnelly en la Universidad de Denver, bajo el título *Human Rights in Foreign Policy in and of the European Union: A Model of Analysis*.

PALABRAS CLAVE:

Derechos humanos; política exterior; interés nacional; identidad nacional; Unión Europea.

TITLE:

The role of Human Rights in foreign policy in and of the European Union: a model of analysis.

ABSTRACT:

The influence of human rights in foreign policy should not be seen only as a matter of national identity. The recognition of human rights in foreign policy may also be the result of domestic and international processes of socialisation, and it can also be the product of strategic rational decisions. This article presents a model of analysis to assess the role of human rights in the definition of the foreign policy of the European Union and its Member States. This is an abbreviated version of a research project carried out under Professor Jack Donnelly's supervision at the University of Denver: *Human Rights in Foreign Policy in and of the European Union: A Model of Analysis*.

KEYWORDS:

Human Rights; Foreign Policy; National interest; National identity; European Union.

***Koldo CASLA SALAZAR** es licenciado en Derecho por la Universidad del País Vasco —Euskal Herriko Unibertsitatea— con especialidad en Derecho internacional y europeo. También cuenta con un Master en Derechos Humanos por la Universidad de Essex (Reino Unido) y un Master Fulbright en Estudios Internacionales por la Universidad de Denver (Estados Unidos). Koldo Casla tiene varios años de experiencia en el campo del activismo por los derechos humanos y es el creador del blog Derechos en Contexto (www.derechosencontexto.eu). koldo.casla@yahoo.es

El autor está en deuda con Sir Nigel Rodley, Mariano Torcal, Josephine Liebl y Daniel Ruiz de Garibay por sus valiosos comentarios y sugerencias. Gracias también a Jack Donnelly por aceptar la supervisión de este proyecto de investigación. Sobra decir que el autor es el único responsable de posibles omisiones o errores.

Introducción

¿Influyen el derecho internacional y los principios de derechos humanos sobre las políticas exteriores en Europa? Cuando le hablé a un profesor de derecho internacional de una universidad española sobre mi idea de investigar esta misma pregunta, su reacción no pudo haber sido más clara: "con semejante tema, ¡no tardarás ni diez minutos!". Tan solo unas semanas después, leí el capítulo de Andrew Clapham en *The EU and Human Rights*, editado por Philip Alston en 1999. En el primer párrafo, Clapham recuerda los sarcásticos comentarios que tuvo que soportar cuando discutía con algunos colegas respecto a su investigación sobre los derechos humanos en la política exterior de la Unión Europea (UE)¹.

Entre académicos críticos y grupos de activistas se ha extendido una opinión fundamentalmente negativa sobre el papel de los derechos humanos en la política exterior. Si entendemos los derechos humanos como estándares innegociables de conducta para los estados, no debe sorprendernos que los defensores de derechos humanos se enojen con la clase política. Los estados tradicionalmente han sido los protagonistas en las relaciones internacionales; hasta tal punto llega su importancia que, si tan solo uno de ellos (de tamaño medio) se decidiera a promover activamente una agenda de derechos humanos en el exterior - a expensas de sus propios intereses económicos y de seguridad -, lograría un gran impacto en todo el mundo. Sin embargo, el precio parece ser demasiado alto. Da la impresión de que los intereses nacionales en juego y las altas expectativas de los activistas no son reconciliables.

Ahora bien, los derechos humanos se han convertido en una idea muy poderosa que no sólo orienta las políticas internas de los gobiernos, sino que también modula sus palabras y sus acciones de puertas afuera. Los derechos humanos tienen una casilla reservada en el tablero del juego diplomático. Muchos gobiernos sólo los consideran adornos o incluso un mal con el que han de lidiar. Sin embargo, hoy los derechos humanos constituyen uno de los indicadores de legitimidad de los estados en relaciones internacionales². Algunos países han llegado incluso a ser especialmente activos en la promoción de los derechos humanos. Estos países (Noruega o Suecia suelen ser los ejemplos más citados) proyectan al exterior la imagen de que, dado que los derechos humanos son generalmente valorados y respetados dentro de sus fronteras, mejorar su situación en el resto del mundo forma parte de sus propios intereses nacionales. En palabras de Alison Brysk, son los "buenos samaritanos globales"³.

En el caso de Europa, los derechos humanos han estado muy presentes,

¹ CLAPHAM, Andrew, "Where is the EU's Human Rights Common Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?" en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, p. 627.

² DONNELLY, Jack, "Human rights: a new standard of civilization?" en *International Affairs*, vol. 74, nº 1, 1998, p. 21.

³ BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.

al menos, desde la Segunda Guerra Mundial. Históricamente, la noción “derechos humanos” ha estado muy vinculada a Europa (Ilustración, Revolución Francesa, etc.), hasta el punto de que algunos consideran esta circunstancia como una de las pruebas más irrefutables contra su universalidad. El rol de los derechos humanos en el discurso político europeo es tal que, en palabras de Emanuel Adler, “sería muy difícil para un estado europeo vulnerar consistentemente los derechos humanos y al mismo tiempo ser considerado como parte integrante de la ‘Europa’ contemporánea”⁴.

No obstante, los guardianes de la causa de los derechos humanos son conscientes de que éstos carecerían de significado si estuvieran condenados a quedar en hermosas declaraciones de intenciones sin mayor recorrido. Por eso siguen insatisfechos. El potencial de los derechos humanos quedará truncado si los actores más importantes en el escenario global, es decir, los estados, se niegan a promoverlos en sus relaciones bilaterales y multilaterales.

En el caso europeo, destacan dos cuestiones principales. En primer lugar, ¿qué es lo que los activistas pueden esperar de los estados? Y, en segundo lugar, ¿cómo pueden saber si sus expectativas están siendo (al menos parcialmente) satisfechas? Con el fin de abordar estas preguntas, este artículo se divide en tres secciones. En la primera, se discuten los enfoques teóricos en el estudio de la política exterior. La segunda, presenta y defiende un modelo teórico de análisis. Finalmente, en la tercera parte, se aplica dicho modelo al caso de la Unión Europea⁵.

1. ¿Importan los derechos humanos?

1.1. La construcción del interés nacional y de la identidad nacional

Entre otras importantes aportaciones, el libro *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, editado por David Forsythe, confirma que “la mayoría de los países, si no todos ellos, están preocupados por su imagen”⁶. Un rápido vistazo a las intervenciones de delegados nacionales en organizaciones como Naciones Unidas muestra que el mensaje importa. Incluso las naciones más poderosas se muestran tan interesadas en conservar (y, de ser posible, aumentar) su capacidad material como en mantener una imagen positiva en el exterior. Un país fuerte puede querer ser temido por otros, pero necesariamente también habrá de intentar ser respetado. De lo contrario, a largo y medio plazo, su legitimidad como potencia mundial estará en riesgo.

⁴ ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” en *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº 3, 1997, p. 345.

⁵ El proyecto original en inglés estudia tres casos: España, Reino Unido y la Unión Europea. Sin embargo, debido a la limitación de espacio, nos centramos aquí únicamente en el último de estos casos.

⁶ FORSYTHE, David, “Introduction” en FORSYTHE, David (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo, 2000, p. 2.

La apariencia también es muy importante para los países de menor tamaño. De hecho, la construcción de una identidad nacional particular es aun más importante para estos países, ya que puede ser el único modo para ellos de encontrar un lugar en el mundo. Las relaciones internacionales contemporáneas valoran positivamente el reconocimiento y respeto de las normas internacionales. Esto no significa que el enfoque constructivista haya remplazado definitivamente las perspectivas tradicionales racionalistas (el neorrealismo y el institucionalismo liberal). El constructivismo no explica por qué, pese a que el derecho internacional es hoy más prolífico que nunca, las atrocidades contra los derechos humanos están a la orden del día. El constructivismo tampoco aclara la causa por la que algunos gobiernos poderosos a veces adoptan una actitud sensible a los derechos humanos en sus relaciones exteriores. Aunque el constructivismo no siempre indica la razón por la que los derechos humanos son vulnerados o por qué una vulneración dada sale a la palestra, sí que ayuda a comprender por qué los derechos humanos se han convertido en una poderosa idea.

El constructivismo nos presta un lápiz para dibujar la línea (habitualmente borrosa) entre las decisiones políticas *buenas* y las *malas*. Y esta no es una cuestión menor. El constructivismo proporciona herramientas para comprender el modo en que las normas modulan los intereses nacionales. Para los constructivistas, "las identidades, los intereses y el comportamiento de los agentes políticos son construidos socialmente por significados, interpretaciones y suposiciones colectivas sobre el mundo"⁷. Audie Klotz, en su análisis sobre el cambio de actitud de Occidente hacia el apartheid en Sudáfrica en los años 1980 (desde una inicial tolerancia y condescendencia hasta la posterior crítica abierta), señala que las "normas son componentes integrantes tanto del sistema internacional como de los intereses de los estados"⁸.

No debemos olvidar que en buena medida la supuesta desconfianza entre ideas e intereses no hace sino generar más confusión. Wendt, por ejemplo, indica en su *Social Theory of International Politics* que el constructivismo y el racionalismo son complementarios en la medida en que permiten que los intereses percibidos se perfilen con identidades intersubjetivas⁹. Desde la escuela liberal de las relaciones internacionales, Joseph Nye afirma que "una definición democrática del interés nacional no casa con la distinción entre una política exterior basada en la moral y una política exterior basada en los intereses. Los valores morales no son más que intereses intangibles. Líderes y expertos pueden criticar el coste de respetar estos valores. Pero si un público informado está en desacuerdo, los expertos no pueden menospreciar la legitimidad de la opinión pública"¹⁰.

⁷ ADLER, E., "Seizing the Middle Ground...", *op. cit.*, p. 324.

⁸ KLOTZ, Audie, "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa" en *International Organization*, vol. 49, nº 3, 1995, p. 460.

⁹ WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999, ps. 41 y 371.

¹⁰ NYE, Joseph, "Redefining the National Interest" en *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 4, 1999, p. 24.

1.2. Razón de ser y propósito de una política exterior sensible a los derechos humanos

La incertidumbre en el proceso de definición de la política exterior se explica por la incertidumbre en el proceso de construcción de los intereses nacionales. En este sentido, los derechos humanos presentan una seria candidatura para influir estratégicamente en la política exterior. Los derechos humanos ofrecen “creencias-principios” (*principled beliefs*); es decir, “ideas normativas que proporcionan criterios para distinguir lo correcto de lo incorrecto y lo justo de lo injusto”. A su vez, ofrecen “creencias causales” (*causal beliefs*), dado que limitan razonablemente la ambigüedad respecto a una respuesta *buena* o *mala* en política exterior¹¹. El rápido proceso de institucionalización de los derechos humanos a través del derecho ha ayudado también a estrechar tal ambigüedad hasta el punto que, tanto para bien como para mal, hoy por hoy su significado y límites suelen reducirse a lo dispuesto por la normativa jurídica.

Durante la Guerra Fría, muchos creyeron que los derechos humanos eran trincheras ideológicas en el campo de batalla del neorrealismo. La impresionante evolución del derecho internacional de los derechos humanos parecería contraintuitiva de no haber sido por la manera en que tanto el Este como el Oeste destacaron sus diferencias en base a su respectivo enfoque conceptual sobre aquellos derechos¹². Cuando la Guerra Fría pasó a formar parte del pasado pareció, en principio, haber desaparecido la última razón de estado para promover los derechos humanos como una cuestión de política exterior. La mayoría de los analistas y activistas recurrieron al constructivismo para explicar por qué los derechos humanos importaban en política exterior o para reprochar y culpar a los gobiernos por darles la espalda¹³.

Ahora bien, varios autores han defendido una perspectiva que trasciende el dilema “intereses contra ideas”. Ya en 1983, Stanley Hoffman argumentaba que los estados debían promover los derechos humanos a través de la política exterior tanto por imperativos morales como por razones estratégicas y utilitarias con el fin de “transformar la naturaleza del ‘juego’ de la política internacional”¹⁴. A finales de los años noventa del siglo XX, Finnemore y Sikkink advertían de que “los frecuentes

¹¹ GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert, “Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework” en GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, ps. 9 y 16.

¹² Tomo prestado este argumento de Sir Nigel Rodley. (Entrevista con el autor el 19 de agosto de 2010 en Colchester, Reino Unido).

¹³ Véase un exhaustivo estudio de la contribución de las escuelas académicas al estudio de los derechos humanos en política exterior en FELIU MARTÍNEZ, Laura, “La Política Exterior y la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia: Una Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales” en QUEL LÓPEZ, Francisco Javier et al (eds.), *Derechos Humanos y Conflictos Internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2006*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 2007, ps. 81-120.

¹⁴ HOFFMAN, Stanley, “Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal” en *Daedalus*, vol. 112, nº 4, 1983, p. 37.

argumentos sobre si el comportamiento está basado en normas o en intereses no tienen en cuenta que el cumplimiento de las normas puede coincidir con el interés propio, dependiendo del modo en que uno entiende sus intereses y de la naturaleza de la norma misma¹⁵. Unos años más tarde, William Schulz, a la sazón director de Amnistía Internacional en Estados Unidos, realizó el que probablemente sigue siendo el intento más ambicioso de defender una política exterior sensible a los derechos humanos con argumentos materiales y racionalistas. En su libro original, titulado *In Our Own Best Interest*, Schulz observa que la comunidad de derechos humanos ha presentado tradicionalmente sus reivindicaciones en términos exclusivamente jurídicos y morales. Schulz considera que este enfoque es reduccionista y propone una tercera forma retórica adicional: "Lo que necesitamos son razones prácticas convincentes sobre las razones por las que el respeto a los derechos humanos actúa en favor de los intereses de Estados Unidos"; los derechos humanos, dice Schulz, "han de presentarse, en la medida de lo posible, en el lenguaje de la *realpolitik*"¹⁶. En este mismo sentido, hace pocos meses, Tom Porteous, en aquel momento director de Human Rights Watch en Londres, escribía en *The Guardian* que la defensa de los derechos humanos en el exterior no se justifica solamente con principios éticos, sino también con argumentos realistas relacionados con la seguridad tanto dentro como fuera de las fronteras nacionales¹⁷.

La principal ventaja del argumento neorrealista es que habla la lengua materna de la mayoría de quienes se oponen a una política exterior sensible a los derechos humanos. Los neorrealistas tradicionales normalmente niegan que los derechos humanos deban ponerse en la balanza de los intereses nacionales. Si un grupo de defensa de los derechos humanos utiliza sus mismas herramientas teóricas para defender argumentos opuestos, presenta un reto mayúsculo para los adalides del neorrealismo, contrario a los derechos humanos. Si hay margen para defender los derechos humanos dentro del campo de la *realpolitik*, es más probable que una lengua común acelere el objetivo último: la materialización de un mundo en que los derechos humanos son completamente respetados. Sin embargo, el problema es obvio: habitualmente, la perspectiva neorrealista recomienda no perder demasiado tiempo con los derechos humanos, porque en no pocas ocasiones éstos entran en clara colisión con intereses económicos y de seguridad nacional. ¿Qué deberían hacer los defensores de derechos humanos en tal caso? Probablemente, otros argumentos provenientes del campo constructivista serían de más ayuda. Pero en última instancia la causa de los derechos humanos corre el riesgo de parecer impredecible. "Éstos son mis principios, pero si no le gustan, tengo otros" - se mofarían algunos parafraseando a Groucho Marx.

No obstante, la comunidad de derechos humanos no debería preocuparse demasiado sobre lo que Groucho Marx podría decir. Un giro estratégico en la

¹⁵ FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, p. 912.

¹⁶ SCHULZ, William, *In Our Own Best Interest*, Beacon Press, Boston, 2002.

¹⁷ PORTEOUS, Tom, "A humane nation is a safer nation" en *The Guardian*, 7 de Julio 2010.

argumentación no necesariamente implica una inconsistencia en la línea de principios. Las organizaciones de derechos humanos pueden tener un gran impacto con sus actividades de lobby sobre gobiernos que no necesariamente comparten sus fundamentos ideológicos o morales. Distintos oficiales y distintas audiencias requieren distintas estrategias, y estas variaciones no conducen al abandono definitivo de la misión y de la visión de una organización.

El enfoque de Schulz es relevante para comprender que a lo largo de la historia no todos los avances en el campo de los derechos humanos han sido el producto de ideologías y, menos aun, de caridad. Los derechos humanos también pueden ser un factor instrumental en la política exterior. De hecho, una política exterior ética (entendida como una política exterior únicamente basada en la moralidad) es simplemente imposible, lo cual no quiere decir que la política exterior sea por definición inmoral¹⁸. Decimos que una política exterior sensible a los derechos humanos es instrumental cuando los derechos humanos no están ubicados en el núcleo de la política en su conjunto. Una política exterior instrumental, aunque sensible hacia los derechos humanos, no es lo que sus defensores buscan, dado que debilita el poder de los derechos como factor político determinante. Ahora bien, es fundamental que los defensores de derechos humanos aprovechen la menor oportunidad para tener un impacto real en todo proceso político. Ello, por supuesto, no significa que no deban criticar a un gobierno cuando niegue los derechos humanos en nombre de otros intereses nacionales.

1.3. ¿Es Europa una "potencia normativa"?

Dado que los intereses nacionales son subjetivos, la definición de la identidad nacional no puede ser sino un proceso constante. En un mundo globalizado en el que el aislamiento y la autarquía parecen haberse convertido en palabras huecas propias de otro tiempo, es perentorio estudiar el modo en que los estados retroalimentan sus intereses e identidades.

Hace algunos años, Ian Manners definió la Unión Europea como una "potencia normativa". El poder de la UE no sería ni militar ni realmente económico, sino más bien uno basado en ideas y normas; "El ingrediente fundamental de la potencia normativa de Europa es que la UE tiene una existencia diferente a la de formas políticas previas, y que esta diferencia concreta predispone a la Unión a actuar de un modo normativo"¹⁹. De su estudio sobre la campaña internacional de la UE a favor de la abolición de la pena de muerte, Manners concluye que el poder normativo de Europa no sólo construye a la Unión de manera normativa, sino que también la predispone a actuar normativamente en la política internacional. "El factor más importante en la definición del papel internacional de la UE no es lo que

¹⁸ BULLEY, Dan, *Ethics as Foreign Policy: Britain, the EU and the other*, Routledge, Abingdon (RU), 2009.

¹⁹ MANNERS, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, p. 242.

hace o lo que dice, sino lo que es"²⁰. Así, Manners también señala que la UE juega un papel de primer nivel influyendo sobre la identidad de sus estados miembros y socializando ciertas normas internacionales, como la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos²¹.

La noción de "poder normativo de Europa" ha recibido abundantes glosas y comentarios desde su formulación primera hace menos de una década. Richard Youngs, por ejemplo, presenta una imagen más escéptica que la de Manners, y afirma que el racionalismo en el área de seguridad y el grado de razonamiento instrumental y de burocracia interna reflejan la existencia de cálculos utilitaristas en la acción política exterior en la Unión Europea²². Lerch y Schweltnus, por su parte, opinan que debemos prestar atención al modo en que la UE justifica sus demandas y sus críticas en el exterior, porque solamente una política exterior basada en el poder de las normas probaría el poder normativo de la Unión²³. De hecho, Manners mismo ha reconocido recientemente las limitaciones prácticas de la idea que él mismo acuñó: "Una cosa es decir que la UE es un poder normativo en base a su estructura política híbrida con formas de gobernanza supranacional e internacional; otra cosa, bien distinta, es decir que la UE *opera* de manera normativa (esto es, éticamente bien)"²⁴.

Otros autores han sido más benevolentes con Manners. Thomas Diez ha afirmado que el "poder normativo de Europa" es un enfoque válido. Ahora bien, dice Diez, al analizar sus efectos políticos se aprecia que "la narrativa de la 'potencia normativa de Europa' construye la identidad de la UE así como la del otro, de un modo que permite a los actores de la UE ignorar sus propias limitaciones si no aplican un alto nivel de reflexión autocrítica"²⁵. Respecto a la relación "UE-otros", el estudio de Scheipers y Sicurelli sobre la actitud de la UE hacia la Corte Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto muestra que la Unión se representa a sí misma en contraposición a Estados Unidos. Para estos autores, hay un marco normativo propiamente europeo que se traduce en principios como la rendición de cuentas por crímenes internacionales y la lucha contra el cambio climático, actitudes constructivas hacia el derecho internacional y la fe en el multilateralismo²⁶. Respecto a estos dos últimos puntos, Sjursen apunta acertadamente que el respeto

²⁰ *Ibidem*, p. 252.

²¹ *Ibid.*, p. 253.

²² YOUNGS, Richard, "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, 2004, ps. 415-435.

²³ LERCH, Marika y SCHWELTNUS, Guido, "Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy" en *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, ps. 304-321.

²⁴ MANNERS, I., "The normative ethics of the European Union" en *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, p. 65.

²⁵ DIEZ, Thomas, "Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering 'Normative Power Europe'" en *Millennium*, vol. 33, nº 3, 2005, ps. 613-636.

²⁶ SCHEIPERS, Sibylle y SICURELLI, Daniela, "Normative Power Europe: A Credible Utopia?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, p. 451.

al derecho internacional debe ser visto como un indicador de la potencia normativa de Europa: “‘Actuar de manera normativa’ significaría así actuar de acuerdo con principios legales. También significaría que no importa si los intereses particulares coinciden o no con las obligaciones legales siempre que éstas sean respetadas incluso en el caso de que no coincidan con aquellos intereses”²⁷. Sjursen va incluso más lejos y escribe que “una potencia ‘normativa’ sería aquella que trata de superar una política basada en el poder a través del fortalecimiento no sólo del derecho internacional sino del derecho cosmopolita, enfatizando los derechos de los individuos y no únicamente los derechos de los estados a la igualdad soberana”²⁸.

Ciertamente, el derecho internacional proporciona un buen set de herramientas para evaluar la dimensión normativa y la sensibilidad hacia los derechos humanos en política exterior. En primer lugar, la evaluación del uso del derecho internacional de los derechos humanos para la justificación de la política exterior puede descubrir patrones de instrumentalización de tales derechos. Y en segundo lugar, y más importante incluso, en tiempos de crisis global financiera, social y ecológica, algunos sectores de la sociedad (mujeres, inmigrantes y minorías étnicas o nacionales, como la comunidad romaní en Europa) sufren las consecuencias más que otros. Una crisis global como la presente puede ser una excusa particularmente tentadora para que los gobiernos restrinjan los derechos humanos dentro de las fronteras nacionales y los socaven en las relaciones exteriores. Si se utiliza sabiamente, el derecho internacional de los derechos humanos es un estándar a prueba de crisis.

2. Derechos humanos y política exterior en Europa: un modelo de análisis

2.1. Problemas y limitaciones del análisis

Antes de presentar el modelo teórico, es necesario reconocer algunos problemas metodológicos y sugerir, cuando sea posible, algunas soluciones.

Distinción entre las intenciones supuestas y las reales

Como se señaló previamente, los derechos humanos pueden no jugar más que un papel instrumental en política exterior. Si bien éste no es el objetivo último de la comunidad de derechos humanos, una política exterior instrumentalmente sensible a estos derechos puede tener un efecto muy positivo sobre las vidas de las personas en el exterior. Pese a ello, la noción ‘derechos humanos’ es tan importante que habitualmente algunos gobiernos se sienten tentados a instrumentalizarlos para justificar decisiones controvertidas, como bloqueos económicos o intervenciones militares. En este contexto, la importancia del derecho internacional (el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, fundamentalmente) es todavía mayor²⁹. Cuando la supuesta justificación de

²⁷ SJURSEN, Helene, “The EU as a ‘normative’ power: how can this be?” en *Journal of European Public Policy*, vol. 23, nº 2, 2006, p. 245.

²⁸ *Ibidem*, p. 249.

²⁹ Véase un análisis comparado del uso de la fuerza en Kosovo en 1999 y en Iraq a partir de 2003 en: SCOTT, Shirley y AMBLER, Olivia, “Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US

cierta política exterior no parezca corresponderse con las motivaciones reales, los defensores de derechos humanos habrán de buscar las respuestas en los principios establecidos en el derecho internacional.

Casos particularmente difíciles

El problema surge con aquellos casos para los que la respuesta de derechos humanos no es en absoluto obvia. A menudo, los derechos humanos representan no tanto una política monolítica como un marco amplio en el que puede prevalecer una variedad de dinámicas operativas y políticas³⁰. La justificación de la invasión de Iraq con argumentos humanitarios como la "responsabilidad de proteger", o el dilema sobre el diálogo bilateral UE-Cuba desde la Posición Común de 1996 son tan solo dos ejemplos de situaciones complejas para las que el derecho internacional parece no resultar enteramente satisfactorio. Este tipo de casos particularmente difíciles son un auténtico problema para los interesados en el estudio de la política exterior. A fin de cuentas, se trata de una cuestión de estrategia más que de principios. Por lo tanto, cuando las direcciones políticas no estén claras y cuando el derecho internacional no proporcione la respuesta buscada, el investigador deberá manifestar con carácter previo a la evaluación cuáles son las razones por las que, en su opinión, cierta acción o decisión gubernamental sería más sensible a los derechos humanos.

¿Consistencia o eficacia?

Desgraciadamente, la consistencia de una línea política no siempre conlleva más y mejor impacto³¹. La comunidad de derechos humanos ha de determinar si la política exterior de un gobierno es eficaz en el sentido de si sirve o no para mejorar la situación de los derechos humanos en el exterior. A tal respecto, la clave es la eficacia; no la consistencia. Ahora bien, tal como apuntan Baehr y Castemans-Holleman, "la carga de la prueba de que una política inconsistente o menos consistente puede ser más eficaz en la promoción de los derechos humanos, es del gobierno que escoge tal política"³². Este ejercicio de transparencia también obliga al gobierno de turno a poner sobre la mesa los valores adscritos a sus intereses nacionales.

Acción e impacto: el otro lado de la moneda de la eficacia

El principal problema de la evaluación de impacto es la metodología. Dadas las restricciones operativas, Alison Brysk en *Global Good Samaritans* se limita a analizar "por qué y cómo los países adoptan tales políticas" (exteriores sensibles

Foreign Policy Legitimacy Following the 2003 Invasion of Iraq" en *European Journal of International Relations*, vol. 13, nº 1, 2007, ps. 67-87.

³⁰ YOUNGS, R., "Normative Dynamics and Strategic Interests...", *op. cit.*, ps. 415-416.

³¹ Esta es la razón por la que en este artículo se utiliza la fórmula "política exterior sensible a los derechos humanos", y no otras alternativas observables en la literatura, como "política exterior consistente/coherente con los derechos humanos", "ética como política exterior" o "derechos humanos como política exterior".

³² BAEHR, Peter y CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 3ª edición, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2004, p. 65.

a los derechos humanos), postergando la cuestión del impacto y la eficacia³³. La evaluación de impacto es un reto metodológico desde la misma base de atribuir una relación de causalidad entre cierta acción política y un resultado observable. Además, en el actual mundo globalizado, algunos efectos (positivos y negativos) pueden ser completamente involuntarios y el impacto real de una decisión en política exterior puede solamente ser apreciable a muy largo plazo³⁴.

La frontera borrosa entre política interior y política exterior

Una política exterior sensible a los derechos humanos puede llevar aparejadas dos consecuencias. Por un lado, si es eficaz, puede mejorar la vida de las personas en el exterior. Por otro, también puede tener un impacto normativo, en la medida en que juegue un rol en la socialización y consolidación de una norma internacional. En este sentido, la frontera entre acción política interior y exterior se disipa. Habitualmente, un análisis omnicomprendivo de la política de un gobierno en las relaciones internacionales requerirá que el investigador mire más allá de lo que el gobierno presente como una cuestión de política exterior. Esto es particularmente relevante en el caso de la Unión Europea. La Unión todavía tiene un mandato muy limitado en acción exterior, pero sus instituciones cuentan con una voz autónoma y relativamente fuerte en otras áreas que están estrechamente vinculadas con asuntos internacionales como comercio y, parcialmente, inmigración. Ahora bien, el investigador tendrá que delimitar su objeto de análisis. En su última expresión, casi todas las decisiones políticas pueden tener un impacto normativo en el exterior. Por ejemplo, cuando en verano de 2009 las Cortes Generales restringieron la aplicación del principio de jurisdicción universal en España, además de modificar el artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, transmitieron un mensaje preocupante a la comunidad internacional, teniendo en cuenta que hasta entonces España había sido considerada un modelo en la lucha por una justicia internacional sin fronteras. En todo caso, es importante establecer unos límites en la investigación y distinguir (quizás de forma arbitraria hasta cierto punto) qué es una acción política exterior y qué no lo es.

No toda la verdad está ahí fuera

La última limitación de esta lista es quizás la más obvia de todas: los gobiernos no facilitan toda la información relevante a su ciudadanía. Una parte de este celo se justifica por la razón de estado. De hecho, un tipo de actividad diplomática llamado "diplomacia silenciosa" (*quiet diplomacy*), como su propio nombre indica, debe ser mantenida en una atmósfera de confidencialidad y discreción. Rosemary Foot muestra en *Rights Beyond Borders* que los diálogos bilaterales entre Estados Unidos y la Unión Europea, por una parte, y China, por la otra, permitieron que el Gobierno chino se sintiera lo suficientemente cómodo para mejorar parcialmente los derechos humanos en el país, si bien dicha estrategia remplazó y hasta cierto punto socavó

³³ BRYSK, A., *Global Good Samaritans...*, op. cit., p. 5.

³⁴ BAEHR, Peter, CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique y GRÜNFELD, Fred, "Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands" en *Human Rights Quarterly*, vol. 24, nº 4, 2002, ps. 1001 y 1003.

la ruta multilateral de las Naciones Unidas³⁵. Es fundamental mantener los secretos nacionales a su mínima expresión y respetar y promover el derecho de acceso a la información de la ciudadanía y de los grupos de investigación. A tal respecto, un buen punto de partida para mantener el equilibrio entre la seguridad nacional y el acceso a la información puede encontrarse en los Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información, de 1996³⁶. El nivel de transparencia en el acceso a la información relacionada con la política exterior será considerado un indicador del nivel de sensibilidad de un gobierno respecto al proyecto global de los derechos humanos.

2.2. Análisis de las condiciones para una política exterior sensible a los derechos humanos

La literatura sobre el papel de los derechos humanos en política exterior destaca los siguientes factores condicionantes: tamaño del país, historia, instituciones y sociedad civil. Ninguno de estos factores garantiza por sí solo que un estado vaya a promover los derechos humanos en el extranjero. No obstante, todos ellos juntos construyen un potente faro desde el que proyectar luz sobre el tema de estudio.

En *Impotent Superpower, Potent Small State*, un estudio comparado sobre los objetivos de derechos humanos de la política exterior noruega y estadounidense, Jan Egeland señala que el *tamaño* es una de las diferencias clave entre los estados comprometidos y los no comprometidos con los derechos humanos. Para Egeland, Estados Unidos no cosecha logros reseñables en la defensa de los derechos humanos "debido a, y no a pesar de, su condición de superpotencia"³⁷. En contra, los estados pequeños raramente se ven obligados a optar entre los derechos humanos y otros objetivos, como los intereses económicos o la seguridad nacional. Egeland concluye que "la frecuencia e intensidad del conflicto entre el interés propio y las normas (internacionales de derechos humanos) parece ser proporcional al poder económico y militar de una nación, así como a sus ambiciones de política exterior"³⁸. Puede decirse que esta supuesta hipertrofia del pez neón frente a la incapacidad natural del oso pardo no se confirma de manera sistemática en la práctica. Sin embargo, la explicación sistémica y estructural de Egeland muestra que mientras los estados grandes apuestan por la política bilateral porque pueden confiar en su propia capacidad autónoma de actuación, los estados pequeños necesitan mecanismos

³⁵ FOOT, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Nueva York, 2000, p. 221.

³⁶ Véase un exhaustivo comentario a estos Principios en: COLIVER, Sandra, "Commentary to: The Johannesburg Principles of National Security, Freedom of Expression and Access to Information" en *Human Rights Quarterly*, vol. 20, nº 1, 1998, ps. 12-80.

³⁷ EGELAND, Jan, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, Oslo, 1988, p. 5.

³⁸ *Ibidem*, p. 15. Véase una visión más equilibrada de los pros y contras de las políticas exteriores de las superpotencias y de los pequeños estados en: BAEHR, P. y CASTERMANS-HOLLEMAN, M., *The Role of Human Rights...*, *op. cit.*, ps. 20-21.

multilaterales para hacerse escuchar³⁹. Toda investigación sobre el papel de los derechos humanos en política exterior debe prestar atención al modo en que los estados llevan a cabo su acción exterior tanto a nivel bilateral como multilateral. Ambos niveles no siempre tienen por qué coincidir dado que el equilibrio entre los derechos humanos y otros intereses nacionales puede variar⁴⁰.

Otra cuestión importante a examinar es la *historia, cultura política y arquitectura institucional* del país. El lugar ocupado en la Guerra Fría, el legado histórico de una experiencia reciente de dictadura y/o de violaciones sistemáticas a los derechos humanos, el imperialismo, el nivel de intervención (incluyendo, sin exclusión, la intervención militar) en otros países, y el nivel de protección de los derechos humanos dentro de las fronteras son algunos de los factores políticos determinantes mencionados por los expertos. William Walldorf, centrándose en el caso de la asistencia policial y militar prestada por Estados Unidos a Chile y a Argentina durante sus respectivas dictaduras, subraya que la ideología liberal es una condición normativa e institucional necesaria para que un país democrático se muestre preocupado con la realidad de los derechos humanos en el exterior. Walldorf llega incluso a defender que la combinación de un comportamiento antiliberal por parte de un tercer estado y el compromiso de la sociedad civil constituirían la condición suficiente para una política exterior sensible a los derechos humanos⁴¹.

La observación empírica contradice este argumento. Desgraciadamente, el mundo está lleno de casos de abusos a los derechos humanos por parte de funcionarios del gobierno, y la mayoría de estos abusos no pasan inadvertidos para las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, los apuntes de Walldorf merecen una consideración porque traen a colación la importancia de un sistema político y de una agenda política permeables a los motivos de preocupación de la sociedad civil. Esta permeabilidad puede crear los mimbres necesarios para un consenso interno mínimo sobre el lugar de un país en el panorama mundial. Brysk argumenta que un país candidato a tener una política exterior sensible a los derechos humanos es normalmente una "potencia regional globalizada, democrática y moderadamente desarrollada"⁴². En su opinión, estas serían las condiciones necesarias para una política exterior que respete y promueva los derechos humanos. La concurrencia de otros tres factores sería suficiente para ubicar los derechos humanos en el núcleo de la política exterior de un país: liderazgo político, una sociedad civil activa y una ideología nacional consistente con los principios de derechos humanos⁴³.

³⁹ DONNELLY, J., *International Human Rights*, 3ª edición, Westview Press, Boulder (EEUU), 2007, p. 135.

⁴⁰ BAEHR, P., CASTERMANS-HOLLEMAN, M. y GRÜNFELD, F., "Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands ...", *op. cit.*, p. 994.

⁴¹ WALLDORF, William, "When Humanitarianism Matters: Liberalism and the Termination of Strategic Commitments" en *Security Studies*, vol. 14, nº 2, 2005, ps. 232-273.

⁴² BRYSK, A., *Global Good Samaritans...*, *op. cit.*, p. 5.

⁴³ *Ibidem*, ps. 5-19. Nótese que un buen nivel de protección de los derechos humanos en el país

Precisamente el papel, el trabajo y el nivel de apoyo de la *sociedad civil* organizada es el último elemento clave del análisis. A fin de cuentas, lo verdaderamente importante es comprobar si la ciudadanía siente o no una obligación moral de promover los derechos humanos en el mundo⁴⁴. Todos los analistas reconocen de un modo u otro la importancia de este factor. Cualquier modelo de análisis deberá incluir información relevante sobre la posición de la sociedad civil en el escenario político nacional. A tal respecto, el acceso de las organizaciones a la información política y su presencia en los medios son dos de los indicadores clave.

2.3. Análisis de las políticas. ¿Qué distingue una política exterior sensible a los derechos humanos de una que no lo es?

Este modelo teórico está dividido en tres áreas principales de análisis:

1. Factores históricos, institucionales y legales
2. Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para este gobierno/estado?
3. Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

El estudio empírico de las tres áreas del modelo debe ser realizado de manera consecutiva y en este exacto orden. La primera se refiere a las condiciones para una política exterior sensible a los derechos humanos. La segunda aborda la percepción del significado concreto de los derechos humanos. La última sección informa sobre las acciones políticas en relaciones exteriores. Si bien el modelo está fundamentalmente pensado para el análisis de la política exterior de un estado, también es aplicable para una organización internacional *sui generis* como la Unión Europea.

Factores históricos, institucionales y legales

El objetivo es descubrir hasta qué punto los poderes ejecutivo y legislativo de un estado se ven influidos por la sociedad civil. Se requiere un breve repaso histórico para observar de qué modo la situación presente está condicionada por acontecimientos pasados. Asimismo, se deben examinar los factores institucionales y legales relacionados con el sistema electoral y político, así como la regulación del derecho de acceso a la información.

- ¿Qué acontecimientos recientes tienen un impacto sobre la actual situación institucional?
- ¿Sistema presidencial o parlamentario? Un sistema parlamentario ofrece más posibilidades para influir sobre un gobierno y para reunir a partidos minoritarios y representantes independientes que pueden estar más abiertos al lobby de la sociedad civil.

no parece ser ni una condición necesaria ni suficiente para una política exterior sensible a los derechos humanos.

⁴⁴ DONNELLY, J., *International Human Rights ...*, op. cit., p. 137.

- ¿Permite la regulación del derecho a la información que la sociedad civil tenga acceso a información relativa a asuntos internacionales?
- ¿Quedan reflejados los motivos de preocupación de la sociedad civil en los medios de comunicación?

Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para este gobierno/estado?

Durante las últimas cinco o seis décadas se ha percibido un alto grado de "selectividad en relación con la clasificación de derechos sobre los que un gobierno decide centrar su política de derechos humanos"⁴⁵. Para evaluar la influencia de los derechos humanos sobre la política exterior de un país, en primer lugar debemos comprender el significado de estos derechos para sus representantes políticos. Esto es particularmente importante en relación con los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), derechos que han permanecido inadvertidos para los gobiernos e incluso para la mayoría de los defensores de derechos humanos hasta hace relativamente poco tiempo.

- ¿Ha ratificado este país el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966, y la Carta Social Europea de 1961, así como su versión revisada de 1996?
- ¿Cuál fue la actitud de este país en la preparación del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 2008 y todavía no en vigor? ¿Ha ratificado este país este Protocolo o es probable que lo haga a corto plazo?
- ¿Cómo se garantizan los DESC en la legislación interna? ¿Cómo ha interpretado la jurisprudencia estos derechos?

Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

Debemos distinguir entre relaciones multilaterales y bilaterales, y respecto a estas últimas, uno debe prestar particular atención a aquellos casos en los que el país objeto de estudio tiene mayor capacidad para tener impacto debido a razones históricas (como el colonialismo) o presentes (como su poder económico o militar). Además, como se señaló previamente, el analista ha de mirar más allá de lo que es oficialmente catalogado como política exterior y observar otras áreas políticas estrechamente conectadas a aquéllas.

- Áreas políticas tangencialmente relacionadas con la política exterior.
 - o Economía y comercio (notablemente importante para la UE).
 - o Migración y política de asilo, así como su impacto sobre la política de seguridad nacional y de ayuda al desarrollo.
 - o Lucha contra el terrorismo en el contexto de la "Guerra contra el Terror".
- Análisis de la diplomacia y de la política multilateral.
 - o Promoción del derecho internacional de derechos humanos y apoyo a los mecanismos internacionales de protección de los derechos

⁴⁵ BAEHR, P. y CASTERMANS-HOLLEMAN, M., *The Role of Human Rights in Foreign Policy ...*, op. cit., p. 64.

- humanos.
 - ¿Ha ratificado este país los principales tratados de derechos humanos?
 - ¿Cuál ha sido la participación de este país en el Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas?
- Otros indicadores en otros campos relevantes.
 - Intervención militar y promoción de la paz: ¿ha actuado siempre este país de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas? ¿Participa en misiones de mantenimiento de la paz bajo el mandato de Naciones Unidas?
 - ¿Ha ratificado el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) y lo ha implementado a nivel interno? ¿Promueve su ratificación en las relaciones bilaterales?
 - ¿Apoya financieramente este país a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de Naciones Unidas?
 - ¿Cuántos refugiados acoge? ¿Apoya financieramente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)?
 - ¿Cuál es el nivel de compromiso con la ayuda al desarrollo?
- Análisis de la diplomacia y de la política bilateral.
 - ¿Cuál es la actitud del gobierno hacia los grupos de oposición, los defensores de derechos humanos y otros titulares de derechos en riesgo en los países objeto de política exterior? ¿Mantiene este gobierno contacto continuo y abierto con ellos?

3. La Unión Europea: querer y no poder, poder y no querer⁴⁶

3.1. Factores históricos, institucionales y legales

Desde su nacimiento, la Unión Europea ha experimentado una sensación llena de contradicciones en relación con la política exterior. Tal como apuntan Bindi y Shapiro, "parte del problema para comprender la política exterior de la Unión Europea es que la existencia misma de esta política forma parte de un debate más amplio sobre la integración europea, si bien su contenido no"⁴⁷. La extraña relación de la UE con la política exterior se explica por la complejidad de su propia integración. En relación con los derechos humanos, si bien es muy cuestionable que formaran parte del acervo de la UE en un principio, progresivamente han ido hallando su lugar en su política común.

⁴⁶ Este análisis empírico fue finalizado en noviembre de 2010. Por lo tanto, no se incluyen los acontecimientos sucedidos desde entonces, como la "Primavera Árabe", ni se han estudiado nuevas fuentes de información, como las filtraciones facilitadas por *Wikileaks*.

⁴⁷ BINDI, Federiga y SHAPIRO, Jeremy, "EU Foreign Policy: Myth or Reality" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, p. 339.

En septiembre de 1970, los gobiernos de las Comunidades Europeas adoptan la Cooperación Política Europea (CPE), institucionalizando así el principio de consulta para la coordinación de asuntos exteriores. Poco después, en diciembre de 1973, los estados miembros aprueban la llamada Declaración de Copenhague, también conocida como Declaración de la Identidad Europea. La definición del significado de los derechos humanos quedó abierta, pero desde entonces la Declaración es considerada como la génesis de la conexión institucional entre Europa y los derechos humanos.

La CPE fue codificada en el Acta Única Europea de 1986, aunque el verdadero cambio de paradigma llegó con el Tratado de la Unión Europea (TUE) de 1992, comúnmente llamado Tratado de Maastricht. Este dio origen a la Unión Europea y, en su marco, a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), que reemplazó la CPE. La PESC, o "segundo pilar", fue mantenida bajo el paraguas de las competencias del Consejo Europeo y del Consejo de la UE, al margen de los actores inherentemente comunitarios (la Comisión y el Parlamento). Con el fin de visibilizar el perfil de actor global de la UE, el Tratado de Ámsterdam de 1997 modificó la PESC y creó la figura del Alto Representante para la PESC (referido comúnmente como "Mr. PESC").

El 1 de diciembre de 2009, tras varios años de negociaciones a raíz de la malograda Constitución Europea, entró en vigor el Tratado de Lisboa. Este tratado incorpora algunas innovaciones importantes en materia de política exterior. En primer lugar, establece la personalidad legal de la UE, un privilegio hasta hoy reservado sólo para las Comunidades Europeas. En segundo lugar, precisamente desaparecen las Comunidades o, en otros términos, se integran éstas en la Unión. El tercer aspecto novedoso es la creación de una nueva figura institucional, la Alta Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (ostentado por la británica Catherine Ashton), con el doble cargo de Vicepresidenta de la Comisión y jefa del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior. Otro cambio importante es el nombramiento de un Presidente del Consejo (actualmente el belga Herman Van Rompuy), cuya función en asuntos exteriores es muy relevante dado que "el Consejo Europeo determinará los intereses estratégicos de la Unión, fijará los objetivos y definirá las orientaciones generales de la política exterior y de seguridad común, incluidos los asuntos que tengan repercusiones en el ámbito de la defensa. Adoptará las decisiones que resulten necesarias"⁴⁸.

El sistema político de la UE ha evolucionado de forma continuada casi desde el mismo nacimiento de las Comunidades Europeas. Si bien las competencias del Parlamento Europeo han ido en aumento, dada la condición *sui generis* de la Unión y la prevalencia de los órganos ejecutivos, la etiqueta de sistema parlamentario no es satisfactoria. No obstante, el Parlamento juega un rol indirecto importante en la política exterior, a través de su poder presupuestario y de su la parcial capacidad

⁴⁸ Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30 de marzo 2010, artículo 26.1.

de veto en los acuerdos de asociación y cooperación con terceros países⁴⁹. Los miembros del Parlamento Europeo reclaman una mayor transparencia en la definición de la política exterior⁵⁰ y, tradicionalmente, han estado relativamente interesados en cuestiones de derechos humanos, sobre todo en comparación con el resto de instituciones europeas⁵¹.

Las organizaciones de derechos humanos y otros grupos de la sociedad civil normalmente no ponen en el punto de mira las sedes de las instituciones de la UE. Con algunas excepciones (como las manifestaciones de los sindicatos en contra de la Directiva Bolkestein en 2004-2005, y contra los planes de austeridad a finales de 2010), los movimientos sociales europeos llevan a cabo acciones más o menos coordinadas a nivel interno para confrontar las políticas de la UE⁵². Bruselas es considerada como la capital del lobby en Europa y grupos como Amnistía Internacional tienen oficinas en esta ciudad para facilitar el contacto directo con las instituciones de la UE. Dada la práctica inexistencia de medios de comunicación específicamente europeos, el análisis de la presencia mediática de las organizaciones de derechos humanos es complejo. Sin embargo, un repaso a los medios nacionales muestra que los grupos de derechos humanos disfrutaban de una consideración relativamente alta en las sociedades europeas y sus motivos de preocupación se hacen eco en las emisoras nacionales y locales.

La sociedad civil en Europa participa activamente en el seguimiento de la normativa de la UE sobre el acceso a la información y realiza campañas para introducir mejoras al Reglamento 1049/2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Este Reglamento deniega el acceso a un documento cuya divulgación pueda perjudicar el interés público en asuntos de defensa y militares, así como en relaciones internacionales (artículo 4.1.a)⁵³.

⁴⁹ KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2008, ps. 93-96.

⁵⁰ *EU Observer*, "MEPs demand more say over EU foreign policy spending", 29 de septiembre 2010.

⁵¹ Ver un análisis comparado de la actitud de la Comisión y del Parlamento en el caso de Marruecos y el Sáhara Occidental en: SOROETA, Juan, "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sahara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 34, 2009, ps. 823-864.

⁵² MARKS, Gary y MCADAM, Doug, "On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union" en DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter y RUCHT, Dieter (eds.), *Social Movements in a Globalising World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 1999, ps. 97-111.

⁵³ Reglamento (CE) Nº 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 145, 31 de mayo de 2001. Ver www.statewatch.org y www.access-info.org. Véase también CLIENT EARTH, *Legislative briefing - Recast of Regulation 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission's documents*, Client Earth, Londres - Bruselas, Junio de 2010.

3.2. Concepción de los derechos humanos. ¿Qué significan los derechos humanos para la Unión Europea?

Desde la ratificación del Tratado de Lisboa por todos los estados miembros de la UE en 2009, el artículo 21.1 del Tratado de la Unión Europea dispone lo siguiente: "La acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de Derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho internacional"⁵⁴. Podría dar la impresión de que de ahora en adelante la acción exterior de la UE va a estar consistentemente basada en valores y principios europeos, tales como los derechos humanos. Sin embargo, los expertos vienen denunciando desde hace tiempo la falta de consistencia en la política de la Unión, con claros desequilibrios en los estándares aplicados a los estados miembros, a los países candidatos a la adhesión y a terceros estados, práctica ésta que pone en solfa la universalidad e indivisibilidad de todos los derechos humanos⁵⁵.

Por ejemplo, fundamentalmente después de la guerra en Yugoslavia, la UE ha prestado particular atención en su acción exterior a los estándares sobre derechos de minorías establecidos por el Consejo de Europa y la OSCE. Estos derechos, no obstante, no han sido todavía recogidos en los tratados de la Unión. A modo de ejemplo, la Carta de Derechos Fundamentales de la UE de 2000, parte integral del TUE desde 2009, únicamente menciona los "derechos de las minorías" en una provisión general relativa a la no discriminación⁵⁶. Los estados miembros todavía no han aprobado unas directrices comunes para proteger a las minorías dentro de sus propias fronteras. Si bien en el informe anual de 2009 se hace referencia a las comunidades romaníes en Europa, la mayor parte del trabajo se refiere a terceros países⁵⁷. Las deportaciones colectivas de romaníes desde Francia a Europa del Este pusieron al descubierto en toda su expresión las limitaciones de la respuesta de la UE. Pese a las tímidas declaraciones del Parlamento Europeo y de la Comisión (inicialmente), los ejecutivos nacionales no se mostraron dispuestos a criticar la política del Gobierno de Sarkozy, incluso cuando constituía un claro ataque a los principios y a la normativa de la Unión⁵⁸.

⁵⁴ Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, artículo 21.1.

⁵⁵ Véase ALSTON, P. y WEILER, J.H.H., "An 'Even Closer Union' in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights" en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, p. 9; CLAPHAM, A., "Where is the EU's Human Rights Common Policy...", *op. cit.*, ps. 641 y 642; y SMITH, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge (RU), 2003, p. 109-110.

⁵⁶ Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, C 83, 30 de marzo de 2010.

⁵⁷ Unión Europea, *Human Rights and Democracy in the World. Report on EU action July 2008 to December 2009*, UE, Bruselas, 2010, ps. 82-83.

⁵⁸ *El País*, "Todos los grupos del Parlamento Europeo, salvo el PP, rechazan la expulsión de gitanos de Sarkozy", 7 de septiembre de 2010; *The Guardian*, "Roma deportations by France a disgrace, says

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales también merecen una mención especial. La UE dice "conceder la misma importancia a los derechos económicos, sociales y culturales y a los derechos civiles y políticos, teniendo en cuenta la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos"⁵⁹. Sin embargo, la realidad es bien distinta. Tres indicadores muestran el papel secundario de los DESC en la política de derechos humanos de la Unión: la posición de la Carta Social Europea, el nivel de protección de los derechos sociales en la Carta Europea de Derechos Fundamentales, y la jurisprudencia reciente del Tribunal Europeo de Justicia.

El artículo 6.2 del TUE (modificado por el Tratado de Lisboa) señala que "la Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales"⁶⁰, tratado que únicamente protege derechos civiles y políticos. La Carta Social Europea de 1961 sólo es mencionada una vez en el preámbulo del TUE. De hecho, si bien todos los estados miembros la han ratificado, diez de ellos (Alemania, Austria, Dinamarca, España, Grecia, Letonia, Luxemburgo, Polonia, Reino Unido y República Checa) todavía no han ratificado la versión revisada de 1996.

Otro motivo de preocupación es el intento de distinción conceptual entre DESC y derechos civiles y políticos en la Carta Europea de Derechos Fundamentales. La mayoría de los derechos sociales incluidos en esta Carta comparten una cláusula final que mina seriamente su potencial; estos derechos han de ser interpretados según lo establecido en el Derecho comunitario y en las legislaciones y prácticas nacionales. Es el caso de los derechos de los trabajadores contra el despido injustificado (artículo 30), el derecho a la seguridad social (artículo 34), o el derecho a la protección de la salud (artículo 35). Por lo tanto, aunque estos derechos quedan recogidos en el TUE, su significado real depende de la legislación de cada estado, lo que se traduce en que el TUE no añade nada al *status quo* de estos derechos sociales. Además, las obligaciones positivas (la obligación de realizar) han sido completamente eliminadas del alcance del derecho a la educación (artículo 14), en claro conflicto con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Finalmente, si bien la labor pretoriana del Tribunal Europeo de Justicia (TEJ) puso los derechos humanos en la agenda en los años 1960, 70 y 80, el Tribunal hoy por hoy está adoptando una actitud extremadamente conservadora hacia los DESC, y sobre todo hacia los derechos laborales. El Tribunal Europeo ha emitido resoluciones restringiendo los derechos sindicales (caso *Viking*, Finlandia) y el derecho a la negociación colectiva (caso *Laval*, Suecia). Y también ha anulado ciertas medidas contra el *dumping* social (caso *Rüffert*, Alemania; y caso *Comisión*

EU", 14 de septiembre 2010.

⁵⁹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, op. cit., p. 74.

⁶⁰ Tratado de la Unión Europea, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2010, artículo 6.2.

c. *Luxemburgo*)⁶¹. Da la impresión de que en el contexto de la presente crisis global, el Tribunal Europeo está haciendo lo imposible para ponerse a la altura de las medidas neoliberales exigidas por la banca privada y las multinacionales.

En resumen, podemos concluir que, en primer lugar, la Unión Europea utiliza estándares diferentes dentro y fuera de sus fronteras y que, además, realiza una clara jerarquización entre los derechos civiles y políticos, por un lado, y los DESC, por otro, que considera menos importantes.

3.3. Iniciativas políticas multilaterales y bilaterales

Durante el año 2009, la UE realizó cerca de cuarenta diálogos bilaterales sobre derechos humanos. La Unión también adopta acciones y posiciones comunes (el Tratado de Lisboa llama a ambas "decisiones"). Actualmente, hay medidas de este tipo en vigor en relación con países como Myanmar, Zimbabue, Corea del Norte o Bielorusia. En ocasiones, las instituciones de la UE emiten declaraciones públicas o *démarches* confidenciales. La influencia de los derechos humanos también puede apreciarse en las cláusulas de derechos humanos en los acuerdos de cooperación, los diálogos en el contexto de la Política Europea de Vecindad y el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (conocido como EIDHR, por sus siglas en inglés)⁶².

Uno podría quedar fácilmente impresionado por los informes anuales de doscientas páginas sobre las actividades de la Unión Europea en el campo de los derechos humanos. Asimismo, la política de cooperación al desarrollo es notable. La ayuda de los estados miembros de la UE representa un tercio de los fondos de los países menos desarrollados y supone la mitad del total de ayuda oficial al desarrollo en todo el mundo; la UE también incluye a quince de los veintidós donantes bilaterales del Comité de Asistencia al Desarrollo (DAC, en inglés) de la OCDE⁶³. Ahora bien, al contrastar la política de la UE sobre derechos humanos y desarrollo con otros intereses, como el comercio exterior y el control migratorio, la imagen se difumina. De sobra son conocidas las distorsiones generadas por los acuerdos de inversión preferente entre la UE y los estados del sur global. Además, buena parte de la ayuda recibida por los países del norte de África sirve de contraprestación por los servicios prestados por sus gobiernos en la externalización

⁶¹ Tribunal Europeo de Justicia, *Federación Internacional de Trabajadores de Transporte y Sindicato Finés de Marineros c. Viking Line ABP y OÜ Viking Line Eesti*, Caso C-438/05, Sentencia de 11 de diciembre de 2007; TEJ, *Lavalun Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet y Otros*, Caso C-341/05, Sentencia de 18 de diciembre de 2007; TEJ, *Dirk Ruffert, en su condición de liquidador de los activos de Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, Caso C-346/06, Sentencia de 3 de abril de 2008; TEJ, *Comisión c. Luxemburgo*, Caso C-319/06; Sentencia de 19 de junio 2008.

⁶² UE, *Human Rights and Democracy in the World ...*, *op. cit.*, ps. 20-35.

⁶³ HOOK, Steven, "Foreign Aid in Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interests" en PICARD, Louis, GROELSEMA, Robert y BUSS, Terry (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, National Academy of Public Administration and M.E. Sharpe, Washington D.C., 2008, ps. 86-105.

del control de las fronteras⁶⁴.

La PESC ha ido evolucionando en las últimas dos décadas y los estados miembros de la UE progresivamente han ido coordinando sus posiciones en foros multilaterales como Naciones Unidas. El artículo 34 del TUE (desde el Tratado de Lisboa) establece una serie de directrices de acción para los estados miembros en organizaciones supranacionales, con particular atención al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, con el fin de priorizar una voz común de la Unión por encima de los intereses nacionales. También está previsto que la Baronesa Ashton pronto pueda intervenir en nombre de la UE en la Asamblea General. Sin embargo, hasta el momento, los estados han tenido dificultades para alcanzar posiciones comunes sobre ciertos temas, como Oriente Medio, desarme y armas nucleares⁶⁵. Desde 2006, el voto de los países de la UE en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha sido bastante cohesionado, con notables excepciones en temas relacionados con el conflicto palestino-israelí. Las resoluciones impulsadas por la UE han tenido más éxito que en la antigua Comisión, aunque dada su inferioridad numérica, la UE deliberadamente ha optado por un enfoque más moderado con el fin de posibilitar el consenso. En opinión de Karen Smith, el análisis de los primeros cuatro años de existencia del Consejo de Derechos Humanos muestra que, si bien los estados miembros están hoy más unidos que nunca, también encuentran más dificultades que antes para influir eficazmente sobre la agenda y los resultados políticos⁶⁶.

En relación con los programas de establecimiento de la paz, desde 2003, la UE ha desplegado fuerzas en el Cáucaso (sobre todo en Georgia), África (República Democrática del Congo, Sudán, Chad, Somalia y Guinea-Bissau), Oriente Medio (Palestina-Israel e Iraq) y Asia (Indonesia y Afganistán), si bien es en los Balcanes (fundamentalmente en Bosnia y Kosovo) donde la UE marcó la diferencia⁶⁷. Por otro lado, la UE es quizás el aliado más importante de la Corte Penal Internacional (CPI). Adoptó una Posición Común en 2003 en la que manifestaba su compromiso con la Corte como "medio esencial para fomentar el respeto del Derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, por lo cual contribuye a la libertad, la seguridad, la justicia y el Estado de Derecho, y al mantenimiento de la paz y al fortalecimiento de la seguridad internacional"⁶⁸. La promoción de la CPI es uno de

⁶⁴ SOCIAL WATCH, *Migrants in Europe as Development Actors: Between Hope and Vulnerability*, Eurostep, Bruselas, 2009.

⁶⁵ LUIF, Paul, "EU cohesion in the UN General Assembly", *EUISS*, París, Occasional Paper nº 49, 2003.

⁶⁶ SMITH, K., "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence" en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nº 2, 2010, ps. 224-241.

⁶⁷ KEUKELEIRE, Stephan, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 59-60 y 67.

⁶⁸ Posición Común 2003/444/PESC del Consejo de 16 de junio de 2003 relativa a la Corte Penal Internacional, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 150, 18 de junio de 2003, artículo 1.

los pilares principales de la acción exterior de la UE⁶⁹.

La Unión Europea concedió voluntariamente al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos más de seis millones de dólares en 2009, cantidad que la convierte en el séptimo patrocinador en términos absolutos⁷⁰.

El informe anual de la UE dedica el capítulo más amplio a explicar las acciones sobre cerca de un centenar de países y otros actores (como la Autoridad Palestina y la Unión Africana, por ejemplo) en sus diálogos bilaterales⁷¹. Algunos de estos diálogos tienen lugar en el contexto de la Política Europea de Vecindad "con el fin de desarrollar 'relaciones privilegiadas' con los nuevos vecinos de la UE ampliada, sin perspectivas de ingreso"⁷². El propósito de la Política Europea de Vecindad es la creación y el mantenimiento de la estabilidad regional y no la promoción de los derechos humanos. Por ejemplo, la relación bilateral UE - Marruecos muestra que los derechos humanos y la llamada "cláusula democrática" juegan fundamentalmente una función retórica⁷³.

Los diálogos UE - Rusia tienen lugar en un escenario complejo debido fundamentalmente a la dependencia energética de los europeos. Los derechos humanos en esta relación no encuentran un entorno confortable. Pese al discurso empleado por el Parlamento Europeo para criticar el bajo nivel de protección de los derechos humanos, la estrategia de la UE "resulta incapaz de ejercer mucha influencia sobre la situación de derechos humanos en Rusia. Ni siquiera parece haber podido formular una política consistente en este área"⁷⁴. Además, los intentos puntuales de los europeos por denunciar el contexto de derechos humanos en Rusia han fomentado una actitud cada vez más beligerante por parte de Putin y Medvédev⁷⁵.

La Unión Europea es en sí misma una oportunidad para que los estados europeos ayuden a mejorar las vidas de las personas más allá de Europa. Sin embargo, su política de derechos humanos choca habitualmente con intereses militares y comerciales. La comunidad de derechos humanos debe buscar en la UE una ocasión para lograr un impacto positivo, pero al mismo tiempo ha de impedir que los estados miembros se escuden en la existencia de la UE para reducir o

⁶⁹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, *op. cit.*, ps. 60-63.

⁷⁰ OHCHR, *2009 Report on Activities and Results*, Naciones Unidas, Ginebra, 2010, p. 218.

⁷¹ UE, *Human Rights and Democracy in the World...*, *op. cit.*, ps. 99-176.

⁷² CASIER, Tom, "The European Neighborhood Policy: Assessing the EU's Policy toward the Region" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, p. 100.

⁷³ SOROETA, J., "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental ...", *op. cit.*, p. 858.

⁷⁴ BINDMAN, Eleanor, "The EU's human rights policy in Russia: more than rhetoric?" en *Open Democracy*, 30 de septiembre 2010.

⁷⁵ BINDMAN, E., "Russia's response to the EU's human rights policy" en *Open Democracy*, 1 de octubre 2010.

eliminar el peso de los derechos humanos en sus respectivas políticas exteriores. La Unión Europea es una posibilidad para hacer más, nunca una excusa para hacer menos.

4. Reflexión final

En la discusión teórica y en el modelo de análisis presentado en este artículo se identifican las tres razones fundamentales por las que un gobierno puede promover los derechos humanos en su acción exterior. En primer lugar, una política exterior sensible a los derechos humanos puede formar parte de cierta identidad nacional, si bien ésta es una vía residual. Alternativamente, los derechos humanos pueden encontrar un espacio debido a las presiones ejercidas por actores internos o por el proceso de socialización entre estados, algo especialmente importante en el caso de la Unión Europea. Una última posibilidad es que los derechos humanos se conviertan en una elección táctica o estratégica de un gobierno para mantener o maximizar su poder.

Este autor se hace cargo de que el estudio empírico del caso de la UE sufre de limitaciones de espacio, tiempo y recursos. Este proyecto y su modelo de análisis no son sino una invitación abierta para concretar la metodología de investigación sobre los derechos humanos y la política exterior.

El lugar de los derechos humanos en la definición de la acción exterior es una cuestión de opción política. El modo en que se organiza la estructura política, la selección de los participantes en el establecimiento de la agenda, el marco de alternativas ..., todos estos factores condicionan y determinan el potencial de los derechos humanos. La Unión Europea está todavía lejos de llevar su potencia normativa a su última expresión. Sin embargo, no hay duda de que Europa tiene un gran potencial para influir positivamente sobre el resto del mundo. Una integración regional europea puede ser de inestimable ayuda para ubicar los derechos humanos en el centro de los motivos de preocupación de los europeos. Ahora bien, una Europa más integrada no es condición suficiente para aumentar la importancia estratégica de los derechos más fundamentales. Hace falta una serie distinta de prioridades para integrar los derechos humanos en la identidad europea misma.

Este artículo comenzó con la opinión negativa compartida por muchos activistas respecto al peso real y potencial de los derechos humanos en la acción exterior de los gobiernos. Siempre que no se convierta en pesimismo inalterable, esa actitud crítica es precisamente el motor que impulsa al movimiento global por los derechos humanos. Independientemente de que el poder de los derechos humanos se deba a concesiones estratégicas o a cuestiones de identidad nacional, por definición siempre queda espacio de mejora. Ello significa que los defensores de derechos humanos han de trabajar sin descanso para obligar a los gobiernos a rendir cuentas. Si no, nadie lo hará.

Bibliografía

ALSTON, Philip y WEILER, J.H.H., "An 'Even Closer Union' in Need of a Human Rights Policy:

- The European Union and Human Rights” en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, ps. 3-66.
- ADLER, Emanuel, “Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics” en *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº 3, 1997, ps. 319-363.
- BAEHR, Peter y CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique, *The Role of Human Rights in Foreign Policy*, 3ª edición, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2004.
- BAEHR, Peter, CASTERMANS-HOLLEMAN, Monique y GRÜNFELD, Fred, “Human Rights in the Foreign Policy of the Netherlands” en *Human Rights Quarterly*, vol. 24, nº 4, 2002, ps. 992-1010.
- BINDI, Federiga y SHAPIRO, Jeremy, “EU Foreign Policy: Myth or Reality” en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 339-348.
- BINDMAN, Eleanor, “The EU’s human rights policy in Russia: more than rhetoric?” en *Open Democracy*, 30 de septiembre 2010.
- BINDMAN, Eleanor, “Russia’s response to the EU’s human rights policy” en *Open Democracy*, 1 de octubre 2010.
- BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Nueva York, 2009.
- BULLEY, Dan, *Ethics as Foreign Policy: Britain, the EU and the other*, Routledge, Abingdon (RU), 2009.
- CASIER, Tom, “The European Neighborhood Policy: Assessing the EU’s Policy toward the Region” en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe’s Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 99-115.
- CLAPHAM, Andrew, “Where is the EU’s Human Rights Common Policy, and How is it Manifested in Multilateral Fora?” en ALSTON, Philip (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Nueva York, 1999, ps. 627-683.
- CLIENT EARTH, *Legislative briefing - Recast of Regulation 1049/2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission’s documents*, Client Earth, Londres - Bruselas, junio 2010.
- COLIVER, Sandra, “Commentary to: The Johannesburg Principles of National Security, Freedom of Expression and Access to Information” en *Human Rights Quarterly*, vol. 20, nº 1, 1998, ps. 12-80.
- DIEZ, Thomas, “Constructing the Self and Changing Others: Reconsidering ‘Normative Power Europe’” en *Millennium*, vol. 33, nº 3, 2005, ps. 613-636.
- DONNELLY, Jack, “Human rights: a new standard of civilization?” en *International Affairs*, vol. 74, nº 1, 1998, ps. 1-23.
- DONNELLY, Jack, *International Human Rights*, 3ª edición, Westview Press, Boulder (EEUU), 2007.
- EGELAND, Jan, *Impotent Superpower – Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, Oslo, 1988.
- El País*, “Todos los grupos del Parlamento Europeo, salvo el PP, rechazan la expulsión de gitanos de Sarkozy”, 7 de septiembre 2010.
- EU Observer*, “MEPs demand more say over EU foreign policy spending”, 29 de septiembre 2010.
- FELIU MARTÍNEZ, Laura, “La Política Exterior y la Promoción de los Derechos Humanos y la Democracia: Una Aproximación desde la Teoría de las Relaciones Internacionales” en QUEL LÓPEZ, Francisco Javier et al (eds.), *Derechos Humanos y Conflictos Internacionales. Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de*

- Vitoria-Gasteiz 2006, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, Leioa, 2007, ps. 81-120.
- FINNEMORE, Martha y SIKKINK, Kathryn, "International Norm Dynamics and Political Change" en *International Organization*, vol. 52, nº 4, 1998, ps. 887-917.
- FOOT, Rosemary, *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford University Press, Nueva York, 2000.
- FORSYTHE, David, "Introduction" en FORSYTHE, David (ed.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo, 2000, ps. 1-18.
- GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert, "Ideas and Foreign Policy: An Analytical Framework" en GOLDSTEIN, Judith y KEOHANE, Robert (eds.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993, ps. 3-30.
- HOFFMAN, Stanley, "Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal" en *Daedalus*, vol. 112, nº 4, 1983, ps. 19-49.
- HOOK, Steven, "Foreign Aid in Comparative Perspective: Regime Dynamics and Donor Interests" en PICARD, Louis, GROELSEMA, Robert y BUSS, Terry (eds.), *Foreign Aid and Foreign Policy: Lessons for the Next Half-Century*, National Academy of Public Administration and M.E. Sharpe, Washington D.C., 2008, ps. 86-105.
- KEUKELEIRE, Stephan y MACNAUGHTAN, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 2008.
- KEUKELEIRE, Stephan, "European Security and Defense Policy: From Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy" en BINDI, Federiga (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 2010, ps. 51-72.
- KLOTZ, Audie, "Norms Reconstituting Interests: Global Racial Equality and US Sanctions Against South Africa" en *International Organization*, vol. 49, nº 3, 1995, ps. 451-478.
- LERCH, Marika y SCHWELLNUS, Guido, "Normative by nature? The role of coherence in justifying the EU's external human rights policy" en *Journal of European Public Policy*, vol. 13, nº 2, 2006, ps. 304-321.
- LUIF, Paul, "EU cohesion in the UN General Assembly", *EUISS*, París, Occasional Paper nº 49, 2003.
- MANNERS, Ian, "Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, nº 2, 2002, ps. 235-258.
- MANNERS, Ian, "The normative ethics of the European Union" en *International Affairs*, vol. 84, nº 1, 2008, ps. 65-80.
- MARKS, Gary y MCADAM, Doug, "On the Relationship of Political Opportunities to the Form of Collective Action: The Case of the European Union" en DELLA PORTA, Donatella, KRIESI, Hanspeter y RUCHT, Dieter (eds.), *Social Movements in a Globalising World*, Palgrave Macmillan, Basingstoke (RU), 1999, ps. 97-111.
- NYE, Joseph, "Redefining the National Interest" en *Foreign Affairs*, vol. 78, nº 4, 1999, ps. 22-35.
- PORTEOUS, Tom, "A humane nation is a safer nation" en *The Guardian*, 7 de julio 2010.
- OHCHR, *2009 Report on Activities and Results*, Naciones Unidas, Ginebra, 2010.
- SCHEIPERS, Sibylle y SICURELLI, Daniela, "Normative Power Europe: A Credible Utopia?" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, nº 2, 2007, ps. 435-457.
- SCHULZ, William, *In Our Own Best Interest*, Beacon Press, Boston, 2002.
- SCOTT, Shirley y AMBLER, Olivia, "Does Legality Really Matter? Accounting for the Decline in US Foreign Policy Legitimacy Following the 2003 Invasion of Iraq" en *European Journal of International Relations*, vol. 13, nº 1, 2007, ps. 67-87.
- SJURSEN, Helene, "The EU as a 'normative' power: how can this be?" en *Journal of European Public Policy*, vol. 23, nº 2, 2006, ps. 235-251.

- SMITH, Karen, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge (RU), 2003.
- SMITH, Karen, "The European Union at the Human Rights Council: speaking with one voice but having little influence" en *Journal of European Public Policy*, vol. 17, nº 2, 2010, ps. 224-241.
- SOCIAL WATCH, *Migrants in Europe as Development Actors: Between Hope and Vulnerability*, Eurostep, Bruselas, 2009.
- SOROETA, Juan, "La posición de la Unión Europea en el conflicto del Sáhara Occidental, una muestra palpable (más) de la primacía de sus intereses económicos y políticos sobre la promoción de la democracia y de los derechos humanos" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 34, 2009, ps. 823-864.
- The Guardian*, "Roma deportations by France a disgrace, says EU", 14 de septiembre 2010.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Federación Internacional de Trabajadores de Transporte y Sindicato Finlandés de Marineros c. Viking Line ABP y OÜ Viking Line Eesti*, Caso C-438/05, Sentencia de 11 de diciembre 2007.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Lavalun Partneri Ltd c. Svenska Byggnadsarbetareförbundet y Otros*, Caso C-341/05, Sentencia de 18 de diciembre 2007.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Dirk Ruffert, en su condición de liquidador de los activos de Objekt und Bauregie GmbH & Co. KG c. Land Niedersachsen*, Caso C-346/06, Sentencia de 3 de abril de 2008.
- Tribunal Europeo de Justicia, *Comisión c. Luxemburgo*, Caso C-319/06; Sentencia de 19 de junio 2008.
- Unión Europea, *Human Rights and Democracy in the World. Report on EU action July 2008 to December 2009*, UE, Bruselas, 2010.
- WALLDORF, William, "When Humanitarianism Matters: Liberalism and the Termination of Strategic Commitments" en *Security Studies*, vol. 14, nº 2, 2005, ps. 232-273.
- WENDT, Alexander, *Social Theory of International Politics*, Cambridge University Press, Nueva York, 1999.
- YOUNGS, Richard, "Normative Dynamics and Strategic Interests in the EU's External Identity" en *Journal of Common Market Studies*, vol. 42, nº 2, 2004, ps. 415-435.

DERECHOS HUMANOS Y EMPRESAS: UN ENFOQUE RADICAL

ALICIA CAMPOS SERRANO*

RESUMEN:

En los últimos años se han multiplicado las denuncias de empresas transnacionales por violar derechos humanos en los lugares donde tienen sus actividades productivas o comerciales. Y también han proliferado los códigos de conducta corporativos que incluyen referencias a estos derechos, así como documentos e iniciativas internacionales de distinto carácter relacionando derechos y procesos económicos. Este artículo recorre la historia de la creciente utilización de los derechos humanos, en conjunto o en conflicto con otros lenguajes, en el marco más amplio de los debates en torno a la regulación de las empresas transnacionales y de la economía mundial. Además, ensaya una reflexión sobre las implicaciones de este proceso para principios fundamentales de las actuales relaciones internacionales, como la soberanía y la libertad de mercado, y sobre el potencial de transformación social de los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE:

Empresas transnacionales; derechos humanos; estado; soberanía; movimientos sociales; regímenes internacionales.

TITLE:

Human Rights and Companies: a radical approach

ABSTRACT:

During last years denunciations against transnational companies have multiplied for violating human rights in the places where they have their productive or commercial activities. At the same time, corporate codes of conduct have also incorporated references to those rights, and more and more international documents and initiatives of different character relate human rights and business. This article looks at the history of the growing use of the language of human rights, in the broader context of the debates around the regulation of transnational companies and the world economy. It also reflects on the implications of this process for main principles of the present-day international relations, such as sovereignty or market freedom, and the potential for social transformations of human rights.

KEYWORDS:

Transnational companies; human rights; state; sovereignty; social movements; international regimes.

* **Alicia Campos Serrano** es Investigadora Ramón y Cajal, Dpto. Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Autónoma de Madrid, y miembro del Grupo de Estudios Africanos-UAM. Email: alicia.campos@uam.es

Introducción

Las reivindicaciones sociales frente a las empresas son algo tan antiguo como estas instituciones económicas. En los últimos tiempos, los derechos humanos son uno de los lenguajes con los que activistas y organizaciones sociales de distinto carácter y procedencia han articulado sus demandas, especialmente cuando las empresas operan en lugares diferentes a sus países de origen¹. En manos de los damnificados o de sus voceros, los derechos humanos están sirviendo para objetivos tan diversos como *evaluar* los efectos, *denunciar* los daños, *reclamar* responsabilidades o *proponer* nuevas formas de control de las actividades empresariales².

Otros actores, como gobernantes de estados, funcionarios de organizaciones internacionales o directivos de las mismas empresas participan de manera creciente en debates sobre la regulación de la economía y de los actores económicos, en los que los derechos humanos son categorías cada vez más habituales. El nombramiento del profesor John G. Ruggie como *Representante Especial de Naciones Unidas sobre Empresas y Derechos Humanos* por Kofi Annan en 2005 constituye una de las expresiones más recientes de este proceso. El consiguiente trabajo de consultas y redacción de documentos que ha realizado Ruggie ha servido de catalizador de intensos debates entre gobiernos, patronales, sindicatos y organizaciones de defensa de los derechos humanos³.

Esta convergencia en los términos utilizados de los debates no puede ocultar los enormes desacuerdos existentes en cuanto al alcance de los derechos y la capacidad de las personas para reclamarlos. La propuesta del Representante Especial, expresado en la tríada de "Proteger" (como deber de los estados), "Respetar" (como obligación de las empresas) y "Reclamar" (como derecho de los individuos), presupone la complementariedad de los intereses de los que él considera los tres actores principales de este drama. Sin embargo, como dice Fred Cooper, no todas las cosas buenas van necesariamente siempre juntas⁴. Y puede que no sea tan fácil hacer compatible la reclamación y efectividad de los derechos humanos con otros principios como la soberanía de los estados o la libre circulación de capitales.

¹ Utilizaremos aquí el término de *empresa transnacional* para referirnos a este fenómeno, con preferencia a *multinacional*, que reservaremos para los casos en que los propios actores o documentos lo utilicen.

² Sobre las potencialidades de los derechos humanos en manos de organizaciones sociales, la autora está escribiendo otro texto, inicialmente presentado en el 4º Congreso Europeo de Estudios Africanos (ECAS 4) celebrado en Uppsala del 15 al 18 de junio de 2011, bajo el título "Human Rights against Extraction: Implications for African and Transnational Social Movements".

³ La organización *Business and Human Rights* creó un portal para el Representante Especial, donde puede consultarse todo el trabajo llevado a cabo por el mismo, y los documentos producidos por todos los participantes: <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home> (consultado el 26 de mayo de 2011).

⁴ COOPER, Frederick, "Social Rights and Sovereignty at the End of Empire: Labour and Economic Development in Decolonizing Africa", *International Conference on Human Rights/Social Rights; The Twentieth-Century Predicament*, Postdam, 2 a 4 de diciembre de 2010.

Este texto quiere participar en el debate en torno a las implicaciones de exigir derechos ante los efectos de las actividades empresariales. Y lo hace desde una mirada histórica que atiende a las distintas maneras en que se ha tratado de fiscalizar socialmente a las empresas, especialmente cuando éstas actúan lejos de su casa matriz; y también a los modos en que éstas han tratado de limitar dichos controles sociales. Los derechos humanos son sólo una de las muchas formas en que estos se han articulado a lo largo del tiempo.

1. Normas para empresas: del *Derecho de Gentes* al *Nuevo Orden Económico Internacional*

Que las actividades empresariales pueden generar efectos perversos para muchas personas, tanto cerca como fuera de las fronteras en donde tienen su sede general, es evidente observando la historia de corporaciones y empresas. Baste recordar las degradadas condiciones de los asalariados en las fábricas y minas de la Europa decimonónica, la trata de esclavos, el uso del trabajo forzado en las zonas coloniales, o el papel de las compañías comerciales en la detonación de guerras. Pero tampoco han faltado normas e instituciones que trataran de ordenar estas actividades más allá de la lógica de la obtención de beneficios.

La actividad de las compañías comerciales y de otro tipo nunca se ha concebido exenta de regulaciones. En el pasado, muchos comerciantes y organizaciones mercantiles funcionaron en las redes abiertas por los distintos imperios, chino, otomano, español o británico, que constituían órdenes políticos y jurídicos en cuyo seno debían conformar sus negocios⁵. Castellanos y portugueses trataron durante el siglo XVI de monopolizar el comercio transoceánico. Pero en el Océano Índico, el derecho islámico había funcionado durante mucho tiempo como un derecho común en un mar abierto al comercio; y muchos en Europa y otros lugares consideraban que el *derecho de gentes* (*law of nations*) era aplicable a cualquiera que participara del comercio transoceánico⁶. Desde esta lógica, cuando Gran Bretaña abolió la trata de esclavos, consideró que esta prohibición afectaba a todos los barcos que navegaban por el Atlántico, con independencia de su pabellón⁷.

No obstante, a lo largo del siglo XIX, al mismo tiempo que se configuraba un derecho internacional fundado en la soberanía absoluta de los estados, el dogma liberal del libre mercado sin trabas políticas o jurídicas se fue imponiendo en el ámbito del comercio y las inversiones internacionales. El dinero y el *patrón oro*, y no las normas o las leyes, fueron concebidos como el principal elemento

⁵ BURBANK, Jane y COOPER, Fred, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton & Oxford, 2010.

⁶ CLAVERO, Bartolomé, *Diritto della Società Internazionale*, Jaca Book, Milán, 1995.

⁷ De esta misma época data la ley estadounidense *Alien Tort Claims Act* (ATCA), que reconoce competencia a los Tribunales Federales para juzgar casos en que un extranjero denuncie "violación del derecho de gentes o de un tratado" firmado por Estados Unidos. Esta norma, aprobada el mismo año de la francesa *Declaración del Hombre y del Ciudadano* de 1789, está siendo utilizada hoy en día para demandar a corporaciones transnacionales por violación del derecho internacional en países extranjeros.

de regulación de los mercados⁸. La generalización de este sistema, basado en la idea de la autorregulación de la economía, requirió en no pocas ocasiones de la intervención de las cañoneras de la armada británica y otras, para “abrir” nuevos mercados a las empresas de los países a la cabeza del proceso industrializador.

En las fábricas y minas donde se experimentaban estos procesos, el movimiento obrero comenzó a utilizar el lenguaje específico de los *derechos* de las personas frente a las empresas productivas. Polanyi nos ha hecho ver cómo la reacción de distintos grupos sociales, sindicatos y otros, ante los efectos perversos del liberalismo económico, condujeron hacia finales del siglo XIX y principios del XX al establecimiento de una serie de garantías sociales y de derechos de los ciudadanos y los trabajadores contra los peores abusos generados por un mercado no regulado⁹. En el interior de los países más industrializados, las empresas debieron someterse a cada vez más reglamentaciones y garantías de los trabajadores, y también a las leyes cada vez más numerosas de política económica, fiscal o más tarde medioambiental.

Esta reacción “autoprotectora” en el interior de los países industrializados fue simultánea a la expansión de los imperios coloniales europeos en Asia y África, en cuyo seno las grandes empresas de la metrópoli encontraron grandes mercados protegidos para sus operaciones. Sin embargo, la conquista y gobierno de estos territorios no supuso la expansión de la incipiente legislación social al espacio colonial. Los colonizados serían tratados más como súbditos que como nuevos ciudadanos con derechos, políticos o sociales¹⁰, lo que en algunos casos permitía la imposición de trabajo forzado en las plantaciones, minas y obras de infraestructuras por empresas metropolitanas, así como la prohibición de actividades sindicales o la represión de manifestaciones de protesta.

No faltaron sin embargo campañas dentro y fuera de los imperios que denunciaban las peores condiciones laborales de los “indígenas”. Así ocurrió con la explotación del caucho en el Estado Libre del Congo de Leopoldo II, con el tráfico de trabajadores en el Golfo de Guinea, o con las denuncias de las condiciones en las minas de África Austral por misioneros y filántropos. En el periodo de entreguerras, la *Convención sobre Esclavitud* de 1926 promovida por la Sociedad de Naciones, y el *Convenio sobre Trabajo Forzoso* de 1930 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) atendían específicamente a las condiciones laborales en las colonias y trataron de definir estándares internacionales en relación a las mismas.

Pero fue a partir de los años treinta del siglo XX, cuando las reivindicaciones

⁸ LEYSHON, Andrew, “The Transformation of Regulatory Order: Regulating the Global Economy and Environment”, *Geoforum*, vol. 21, num. 3, 1992.

⁹ POLANYI, Karl, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Eds. La Piqueta, Madrid, 1989.

¹⁰ MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996.

de los trabajadores asiáticos y africanos y la paulatina reforma de los gobiernos coloniales, generaron una mayor regulación de las relaciones laborales en el ámbito de la colonia. Las políticas llamadas de “estabilización”, que buscaban la reproducción de la pequeña clase de asalariados coloniales, supuso un creciente reconocimiento de derechos frente a las empresas metropolitanas y al propio gobierno, y la paulatina equiparación de los trabajadores coloniales y metropolitanos. Fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando la idea de unos derechos humanos y unos derechos laborales comunes a todas las personas y trabajadores, con independencia del gobierno (colonial o no) bajo el que viviesen, tomó cuerpo a través de documentos como la *Declaración de Filadelfia*, nueva carta de la OIT, de 1944 o la misma *Declaración Universal de los Derechos Humanos* aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948.

Los imperios coloniales constituyeron por tanto espacios en los que las compañías encontraban condiciones favorables y mercados protegidos; pero también donde los trabajadores coloniales pudieron, de manera creciente, reclamar derechos y aspirar a disfrutar de los mecanismos de redistribución de la riqueza que el estado de bienestar estaba proporcionando a sus homólogos en la metrópoli¹¹. El proceso de descolonización vendría a transformar los términos de estas relaciones, y terminaría con los imaginarios tardocoloniales que concebían una ciudadanía imperial en el marco de la Unión Francesa o de una Commonwealth reconstituida.¹²

Muchos nacionalistas plantearían la independencia de las colonias como un paso imprescindible para que el incipiente disfrute de derechos, políticos y sociales, fuera general y efectivo: en palabras del futuro presidente de Ghana, Kwame Nkrumah, era necesario encontrar primero “el reino de lo político”, para conseguir después “todo lo demás”. El proceso de desintegración de los imperios europeos en Asia y África convirtió a la mayoría de los territorios coloniales en estados soberanos, y reforzó al estado-nación como principal organización política en la que se distribuían (o debían distribuirse) todas las poblaciones del mundo. Los nuevos gobiernos se consideraron entonces principales valedores y garantes de los derechos de sus ciudadanos, y asumieron como función prioritaria la promoción del desarrollo y el bienestar en el marco de las fronteras nacionales. Por su parte, las antiguas metrópolis, se vieron libradas de esta responsabilidad, convertida ahora en meras políticas voluntarias de cooperación al desarrollo con sus ex colonias.

Para muchas empresas la descolonización supuso su transformación de “imperiales” en “transnacionales”, en la medida en que pasaron de trabajar en el marco protegido del imperio, a verse sometidas teóricamente a las distintas normas y jurisdicciones de los numerosos estados que entonces surgieron. Pero en general, las empresas metropolitanas supieron adaptarse, e incluso sacar provecho, a un

¹¹ COOPER, Frederick, *Africa since 1940. The past of the present*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

¹² COOPER, *op.cit.*, 2010; BURKE, Roland, *Decolonization and the Evolution of Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010.

mundo mayoritariamente conformado por estados soberanos. Algunas trataron de acomodar violentamente la nueva situación a sus intereses, como ocurrió en el golpe orquestado en 1953 por Gran Bretaña y Estados Unidos contra el primer ministro Mosadeq, en defensa de la *Anglo-Iranian Oil Company*; la instigación de empresas mineras belgas a la secesión de la rica región de Katanga respecto del recién independizado Congo en 1960, precipitando el establecimiento de la dictadura del Mariscal Mobutu; o la participación de la americana *International Telephone and Telegraph Corporation* en el golpe de estado contra el presidente chileno Allende en 1973.

Estos casos y otros similares mostraron el poder de las empresas transnacionales frente a gobiernos débiles poco afines, y el apoyo que podían ofrecer a gobiernos represivos que aseguraran sus beneficios. Algunos autores críticos desarrollaron entonces ideas en torno al *neocolonialismo* o la *dependencia*, para referirse entre otras cosas a la vulnerabilidad de los estados postcoloniales frente a poderosos grupos económicos procedentes de los países más ricos. No obstante, no debe olvidarse que durante estos mismos años y en ciertos ámbitos, las empresas transnacionales sufrieron un desplazamiento a favor de empresas nacionales que monopolizaron la producción de petróleo y otros minerales, como ocurrió en los estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEC). Ni tampoco que algunos de los regímenes que lograron con éxito contestar el poder de las transnacionales, como muchos socialistas o el iraní desde 1979, fueran a su vez violadores de muchos derechos de sus ciudadanos.

En este contexto, se generó un debate en Naciones Unidas en torno a la necesidad de establecer un *Nuevo Orden Económico Internacional* impulsado por los representantes del entonces llamado Tercer Mundo, "basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia"¹³.

Como parte de esta corriente, surgió desde el principio la cuestión del impacto de las empresas transnacionales sobre el desarrollo y las relaciones internacionales¹⁴. Las empresas no habían sido apenas objeto de atención en los textos fundacionales del nuevo orden posbélico internacional. Pero la regla fundamental que se afirmaría ahora con respecto a las transnacionales no alteraría en lo esencial aquel, en la medida en que se sometía a estas empresas al control y la legislación de los estados donde actuasen. Así lo estableció el principio g) de la resolución de la Asamblea General que aprobó la declaración del NOEI,

¹³ Resolución 3201 S-VI de la Asamblea General de Naciones Unidas, 1 de mayo de 1974.

¹⁴ "Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, ST/ECA/190, 1973.

que preveía la “reglamentación y supervisión de las actividades de las empresas transnacionales, mediante la adopción de medidas en beneficio de la economía nacional de los países donde esas empresas realizan sus actividades, sobre la base de la plena soberanía de esos países”. Por su parte, la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* aprobada por la Asamblea General de la ONU en diciembre 1974, recogía en su artículo dos un texto muy similar¹⁵.

Junto a la reafirmación de la soberanía del estado, también se plantearía la necesidad de someter a las empresas transnacionales a ciertas reglas más allá de las legislaciones de los estados. A iniciativa del Consejo Económico y Social, se crearon una *Comisión* y un *Centro sobre Corporaciones Multinacionales* (más tarde *Transnacionales*), con el objetivo de redactar un *Código de Conducta* para estas empresas, que comenzaron sus trabajos en 1975. Esto conllevó numerosos debates y negociaciones, y la redacción de numerosos borradores. El principal desacuerdo entre los representantes de estados exportadores de capital, y los pertenecientes al llamado Grupo de los 77 y países del bloque socialista, fue en torno a la tensión entre la exigencia de garantizar un trato no discriminatorio a las empresas, y la de sujetar a éstas a mayores regulaciones que impidieran los efectos perversos sobre la independencia política y económica de los estados¹⁶.

Durante la misma década de los setenta, otros organismos internacionales aprobaron documentos referidos a empresas multinacionales. La Organización Internacional del Trabajo, compuesta por representantes de gobiernos, sindicatos de trabajadores y empresas, aprobó en 1977 la *Declaración Tripartita de Principios sobre las Empresas Multinacionales y la Política Social*, reafirmando la aplicabilidad de los derechos laborales en el contexto de las actividades de las transnacionales. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD), conformado por muchos de los estados donde tenían su sede la mayor parte de las transnacionales del momento, aprobó en 1976 la *Declaración sobre Inversiones Internacionales y Empresas Multinacionales*, cuyo principal eje era asegurar la no discriminación contra dichas empresas.

Ninguno de estos textos constituía un tratado internacional que obligara a las partes a su cumplimiento, y sólo en la Declaración Tripartita se hablaba en términos de derechos de las personas, en concreto de los trabajadores. Los derechos humanos recogidos en la *Declaración Universal* de 1948, no constituían a estas alturas el principal lenguaje con el que considerar y regular a las empresas transnacionales.

¹⁵ Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 12 de diciembre de 1974. Art. 2. “(...) Todo estado tiene el derecho de: b) Reglamentar y supervisar las actividades de empresas transnacionales que operen dentro de su jurisdicción nacional, y adoptar medidas para asegurarse de que esas actividades se ajusten a sus leyes, reglamentos y disposiciones y estén de acuerdo con sus políticas económicas y sociales. Las empresas transnacionales no intervendrán en los asuntos internos del Estado al que acudan”.

¹⁶ MUCHLINSKI, Peter, *Multinational Enterprises and the Law*, Oxford: Blackwell, 1999.

Por otra parte, el impulso regulador de los años setenta iba a verse frenado en la década siguiente con la generalización de políticas económicas liberales, obsesionadas con la apertura de mercados y la privatización, en un contexto que no incluía esta vez el elemento estabilizador de la paridad fija con el dólar, desaparecida durante la crisis de 1973. El creciente papel adquirido por las Instituciones Financieras Internacionales en los países “en desarrollo”, vino acompañado por ideas en torno al papel perjudicial de la intervención de los estados en los mercados para la generación de crecimiento económico, revirtiendo así el modelo nacionalista de desarrollo.

La expansión de las operaciones de las grandes corporaciones en más y más lugares del mundo, así como la crisis económica y financiera sufrida en muchos países, generaron un contexto poco favorable a la reivindicación de un mayor control político y jurídico de las empresas cuando funcionaban de manera transnacional. Los gobiernos se concentraron más en atraer inversiones para sí mismos, reforzando las ventajas que les diferenciaba de sus vecinos, que en establecer estándares comunes. Prueba de este clima económico e intelectual fue la ausencia de mención del papel de las empresas en la misma *Declaración sobre el Derecho del Desarrollo*, aprobada en Naciones Unidas en 1986, pese a los intensos debates sobre las transnacionales que se desarrollaron en el Grupo de Trabajo que preparó el texto.

El último proyecto de *Código de Conducta para Empresas Transnacionales* presentado por la UNCTC en 1990 fracasó en conseguir el apoyo suficiente para ser aprobado en el seno de Naciones Unidas, y dos años más tarde se abandonó la idea misma. El propio UNCTC desapareció, y todo el programa sobre transnacionales se trasladó en 1993 a una nueva División sobre Empresas Transnacionales e Inversiones (DTCI) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo-UNCTAD. El DTCI se creó entonces con la función de analizar la naturaleza de las corporaciones transnacionales y su contribución al desarrollo, pero no el de negociar un código de conducta u otro tipo de texto normativo para los agentes económicos o políticos.

2. Entre la Responsabilidad Social Corporativa y la rendición de cuentas

La convulsión generada por el fin de la Guerra Fría no afectó al compromiso de los actores internacionales más poderosos con el libre mercado: en 1995 se creó la pospuesta *Organización Mundial del Comercio* con el objetivo expreso de liberalizar el comercio a partir de negociaciones multilaterales entre gobiernos. Pero el nuevo contexto histórico promovería la matización de las versiones más dogmáticas del neoliberalismo.

Las mismas empresas promoverían un tipo de regulación que facilitaría sus actividades en otros países: en los años noventa se multiplicaron los acuerdos bilaterales entre gobiernos para garantizar las inversiones extranjeras, así como iniciativas más generales. En 1995 comenzó a debatirse en la OCDE un posible

Acuerdo Multilateral de Inversiones (MAI), y un año más tarde, la UNCTAD adquirió el compromiso de trabajar sobre un Posible Marco Multilateral sobre Inversiones¹⁷. El objetivo de estos acuerdos, que tampoco llegaron a convertirse en tratados, no era "controlar los potenciales impactos negativos de las empresas transnacionales, sino cómo reintegrar mejor a los países en desarrollo en la economía global de manera que asegurara la afluencia de nuevos capitales de inversión"¹⁸.

Sin embargo, no dejaron de producirse escándalos internacionales, que vinculaban a empresas transnacionales con desastres sociales y medioambientales, y que en muchas ocasiones fueron objeto de campañas por parte de activistas y organizaciones sociales. Así ocurrió por ejemplo con la contaminación masiva provocada por un accidente en una planta de *Union Carbide* en Bophal (India) en 1984; o con el ajusticiamiento por el gobierno de Nigeria de varios líderes locales que denunciaban los efectos sociales y medioambientales de la petrolera *Shell* en el Delta del Níger, en 1995. Durante los años noventa numerosas campañas hicieron visible la participación de empresas extractivas en catástrofes medioambientales, así como en conflictos armados y órdenes políticos autoritarios¹⁹. Empresas farmacéuticas o alimentarias, como Monsanto o Nestlé, también fueron objeto de críticas por sus prácticas perjudiciales para enfermos, campesinos, o consumidores²⁰. Y las del sector textil, como Nike o Gap, sufrieron denuncias periódicas por las condiciones de los trabajadores en sus fábricas, normalmente localizadas en países asiáticos o latinoamericanos con menores protecciones laborales que en sus lugares de origen. Muchas de estas campañas argumentarían en parte en términos de la violación de los derechos de las personas a la salud, a un salario justo o a un medio ambiente limpio.

En esta dinámica debe entenderse el surgimiento, en Estados Unidos y algunos países europeos en los años noventa, de pequeños *think tanks* especializados en escrutar las actuaciones de estas empresas, como el *Program on Corporations, Law and Democracy* (USA), el *Transnational Resource and Action Center* (CorpWatch) (USA), *Taskforce on Business and Industry, Reclaim Democracy* (USA), *Corporate Watch* (UK), *Corporate Europe Observatory* (Holanda) y *Business*

¹⁷ Midrand Declaration of 11 May 1996. UNCTAD, Report of the Proceedings of the UNCTAD Ninth Session Midrand, SA, 27 abril a 11 mayo 1996.

¹⁸ MUCHLINSKI, *op.cit.*, p. 103.

¹⁹ Recuérdense los vertidos en el Mar del Norte por Shell (1998), en el Golfo de México por Exxon (1989) y BP (2010) o frente a las costas de Galicia por el buque Prestige (2002). Los conflictos de las últimas décadas en Angola, Sudán, Nigeria, Sierra Leona, Liberia, RD Congo o Colombia han estado vinculados a extracción de minerales. Véanse por ejemplo los informes de Human Rights Watch (HRW), "The Ogoni Crisis", 1995; HRW, "The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities", 1999; HRW, "The Niger Delta: No Democratic Dividend", 2002; Global Witness, "A Rough Trade: The role of companies and governments in the Angolan Conflict", 1999; Amnistía Internacional (AI), "Oil in Sudan", 2001; International Crisis Group, "God, Oil and Country", 2002; HRW, "Sudan, Oil and Human Rights", 2002; KANOUI, Vanessa, "Globalización, multinacionales y poblaciones en peligro", MSF, Cuadernos para el debate, nº 2, febrero 2001.

²⁰ HRW, "Blood, Sweat and Fear: Workers' Rights in U.S. Meat and Poultry Plants", 2005.

and Human Rights (UK). En América Latina también han aparecido grupos como el colombiano *Observatorio Social de Empresas Transnacionales, Megaproyectos y Derechos Humanos*, o centrados en sectores específicos como *OilWatch*, que ya tiene presencia también en África. En Suráfrica, surgido del movimiento del apartheid, existe el *Interfaith Center on Corporate Responsibility*. Y en España, podemos mencionar el trabajo del *Observatorio de la Deuda en la Globalización* sobre empresas transnacionales españolas.

Por otra parte organizaciones más antiguas, de defensa de los derechos humanos, del medioambiente o del desarrollo, como *Amnistía Internacional (AI)*, *Human Right Watch*, *Friends of the Earth*, u *Oxfam* aumentaron su preocupación y actividad en torno a las implicaciones sociales de las empresas²¹. Al tiempo que se han creado coaliciones de grupos diversos en torno a cuestiones como la transparencia y el derecho a la información en el ámbito empresarial, como *Publish What You Pay*, impulsada por Global Witness y la fundación del financiero filántropo George Soros *Open Society*.

Otro fenómeno creciente de estos años han sido las denuncias particulares contra empresas ante tribunales de justicia por parte de las mismas víctimas. La inexistencia de tribunales internacionales competentes para juzgar a empresas hace que todas estas demandas se hayan presentado ante las jurisdicciones nacionales de los países donde tienen lugar los abusos o en los de la sede de la empresa en cuestión. En el caso de Estados Unidos, este uso se ha beneficiado de la existencia de la *Alien Tort Claim Act* de 1789 que reconoce competencia a los Tribunales Federales para juzgar casos en que un extranjero denuncie "violación del derecho de gentes o de un tratado" firmado por Estados Unidos, y que ha sido utilizado recientemente para exigir responsabilidades y compensaciones por daños cometidos por empresas estadounidenses en el extranjero. En 1993, 30.000 campesinos ecuatorianos demandaron a Chevron-Texaco por los perjuicios medioambientales de la extracción de crudo en la selva amazónica²², y en 1997 13 burmeses denunciaron a Unocal por abuso de derechos humanos, especialmente trabajos forzados, en la construcción del gaseoducto Yadana en Myanmar.²³

Como reacción al aumento de la conciencia entre víctimas y otros actores sociales sobre el papel de las multinacionales sobre la vida de las personas, las grandes empresas impulsaron la idea de una autorregulación voluntaria, que

²¹ AI, "Human Rights: is it any of your business?" 1997; AI (Dutch Section) y Pax Christi, "Multinational Enterprises and Human Rights", Utrecht, 1998; AVERY, Christopher L., "Business and Human Rights in a Time of Change", *Amnesty International-UK*, 2000; FRANKENTAL, Peter y HOUSE, Frances, "Human rights: Is it any of your business?", *Amnesty International and the Prince of Wales Business Leaders Forum*, abril 2000.

²² KOENIG, Kevin, "Chevron-Texaco on trial". *World Watch Magazine* enero-febrero 2004.

²³ Earthrights International, "Historic advance for universal human rights: Unocal to compensate Burmese villagers", 12 abril 2005. Véase también BOWERSETT, Laura "Doe v. Unocal: Tortuous Decision for Multinationals Doing Business in Politically Unstable Environments", Casenote, *The Transnational Lawyer*, Vol. 11, 1998.

atenuara las peores consecuencias de sus actividades para el medioambiente, los trabajadores o las poblaciones circundantes, en el marco del libre mercado. En este contexto, muchas grandes empresas han creado departamentos dedicados a lo que genéricamente se denomina *Responsabilidad Social Corporativa* (RSC)²⁴, consistente en la redacción de *códigos de conducta* internos²⁵, y la adopción de sistemas de certificación sobre responsabilidad social o medio ambiente establecidos por organismos internacionales.

Este fenómeno ha sufrido un proceso de multilateralización, con la aparición de iniciativas y documentos elaborados entre empresas, organizaciones sociales y gobiernos, que pretenden ser marco y guía para las actividades de las multinacionales: ejemplo de ello son los *Principios Voluntarios sobre Seguridad y Derechos Humanos* de 2000, promovidos por los gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido, Holanda y Noruega, organizaciones de derechos humanos como AI y empresas del sector extractivo y energético. Ese mismo año, la OCDE revisó sus *Directrices para Empresas Multinacionales*, que como su nombre expresa, trata de proporcionar criterios y pautas para las empresas en sus actividades transnacionales. En torno a la dimensión concreta de la transparencia, también han surgido iniciativas que promueven ciertos comportamientos responsables de las empresas, como la *Extractive Industries Transparency Initiative*, el *Protocolo de Kimberley* en el ámbito de los diamantes provenientes de zonas en conflicto, ambos de 2002.

El acuerdo multilateral con pretensiones más comprensivas es el *Pacto Mundial* de Naciones Unidas (*Global Compact*) de 1999 que se define como “una iniciativa voluntaria, en la cual las empresas se comprometen a alinear sus estrategias y operaciones con diez principios universalmente aceptados en cuatro áreas temáticas: derechos humanos, estándares laborales, medio ambiente y anti-corrupción”²⁶. El Pacto Mundial está suscrito fundamentalmente por empresas, pero también reúne a representantes de gobiernos, sindicatos y otras organizaciones sociales, así como de organizaciones internacionales. Como el resto de las iniciativas en torno a la RSC, ésta es de carácter voluntario, y como señala en su propia web “no controla ni impone el comportamiento o las acciones de las empresas. Está designado más bien para estimular el cambio y promover la buena ciudadanía corporativa para fomentar alianzas y soluciones innovadoras”²⁷.

²⁴ COMPA, Lance y HINCHLIFFE-DARRICARRERE, Tashia, “Enforcing International Rights through Corporate Codes of Conduct”, *Columbia Journal of Transnational Law*, 33,1995. BENDELL, Jem, *Barricades and Boardrooms. A Contemporary History of the Corporate Accountability Movement*, UN Research Institute for Social Development, Technology, Business and Society, Programme Paper Num. 13, junio 2004.

²⁵ Ejemplo de estas son la de Shell “Statement of General Business Principles” o de British Petroleum, “Our commitment to integrity”.

²⁶ RASCHE, Andreas y KELL, Georg (ed.), *The United Nations Global Compact*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.

²⁷ NACIONES UNIDAS, *Global Compact, Frequently Asked Questions*, en <http://www.unglobalcompact.org/AbouttheGC/faq.html>, consultado el 26 de mayo de 2011 (mi traducción).

Muchos de los códigos de conducta de las empresas, y todas las iniciativas multilaterales mencionadas, recogen el respeto a los derechos humanos como guía de la actividad de las empresas. Así, los dos primeros principios del Pacto Mundial establecen que las empresas “deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia” (1) y “asegurarse de que sus empresas no son cómplices de la vulneración de los derechos humanos” (2). Por su parte, el segundo principio de las Directrices revisadas de la OCDE afirma que las empresas deberán “(r) espetar los derechos humanos de las personas afectadas por sus actividades de conformidad con las obligaciones y compromisos internacionales del gobierno de acogida”.

La aparición de la RSC y el reconocimiento, por parte del mundo empresarial, de las implicaciones sociales de sus actividades, no han hecho desaparecer las denuncias de sus actividades, ni ha impedido la articulación de iniciativas contrarias al poder creciente de las transnacionales. A pesar de la participación de muchos activistas y organizaciones sociales en la configuración de la misma RSC, ésta ha sido también objeto de críticas, no tanto por los principios que la impulsan, sino por su acercamiento voluntario, susceptible de ser utilizado fundamentalmente con fines de prestigio y de búsqueda de reputación. Es así como muchos de los grupos y organizaciones sociales mencionadas más arriba han planteado acercamientos más regulativos y obligatorios, que vayan más allá de la exigencia de “responsabilidad” (*responsability*) para pedir una verdadera “rendición de cuentas” (*accountability*) de las transnacionales²⁸.

Es importante apreciar la dispersión organizativa de esta corriente, así como los diferentes lenguajes y objetivos con que estos grupos y campañas plantean sus demandas. Desde la “transparencia”, al “gobierno democrático”, la “responsabilidad de las empresas” o la “autodeterminación de los pueblos” y la “soberanía nacional”, estos objetivos se combinan a menudo en unos mismos programas, pero otras veces pueden entrar en sutiles conflictos. Los “derechos humanos” van a ser uno de esos lenguajes, que como vimos, también han integrado muchos de los códigos de conducta de las empresas²⁹.

En cualquier caso, estos activistas no encuentran ya el apoyo decidido de los gobiernos del antes llamado Tercer Mundo, que durante los años setenta

²⁸ BENDELL, *op.cit.*, 2004.

²⁹ En torno al año 2000 se publicaron numerosos estudios y documentos sobre las implicaciones de las actividades empresariales para los derechos humanos, así como sobre la sujeción jurídica de las empresas a aquellos. WILSON, Andrew y GRIBBEN, Chris, *Business Responses to Human Rights*, Ashridge Centre for Business and Society, abril 2000; PAUL, James A. y GARRED, Jason, *Making Corporations Accountable – A background paper for the United Nations Financing for Development Process*, Global Policy Forum, Nueva York, diciembre 2000; JUNGK, Margaret, *Defining the Scope of Business Responsibility for Human Rights Abroad*, Danish Centre for Human Rights, 2001.

estuvieron al frente de las exigencias por una mayor regulación de las empresas transnacionales, y que ahora se muestran más preocupados por atraer inversiones en una economía mundial muy competitiva que por el establecimiento de un *Nuevo Orden Económico Internacional*. Muchas de estas iniciativas suponen además exigencias, no sólo para las empresas, sino para los propios gobiernos.

Pese a todo, la corriente a favor de una mayor rendición de cuentas empresarial va a hacerse sentir en el seno de las organizaciones internacionales, y en la redefinición de la misma RSC. Muchas de estas organizaciones han sido patrocinadoras de iniciativas multilaterales ya mencionadas como el *Pacto Mundial* o la EITI. Los derechos humanos en concreto constituyen un espacio de encuentros, debates y desacuerdos entre actores muy diversos, y en la última década, han constituido el tema principal de algunas iniciativas de Naciones Unidas que ha canalizado estas sinergias y conflictos. A esta cuestión dedicamos el siguiente epígrafe.

3. Derechos humanos y empresas en Naciones Unidas

Como hemos visto, la reclamación del respeto de los derechos humanos en el marco de la actuación de las empresas transnacionales, se ha desarrollado en el marco más amplio de los debates en torno a la responsabilidad corporativa y la regulación de la economía. Pero también es parte de otro proceso: el de la creciente extensión de los ámbitos donde se invocan los derechos humanos, como por ejemplo el del desarrollo y la lucha contra la pobreza. Esto ha supuesto en parte una mayor integración de las dos dimensiones en las que se clasificaron los derechos humanos a partir de los *Pactos Internacionales* de 1966, uno sobre derechos civiles y políticos y otro sobre derechos sociales y culturales.

En los años ochenta se hizo habitual hablar de un derecho al desarrollo, a partir de los trabajos y la declaración resultante del *Grupo de Trabajo de Expertos Gubernamentales sobre el derecho al desarrollo* en 1986. Como mencionamos más arriba, esta declaración no hacía mención al papel de las empresas en este desarrollo. Pero el *Informe sobre Desarrollo Humano* del PNUD del año 2000, ponía claramente en relación dicho derecho con los derechos humanos, y sí hacía mención a las empresas. Dos años más tarde, la declaración final de la *Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible* celebrada en Johannesburgo en 2002 convenía “en que en la realización de sus actividades legítimas el sector privado, incluidas tanto las grandes empresas como las pequeñas, tiene el deber de contribuir a la evolución de comunidades y sociedades equitativas y sostenibles”³⁰, después de que diversas organizaciones sociales plantearon la cuestión de las empresas transnacionales a

³⁰ Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, 2002, párr. 27, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm, consultada el 26 de mayo de 2011. En el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre, se establece el objetivo de “Promover la responsabilidad y la rendición de cuentas (*responsability and accountability*) ambiental y social corporativa”

través de la iniciativa *People's Action for Corporate Change*.³¹

En este contexto de creciente vigilancia a las empresas transnacionales y de expansión del lenguaje de los derechos humanos, las instancias dedicadas a los mismos en Naciones Unidas han tratado en la última década de tomar la iniciativa de la nueva corriente. Todavía en la *Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos*, celebrada en Viena en 1993, apenas se menciona otro sujeto de las obligaciones que imponen estos derechos que el estado. Sin embargo, en febrero de 2000, la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos se dirigió a la UNCTAD en su IX Conferencia en los siguientes términos: "Debe reconocerse que las normas y criterios en la esfera de los derechos humanos son tan trascendentes en el área del comercio, las finanzas y las inversiones internacionales como en cualquier otra área de la actividad humana. La búsqueda de un desarrollo equitativo y de un comercio justo son preocupaciones legítimas en la esfera de los derechos humanos. La pobreza y la exclusión representan la negación de los derechos humanos y el derecho al desarrollo." Además, anunciaba que la Comisión de Derechos Humanos había encargado a la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos "un examen general de la cuestión de la mundialización"³².

Como producto de este trabajo, la Subcomisión presentó en 2003 una propuesta de *Normas sobre las Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*. Este texto constituye el intento más firme y decidido por someter a las empresas a unos estándares mínimos y obligatorios, con independencia del estado en el que actúen. Las Normas establecían expresamente la obligación de "las empresas transnacionales y otras empresas comerciales" de "promover y proteger los derechos humanos consagrados en el derecho internacional y en la legislación nacional, incluidos los derechos e intereses de los pueblos indígenas y otros grupos vulnerables, asegurar que se cumplan, respetarlos y hacerlos respetar", siempre "dentro de sus respectivas esferas de actividad e influencia"³³.

La redacción de las normas conllevaron numerosas consultas a expertos, organizaciones sociales y empresariales y gobiernos, e impulsaron la configuración del espacio discursivo que estamos analizando aquí, que pone en relación actividades empresariales y derechos humanos. Este proceso también puso de manifiesto desde el inicio el carácter conflictivo y la diversidad de interpretaciones y usos de que era susceptible este lenguaje: el principal desacuerdo se refería a la naturaleza obligatoria o voluntaria que debían adquirir los derechos humanos

³¹ Promovida por la organización surafricana *Groundwork* y *Friends of the Earth International* http://www.groundwork.org.za/WSSD/resolution_August_2002.htm, consultada el 26 de mayo de 2011.

³² Naciones Unidas, UNCTAD, TD/L.362, 9 febrero 2000.

³³ "Obligaciones Generales", *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2003.

para las empresas. El enfrentamiento abierto entre grupos empresariales, “vehementemente opuestos al borrador de normas” y los grupos de defensa de los derechos humanos, “decididamente a favor” se saldó con la victoria de los primeros, pues la Comisión de Derechos Humanos rechazó aprobar el documento³⁴.

En la misma decisión de la Comisión de Derechos Humanos en la que se rechazaba el carácter vinculante de las Normas, se solicitaba a la Oficina del Alto Comisionado para los derechos humanos la elaboración de “un informe en que se establecieran el alcance y la situación jurídica de las iniciativas y normas existentes acerca de la responsabilidad de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos”³⁵. Este es el origen del nombramiento por el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, del profesor John Ruggie como *Representante Especial sobre Empresas y Derechos Humanos* en 2005, cargo que fue renovado por tres años más en 2008.³⁶ El trabajo del Representante Especial y su equipo se ha concretado en varios informes presentados al Consejo de Derechos Humanos (heredero de la Comisión desde 2007), a través de los cuales se ha buscado integrar las perspectivas e instrumentos de muchas de las iniciativas internacionales ya existentes, que fuimos señalando en la sección anterior, y sobre todo alcanzar un cierto consenso entre empresas, gobiernos y organizaciones sociales.

El principal resultado de todo ello es la formulación de un “Marco para las Empresas y los Derechos Humanos” en torno a los conceptos “Proteger, Respetar y Remediar”, presentado en junio de 2008, con los que se hace referencia al “deber del Estado de proteger frente a los abusos de derechos humanos cometidos por terceros, en particular *las* empresas; la obligación de las empresas de respetar los derechos humanos; y la necesidad de vías más efectivas a los recursos”³⁷. Desde entonces, los esfuerzos del Representante se dirigieron a la “operacionalización” de este marco, con la propuesta de unos *Principios Guía para la aplicación del Marco “Proteger, Respetar y Remediar” de Naciones Unidas*, recogidos en su último informe de marzo de 2011, presentados a la consideración del Consejo de Derechos Humanos en su reunión de junio.³⁸ Tal como expresa el Representante Especial en

³⁴ Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, Decisión 2004/116, 20 de abril de 2004. Véase también Amnistía Internacional, “The UN Human Rights Norms for Business”, 2004.

³⁵ ACNUDH, *op.cit.*, 2004.

³⁶ *Business & Human Rights*, <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>, consultado el 26 de mayo de 2011.

³⁷ Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008.

³⁸ Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para “proteger, respetar y remediar”*, Naciones Unidas, A/HRC/17/31, 27 de marzo de 2011.

la presentación de su informe, estos principios no generan nuevas obligaciones de Derecho Internacional, sino que desarrollan las implicaciones de estándares y prácticas existentes “para estados y empresas”.

Más aún que el trabajo llevado a cabo por la Subcomisión, la labor del Representante Especial desde 2005 ha supuesto una nueva inflación de documentos y debates, provenientes de muy diversos actores, que han sido convocados por aquel en distintos momentos del proceso, y que han participado con comentarios a cada uno de los informes presentados³⁹. La idea de distinguir, de manera concisa, entre la obligación de *proteger* de los estados, de *respetar* de las empresas, y la posibilidad de buscar *remedio* de los individuos, parece haber logrado un cierto consenso, inimaginable durante los agrios desacuerdos expresados en torno a las *Normas*. Los derechos humanos constituyen más que nunca un espacio de negociación, debate y confrontación de ideas y proyectos en torno a las empresas multinacionales, sus implicaciones y obligaciones sociales.

No obstante, el alcance de los principios guía, y el uso que de ellos hagan los distintos actores implicados, está todavía por ver. Las distintas opiniones vertidas hasta el momento sobre el último informe de Ruggie muestran una mayor satisfacción entre los sectores empresariales y gubernamentales que entre las organizaciones de derechos humanos, que lamentan las limitaciones en el alcance de los derechos y las obligaciones establecidas en los Principios Guías. Uno de los principales reproches es la escasez y/o el carácter básicamente voluntario de los mecanismos de seguimiento de las normas y estándares actualmente existentes para empresas basados en los derechos humanos; así como la carencia de instrumentos efectivos al alcance de los individuos para exigir responsabilidades a las empresas. Pero desde una concepción más procedimental, y no meramente codificadora, de los derechos⁴⁰, sólo el tiempo permitirá conocer el alcance que puedan tener estos documentos e instrumentos en las luchas y compromisos sociales.

Lo que aquí nos cabe hacer es una interpretación, en el contexto de la historia arriba recorrida, de la propuesta de articular el potencial de los derechos humanos en el ámbito económico a través del marco de *proteger, respetar y reclamar*.

4. Derechos Humanos, Soberanía y Libre Mercado

Las propuestas recogidas en los informes del Representante Especial, que constituyen ya referencia obligada en los debates en torno a la dimensión social de la economía mundial, se fundamentan en la posibilidad de que los derechos humanos puedan concitar un amplio consenso entre estados, empresas, víctimas y activistas. Y también en el postulado de que los estados son las instituciones más directamente responsables del respeto de los derechos humanos, de garantizar la regulación de las actividades de las empresas, de asegurar la reparación de los

³⁹ Muchos de los comentarios pueden consultarse en el portal del Representante Especial ya mencionado.

⁴⁰ COOPER, *op.cit.*, 2010.

daños que estas cometan, y de generar marcos internacionales donde establecer estándares y normas. Estos planteamientos no cuestionan las principales estructuras, institucionales y económicas, donde tienen lugar las actividades de las empresas estructurales: más bien intentan domesticar, “civilizar” la “economía global”, en términos del libro de David Kinley, que participa en gran medida de estos presupuestos.⁴¹

Sin embargo, los derechos humanos son susceptibles de una interpretación y un uso más radical del recogido por el Marco de *proteger, respetar y reclamar*, no sólo frente a los abusos cometidos por las empresas, sino contra las mismas estructuras económicas y políticas internacionales que hacen posible la perpetración dichos abusos. Éstas no están conformadas únicamente por mercados internacionales donde las grandes empresas dominan gran parte de los procesos de producción e intercambio, y se benefician de la creciente desregulación de la economía desde los años ochenta. También se caracterizan por la fragmentación política en estados soberanos, que se considera el marco jurídico básico de los procesos sociales y económicos, aunque éstos trasciendan sus fronteras.

Como vimos, tras la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización se asentó la idea de que es el estado el marco jurídico fundamental en el que se articula la economía mundial. El nuevo orden regulatorio que trataron de establecer los Acuerdos de Bretton Woods se fundaban en un compromiso entre el modelo de crecimiento basado en el comercio internacional y la estabilidad de los tipos de cambio en torno al dólar, y el modelo del estado-nación en su versión intervencionista de estado de bienestar⁴². Los países del bloque del Este, con regímenes socialistas, priorizaban aún más el papel del estado en la economía.

El modelo postbélico sufrió profundos envites y transformaciones desde la crisis de 1973: una creciente corriente de académicos, empresarios, gobernantes y funcionarios de organizaciones internacionales argumentaron que las políticas estatistas habían fracasado en su promesa de desarrollo, y que más bien al contrario, habían impedido el crecimiento económico necesario que sólo los actores privados podían proporcionar. Pero ni siquiera este profundo cuestionamiento del papel regulador de los gobiernos, y el apoyo a los mercados sin trabas, conllevó la propuesta de un espacio alternativo en el que articular el orden económico y político: el estado siguió siendo el *locus* principal de la responsabilidad política, con la consiguiente falta de responsabilidad de los grupos que actuaban de manera transnacional. La reacción neoinstitucionalista que domina desde los años noventa el discurso de las instituciones internacionales ha vuelto a “redescubrir” en cierta medida al estado como lugar de regulación.

Por su parte, muchas de las reacciones ante los efectos más perversos de

⁴¹ KINLEY, David, *Civilising Globalization. Human Rights and the Global Economy*, Cambridge University Press, 2009

⁴² LEYSHON, *op.cit.*, 1992.

las actividades económicas también han consistido a menudo en una reivindicación de la misma soberanía del estado, de su capacidad de regulación y de la propiedad estatal de los recursos naturales, expresado en el principio de *soberanía permanente sobre los recursos naturales*⁴³. El mismo NOEI de los setenta se fundamentaba en la potestad de los estados de controlar y regular a las empresas que actuaran en su territorio como parte de las políticas desarrollistas. En los últimos tiempos, gobiernos de países latinoamericanos como Ecuador, Bolivia o Venezuela, han buscado una renegociación de sus acuerdos con compañías mineras a partir de políticas “nacionalizadoras”. Y muchas campañas contra empresas transnacionales que denuncian las violaciones de los derechos humanos, siguen reclamando la función regulativa de los estados como principal garantía contra aquéllas⁴⁴. El Marco *Proteger, Respetar y Reclamar* es en este sentido heredero de estas corrientes, como también lo son las corrientes generadas desde el fin de la Guerra Fría, en los foros multilaterales, a favor de una mayor “governabilidad” y de dar al capitalismo un “rostro humano”.

Pero es precisamente la fragmentación jurídica del mundo en estados lo que propicia a menudo los efectos más perversos de las actividades económicas. Las empresas que deslocalizan sus fábricas en países cuyos costes laborales y cuyas garantías para los trabajadores son menores, se benefician de la inexistencia de unos estándares internacionales mínimos obligatorios. Ello promueve a su vez el desmantelamiento de muchos derechos ya adquiridos en los países con estados de bienestar más consolidados para tratar de atraer de nuevo las inversiones. Las empresas no sólo se benefician de la posibilidad de escoger entre distintas regulaciones laborales, fiscales o mediambientales, sino que utilizan esta diversidad para presionar “a la baja” a los distintos gobiernos para asegurarse las mejores condiciones.

Los contratos de las compañías extractivas con gobiernos para asegurarse permisos de extracción se fundan en el corolario del principio de soberanía, que en la mayor parte del mundo supone la consideración de los recursos del subsuelo como propiedad del estado y al gobierno como su legítimo representante, con independencia de su representatividad o legitimidad social⁴⁵. En muchos estados postcoloniales los recursos que los gobiernos obtienen de su participación en la economía mundial a través de estas empresas, les libran de entrar en pactos sociales con su propia población, y llevar a cabo políticas en beneficio de la

⁴³ Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 diciembre 1962. Según esta resolución, “La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades”.

⁴⁴ Véanse como expresión de esto las *Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, aprobadas por un grupo de expertos en 1997.

⁴⁵ CAMPOS SERRANO, Alicia, “Oil, Sovereignty & Self-Determination: Equatorial Guinea & Western Sahara”, *Review of African Political Economy*, 2008.

misma.⁴⁶ Esto puede convertir a las compañías en partícipes del empoderamiento de gobiernos represivos, a la vez que obtienen condiciones contractuales y legales muy beneficiosas, de unos gobernantes menos interesados en conseguir un trato económico justo que en asegurar su mantenimiento en el poder. La confluencia de intereses, entre los ocupantes del estado y las empresas transnacionales, está por tanto detrás, en no pocas ocasiones, de la violación de los derechos humanos de las personas.

Más allá de los debates que enfrentan a socialdemócratas con liberales sobre el papel que debieran tener gobiernos y empresas en el desarrollo económico, soberanía y libre mercado no siempre mantienen relaciones de tensión. La reacción neoliberal de defensa de un estado mínimo no intervencionista no es incompatible con el apoyo que muchas empresas multinacionales ofrecen al mantenimiento de la estructura misma del estado. Como sintetiza Peter Dicken, estados y empresas se necesitan mutuamente, "aunque sus relaciones puedan ser conflictivas en ciertas circunstancias"⁴⁷. A pesar de la resistencia que las compañías transnacionales pueden oponer a las constricciones que les imponen los estados, se benefician tanto de un mercado desregulado, como del hecho de la fragmentación del mundo en distintos estados que reclaman soberanía. De hecho, mucho de lo que ganan las compañías al "transnacionalizarse" está relacionado con las distintas condiciones, geológicas y climáticas, pero también económicas, jurídicas y políticas, que imperan en un lugar y en otro del mundo:

*"Las empresas transnacionales pueden percibir la existencia misma de las estructuras regulativas como una oportunidad, que les permite aprovechar las diferencias de regulación entre los estados cambiando sus actividades entre localidades de acuerdo a aquellas: es decir, participando en un "arbitraje regulativo". Un aspecto de esto es la capacidad de las empresas transnacionales para estimular la licitación competitiva para sus inversiones móviles jugando a enfrentar a un estado contra otro, en la medida en que los estados se esfuerzan por ofrecer más que sus rivales para captar o retener las actividades de las empresas transnacionales"*⁴⁸.

⁴⁶ Este fenómeno ha sido denominado por Jean François Bayart como la "extraversión" del poder: BAYART, Jean-François, "Africa in the World: A History of Extraversion", *African Affairs*, Vol. 99, 2000.

⁴⁷ DICKEN, Peter, *Global Shift: transforming the world economy*, Londres, Sage, 2003 (4ª edición).

⁴⁸ *Ibidem* (mi traducción). Este autor recoge también la siguiente cita tomada de PICCIOTTO, Sol, "The internationalization of the state", *Capital and Class*, vol. 43, 1991, pp. 43, 46: "TNCs have favoured minimal international coordination while strongly supporting the national state, since they can take advantage of regulatory differences and loopholes... While TNCs have pressed for an adequate coordination of national regulation, they have generally resisted any strengthening of international state structures... Having secured the minimalist principles of national treatment for foreign-owned capital, TNCs have been the staunchest defenders of the national state. It is their ability to exploit national differences, both politically and economically, that gives them their competitive advantage"

Desde este punto de vista, las reivindicaciones de que sea el estado soberano el que garantice el respeto de los derechos humanos en el marco de las actividades económicas transnacionales pueden estar condenadas al fracaso. No es sólo que la soberanía pueda ser el escudo tras el cual los derechos humanos son violados por gobernantes, empresas u otros actores. La cuestión es también que hay derechos como los sociales que exigen una redistribución de la riqueza, y que no pueden encontrar un marco adecuado en muchos de los pequeños y pobres estados realmente existentes⁴⁹. Sólo pensando en espacios más amplios, regionales y transnacionales, y hasta mundiales, se puede aspirar a garantizar el disfrute de los derechos humanos por todas las personas.

Exigir a las empresas respeto a los derechos humanos, y responsabilidades por su violación, supone participar en el proceso de desintegración del principio de soberanía, según el cual la instancia última del poder regulador legítimo reside en el estado y sus instituciones. La desintegración y redistribución de la soberanía en distintas instancias, debería ser parte fundamental de las demandas por una justicia distributiva universal y un orden político más democrático a nivel mundial, que reparta la responsabilidad política a lo largo de todas las instituciones que ejercen poder y afectan la vida de las personas, incluidos los estados y las empresas.

Cuestión aparte es la estrategia, conflictiva o negociadora, o una combinación de ambas, que los movimientos sociales adopten en cada momento para avanzar en la expansión de los derechos humanos en el ámbito de la justicia distributiva. Y es evidente que, desde una imprescindible actitud pragmática, muchos cambios en este sentido sólo pueden venir de la mano del acuerdo con gobiernos y grandes empresas entre otros actores, como hacen ya muchas organizaciones sociales. Pero eso no compromete el carácter profundamente transformador que pueden adoptar los derechos humanos en el ámbito concreto de las actividades empresariales y la economía mundial.

La reivindicación de unos derechos universales para los individuos, con independencia del estado del que sean ciudadanos, constituye por tanto una estrategia potencialmente subversiva del sistema internacional. Pero también proporciona las bases para evitar que el cuestionamiento del estado conlleve el florecimiento de una economía totalmente desregulada, situando la fuente de la necesaria regulación tanto en el nivel supraestatal de organizaciones regionales o mundiales, como en el nivel de los individuos y su capacidad de reclamar el respeto de sus derechos.

Conclusiones

En este trabajo hemos argumentado que los derechos humanos se han convertido en uno de lenguajes y criterios con los que regular la actividad de las empresas cuando éstas actúan de manera transnacional, dentro de una historia más larga en la que se han sucedido distintas concepciones sobre cómo sujetar la economía

⁴⁹ COOPER, *op.cit.*, 2010.

mundial a reglas y principios. En los últimos años, la relevancia de los derechos humanos para las empresas ha ido concitando cierto consenso, hasta constituir un espacio de encuentro y debate entre organizaciones sociales, *think tanks*, gobiernos, empresas, y académicos. El alcance y la naturaleza de estos derechos son sin embargo objeto de intensas discrepancias entre estos actores.

Para muchos activistas sociales en el ámbito de las empresas, los derechos humanos están sirviendo de argumento e inspiración en sus luchas más amplias por una justicia distributiva mundial. Esta interpretación es afín a planteamientos que vinculan pobreza con violación de los derechos humanos. Pierre Sané considera que la erradicación de la pobreza sólo puede hacerse aboliéndola jurídicamente: esto proporcionaría una palanca y un instrumento para los pobres, con el que tratar de transformar las situaciones concretas en las que viven⁵⁰. Y en las que, añadimos aquí, no es extraño que esté involucrada alguna empresa transnacional.

Los esfuerzos realizados en los últimos tiempos desde Naciones Unidas han logrado reforzar el lenguaje de los derechos en las reflexiones sobre la economía mundial, sus objetivos y sus efectos. El Marco de "proteger, respetar y reclamar" aprobado por el Comité de Derechos Humanos se han dirigido a buscar un amplio consenso entre estados, empresas, víctimas y activistas. Sin embargo, como hemos tratado de argumentar en la última sección, no es posible llevar hasta sus últimas consecuencias la reclamación de unos derechos humanos universales sin poner en cuestión o limitar profundamente otros principios que articulan hoy las relaciones internacionales, como es la soberanía del estado. Dejar a los estados la principal responsabilidad en la realización de unos derechos que se quieren universales, y que al mismo tiempo pueden ser violados por actores que en sus actividades atraviesan las fronteras, es la fuente principal de su falta de realización en muchos lugares del mundo.

Si se pretende que tanto gobernantes como empresas, como otros actores políticos y económicos, se sientan sujetos por los derechos fundamentales de todas las personas sobre las que ejercen algún poder, es necesario pensar en términos de regulaciones e instancias supraestatales que vayan más allá de la fragmentación del mundo en distintas soberanías, al tiempo que atribuyan responsabilidad política a los actores económicos que actúan a lo largo de los mercados transnacionales. Todo ello puede requerir no sólo de interpretaciones progresistas de instituciones y normas ya existentes, como trata de hacer el Marco *Proteger, Respetar y Reclamar*, sino del desarrollo de otras nuevas, que supongan la efectiva dispersión y distribución de la soberanía en distintos niveles, incluido el mundial.

⁵⁰ SANÉ, Pierre, "Poverty, the next frontier in the struggle for human rights", *Pambazuka News*, 9 de diciembre de 2004. Pierre Sané es Subdirector de la UNESCO y antiguo Secretario General de Amnistía Internacional. Esta organización también ha contribuido al desarrollo de la idea de utilizar los derechos humanos contra la pobreza; véase por ejemplo KHAN, Irene, *The unheard truth. Poverty and Human Rights*, Amnistía Internacional, 2009.

Las empresas transnacionales no agotan, obviamente, los ámbitos económicos donde cabe reclamar el respeto de los derechos humanos. En otros procesos económicos de carácter transnacional, como la extracción de cierto tipo de minerales basados en la minería artesanal, la compra y venta de armas, el tráfico de drogas y otros productos ilegales, o el comercio transfronterizo a pequeña escala, las grandes empresas son sólo unos de entre muchos agentes económicos y políticos implicados, como mineros artesanos, pequeños intermediarios, ejércitos y otros grupos armados, mafias transnacionales, o diásporas comerciales. La reflexión sobre la relación entre derechos humanos y empresas son en parte extensibles a esos otros ámbitos.

Además de fines sociales en sí mismos, los derechos humanos pueden ser excelentes instrumentos.⁵¹ Una de las grandes ventajas que tienen como lenguaje de luchas políticas es su capacidad de ser blandidos por las propias víctimas, y las limitaciones que ofrecen al ensayo de ingenierías sociales que busquen transformar el actual orden de cosas a costa y con el sacrificio de los derechos de las personas. Los resultados de las grandiosas utopías políticas que se ensayaron en el siglo XX, incluido el sueño del estado-nación soberano y desarrollista todavía entre nosotros, constituyen un aliciente más para el uso de los derechos humanos como objetivos e instrumentos de las movilizaciones y la imaginación política del presente siglo.

Bibliografía:

- ADDO, Michael K., (ed.), *Human Rights Standards and the Responsibility of Transnational Corporations*, Kluwer Law International, La Haya, 1999.
- BAYART, Jean-François, "Africa in the World: A History of Extraversion", *African Affairs*, Vol. 99, 2000.
- BENDELL, Jem, *Barricades and Boardrooms. A Contemporary History of the Corporate Accountability Movement*, UN Research Institute for Social Development, Technology, Business and Society, Programme Paper Num. 13, junio 2004.
- BOWERSETT, Laura "Doe v. Unocal: Tortuous Decision for Multinationals Doing Business in Politically Unstable Environments", Casenote, *The Transnational Lawyer*, Vol. 11, 1998.
- BRYSK, Alison, *Globalization and Human Rights*, University of California Press, Berkeley, 2002.
- BURBANK, Jane y COOPER, Fred, *Empires in World History. Power and the Politics of Difference*, Princeton University Press, Princeton & Oxford, 2010.
- BURKE, Roland, *Decolonization and the Evolution of Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010.
- CAMPOS SERRANO, Alicia, "Oil, Sovereignty & Self-Determination: Equatorial Guinea & Western Sahara", *Review of African Political Economy*, 2008.
- CAMPOS SERRANO, Alicia, "Human Rights against Extraction: Implications for African and Transnational Social Movements", 4º Congreso Europeo de Estudios Africanos (ECAS 4), Uppsala, 15-18 junio 2011.
- CHEMILLIER-GENDREAU, Monique, "Quelle justice universelle pour une société plurielle?", Encuentro Internacional Complutense: *Alianza de Civilizaciones. Seguridad internacional y Democracia cosmopolita*, Madrid, 6-7 junio 2005.
- CLAPHAM, Andrew, *Human Rights and Private Bodies*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- CLAVERO, Bartolomé, *Diritto della Società Internazionale*, Jaca Book, Milán, 1995.
- COMPAGNON, Jean-Louis y HINCHLIFFE-DARRICARRERE, Tashia, "Enforcing International Rights through Corporate Codes of Conduct", *Columbia Journal of Transnational Law*, 33, 1995.

⁵¹ SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.

- COMPA, Lance y DIAMOND, Stephen F. (eds), *Human Rights, Labor Rights and International Trade*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 1996.
- COOPER, Frederick, *Africa since 1940. The past of the present*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- COOPER, Frederick, "Social Rights and Sovereignty at the End of Empire: Labour and Economic Development in Decolonizing Africa", International Conference *Human Rights/Social Rights; The Twentieth-Century Predicament*, Postdam, 2-4 diciembre 2010.
- DICKEN, Peter, *Global Shift: transforming the world economy*, Sage, Londres, 2003 (4ª edición).
- DONALDSON, Thomas, "Moral Minimum for Multinationals" en ROSENTHAL, Joel H. (ed), *Ethics and International Affairs. A Reader*, Georgetown University Press, Washington, 1999.
- FREY, Barbara. "The Legal and Ethical Responsibilities of Transnational Companies in the Protection of International Human Rights", *Minnesota Journal on Global Trade*, Vol. 6, Num. 153, 1997.
- FORSYTHE, David P., "Human Rights in International Relations, Transnational Corporations and Human Rights", en *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000
- FRYNAS, Jędrzej George y PEGG, Scott (eds), *Transnational Corporations and Human Rights*, Basingstoke, Palgrave, 2003
- GIBNEY, Matthew J., *La globalización de los derechos humanos*, Crítica, Barcelona, 2006.
- GÓMEZ ISA, Felipe, "Las empresas transnacionales y sus obligaciones en materia de derechos humanos", *Revista Aportes Andinos* n.13, marzo 2005.
- HEININGER, Horst, "Las Empresas Transnacionales y la lucha por el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional", en TEICHOVA, A., LEVY-LEBOYER, M. y NUSSBAUM, H. (Comp.), *Empresas Multinacionales, Finanzas, Mercados y Gobiernos en el siglo XX*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1990.
- HENKIN, Louis, "The Universal Declaration at 50 and the Challenge of Global Markets", *Brooklyn Journal of International Law*, 25, 1, 1999.
- HERNÁNDEZ ZUBIZARRETA, Juan, *Las empresas transnacionales frente a los Derechos Humanos: historia de una asimetría normativa. De la responsabilidad social corporativa a las redes contrahegemónicas transnacionales*, HEGOA/OMAL, Bilbao 2009.
- JOSEPH, Sarah, "Multinational Enterprises and Human Rights", *Netherlands International Law Review*, Vol. XLVI, 1999.
- KINLEY, David, *Civilising Globalization. Human Rights and the Global Economy*, Cambridge University Press, 2009.
- KORTEN, David, *When corporations rule the world*, Kumarian Press, West Hartford, 1995.
- LEYSHON, Andrew, "The Transformation of Regulatory Order: Regulating the Global Economy and Environment", *Geoforum*, vol. 21, num. 3, 1992.
- MAMDANI, Mahmood, *Citizen and Subject. Contemporary Africa and the Legacy of Late Colonialism*, Princeton University Press, Princeton, 1996.
- MAZALTO, Marie, "Governance, Human Rights and Mining in the RDC", en Bonnie CAMPBELL, *Mining in Africa. Regulation and Development*, Pluto Press, Londres/Nueva York, 2009.
- MOYN, Samuel, *The last utopia. Human Rights in History*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts y Londres, 2010.
- MUCHLINSKI, Peter, *Multinational Enterprises and the Law*, Blackwell, Oxford, 1999.
- OBI, Cyril I., "Oil, Transnational Energy and Contested Sovereignties in Nigeria's Niger Delta", ISA Annual Convention, 2011.
- PALMER, Alice, "Community redress and multinational enterprises", Foundation for International Environmental Law and Development, noviembre 2003
- POLANYI, Karl, *La gran transformación. Crítica del liberalismo económico*, Eds. La Piqueta, Madrid, 1989.
- PICCIOTTO, Sol, "The internationalization of the state", *Capital and Class*, vol. 43, 1991.
- POGGE, Thomas, *World Poverty y Human Rights, Cosmopolitan Responsibilities and Reforms*, Polity Press, Cambridge, 2002.
- RASCHE, Andreas y KELL, Georg (ed.), *The United Nations Global Compact*, Cambridge, University Press, Cambridge, 2010.
- RENO, William, 'How sovereignty matters: international markets and the political economy of local politics in weak states', en CALLAGHY, T., KASSIMIR, R. y LATHAM, R., *Intervention and Transnationalism in Africa. Global-Local Networks of Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- SANÉ, Pierre, "Poverty, the next frontier in the struggle for human rights", *Pambazuka News*,

9 diciembre 2004.

- SEN, Amartya, *Development as Freedom*, Oxford University Press, Oxford, 1999.
- SIMONS, P., "Corporate voluntarism and human rights". *Industrial Relations*, 59, 1, 2004.
- SPAR, Debora L. "Multinationals and human rights: a case of strange bedfellows", *Human Rights Interest Group Newsletter*, American Society of International Law, 8, 1, invierno 1998.
- SULLIVAN, Rory (ed), *Business and Human Rights. Dilemmas and Solutions*, Greenleaf, Sheffield Reino Unido, 2003.
- SUPIOT, Alain, *L'esprit de Philadelphie: la justice sociale face au marche totale*, Paris, 2010.
- SZABLOWSKI, David, *Transnational Law and Local Struggles. Mining, Communities and the World Bank*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregón, 2007.
- THUAN, Cao-Huy, "Sociétés Transnationales et Droits de l'Homme", en THUAN, C-H. (Coord.): *Multinationales et Droits de l'Homme*, Presses Universitaires de France-Centre de Relations Internationales et des Sciences Politiques d'Amiens, Amiens, 1984.
- TRUELOVE, Andreanna, M., "Oil, Diamonds, and Sunlight: Fostering Human Rights through transparency in revenues from natural resources", *Georgetown Journal of International Law*, 35, 1, 2003.
- WATTS, Michael J. "Righteous Oil? Human Rights, the Oil Complex and Corporate Social Responsibility", *Annual Review of Environment and Resources* Vol. 30, nov. 2005.
- WEERAMANTRY, Christopher G. "Human Rights and the Global Marketplace", *Brooklyn Journal of International Law*, Vol. 25, Num. 1, 1999.

Documentos:

- AMNISTÍA INTERNACIONAL, "Human Rights: is it any of your business?" 1997
- "Oil in Sudan", 2001
 - "The UN Human Rights Norms for Business", 2004
- AMNISTÍA INTERNACIONAL (Dutch Section) y PAX CHRISTI, "Multinational Enterprises and Human Rights", Utrecht, 1998
- AVERY, Christopher L., "Business and Human Rights in a Time of Change", *Amnesty International-UK*, 2000
- BRITISH PETROLEUM, Code of Conduct, "Our commitment to integrity", <http://www.bp.com/sectiongenericarticle.do?categoryId=9003494&contentId=7006600>, consultado el 29 de mayo de 2011
- EARTHRIGHTS INTERNATIONAL, "Historic advance for universal human rights: Unocal to compensate Burmese villagers", 12 abril 2005.
- BUSINESS AND HUMAN RIGHTS, Portal del Representante Especial sobre Derechos Humanos y Empresas, <http://www.business-humanrights.org/SpecialRepPortal/Home>, consultado el 28 de mayo de 2011.
- FRANKENTAL, Peter y HOUSE, Frances, "Human rights: Is it any of your business?", *Amnesty International and the Prince of Wales Business Leaders Forum*, abril 2000.
- GLOBAL WITNESS, "A Rough Trade: The role of companies and governments in the Angolan Conflict", 1999
- Human Rights Watch, "The Niger Delta: No Democratic Dividend", 2002
- "The Price of Oil: Corporate Responsibility and Human Rights Violations in Nigeria's Oil Producing Communities", 1999
 - "The Ogoni Crisis", 1995.
- INTERNATIONAL COUNCIL ON HUMAN RIGHTS, *Beyond Voluntarism. Human Rights and the Developing International Legal Obligations of Companies*, 2002.
- INTERNATIONAL CRISIS GROUP, "God, Oil and Country", 2002
- "Sudan, Oil and Human Rights", 2002
- JUNGK, Margaret, *Defining the Scope of Business Responsibility for Human Rights Abroad*, Danish Centre for Human Rights, 2001.
- KANOUI, Vanessa, "Globalización, multinacionales y poblaciones en peligro", MSF, Cuadernos para el debate, nº 2, febrero 2001.
- KHAN, Irene, *The unheard truth. Poverty and Human Rights*, Amnistía Internacional, 2009.
- KOENIG, Kevin, "Chevron-Texaco on trial". *World Watch Magazine* enero-febrero 2004.
- NACIONES UNIDAS, "Blood, Sweat and Fear: Workers' Rights in U.S. Meat and Poultry Plants", 2005.
- Global Compact, Frequently Asked Questions, en <http://www.unglobalcompact.org/AbouttheGC/faq.html>, consultado el 26 de mayo de 2011.
 - Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los

- derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, *Proteger, respetar y remediar: un marco para las actividades empresariales y los derechos humanos*, A/HRC/8/5, 7 de abril de 2008.
- Informe del Representante Especial del Secretario General sobre la cuestión de los derechos humanos y las empresas transnacionales y otras empresas comerciales, John Ruggie, *Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para "proteger, respetar y remediar"*, Naciones Unidas, A/HRC/17/31, 27 de marzo de 2011.
 - "Las corporaciones multinacionales en el desarrollo mundial", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, ST/ECA/190, 1973.
 - Mensaje de la sra. Mary Robinson, Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, UNCTAD, TD/L.362, 9 febrero 2000.
 - "Obligaciones Generales", *Normas sobre las responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, documento de Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/2003/12/Rev.2, 2003.
 - Resolución 1803 (XVII) de la Asamblea General de Naciones Unidas, 14 diciembre 1962.
 - Resolución 3201 S-VI, Asamblea General, 1 mayo 1974.
 - Resolución 3281 (XXIX) de la Asamblea General, 12 diciembre 1974
 - *Responsabilidades de las empresas transnacionales y otras empresas comerciales en la esfera de los derechos humanos*, Decisión 2004/116, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 20 de abril de 2004.
- PAUL, James A. y GARRED, Jason, *Making Corporations Accountable – A background paper for the United Nations Financing for Development Process*, Global Policy Forum, Nueva York, diciembre 2000
- SHELL, "Statement of General Business Principles",
http://www.shell.com/home/content/aboutshell/who_we_are/our_values/sgbp/, consultado el 29 de mayo de 2011.
- WILSON, Andrew y GRIBBEN, Chris, *Business Responses to Human Rights*, Ashridge Centre for Business and Society, abril 2000
- Declaración de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible, 2002, http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/Spanish/WSSDsp_PD.htm, consultada el 26 de mayo de 2011.
- Directrices de Maastricht sobre Violaciones a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, 26 enero 1997,
http://ip.aaas.org/escrdocs_sp.nsf/287fccf1bc425ff4852567590054d44b/77e0aa4feb3691a18525691c0068932a?OpenDocument, consultada el 29 de mayo de 2011
- People's Action for Corporate Change*, iniciativa promovida por la organización surafricana *Groundwork* y *Friends of the Earth International* http://www.groundwork.org.za/WSSD/resolution_August_2002.htm, consultada el 26 de mayo de 2011.

CAMBIO CLIMÁTICO Y DERECHOS HUMANOS: EL DESAFÍO DE LOS "NUEVOS REFUGIADOS"

CARLOS ESPÓSITO Y ALEJANDRA TORRES CAMPRUBÍ*

RESUMEN:

El cambio climático se manifiesta a través de un elenco de disrupciones medioambientales que traen aparejadas, entre otras consecuencias, desplazamientos humanos inducidos por la fragmentación del hábitat. La falta de consenso preliminar sobre la calificación del estatuto de los desplazados inducidos por el cambio climático como "refugiados" permite detectar la insuficiencia normativa actual del Derecho Internacional, en particular de aquellos dos órdenes normativos que parecen, *prima facie*, aplicables al caso: el Derecho Internacional de los refugiados y, subsidiariamente, los Derechos Humanos. Frente a esta "laguna normativa", conviene abordar el elenco de propuestas hasta ahora formuladas para solventarlo, distinguiendo las que permiten defender la protección de estos desplazados por vía de desarrollo institucional, de aquellas que insisten en la necesidad de un mayor desarrollo normativo. Este proceso de búsqueda de soluciones revelará a su vez la tensión que subyace entre las racionalidades del Derecho Internacional del medio ambiente y la de los Derechos humanos, así como las limitaciones del Derecho Internacional a la hora de enfrentar fenómenos de dimensión global como es esta "nueva imagen" del fenómeno migratorio transfronterizo.

PALABRAS CLAVE:

cambio climático; desplazados; Derechos Humanos; derecho internacional de los refugiados; bienes jurídicos globales.

TITLE:

Climate Change and Human Rights: the Challenge of the "New Refugees"

ABSTRACT:

The wide range of environmental disruptions caused by climate change carries adverse effects such as migration flows induced by the fragmentation of the habitat. The lack of preliminary consensus on whether these "migrants" can and/or should be qualified as "refugees" reveals a normative gap in the two areas of International Law *prima facie* called to operate in these cases: International Refugee law and International Human Rights Law. Against this background, it is convenient to revisit the range of suggestions raised so far to respond to this "legal gap". We will distinguish considerations that the protection of these migrants would be better ensured by institutional developments, from proposals insisting on the need to promote normative development. Besides, the process of searching solutions to this issue permits to reveal the underlying tension between the rationales of International Environmental Law and International Human Rights Law, while pointing out at the limitations of the international legal order when it is called to face global phenomena such as this "new image" of transboundary migration.

KEYWORDS:

Climate Change; Displacement; Human Rights; International Migration Law; Global legal goods.

*Carlos ESPÓSITO es Catedrático de Derecho internacional público en la Universidad Autónoma de Madrid: carlos.esposito@uam.es. Alejandra TORRES CAMPRUBÍ es Becaria FPI-UAM y candidata a doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid: alejandra.torres@uam.es. Este trabajo se enmarca en el contexto del proyecto DER2009-11436, sobre "Protección de bienes jurídicos globales", financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

1. Cambio climático y fragmentación del hábitat: Imágenes de nuevos desafíos para el Derecho Internacional

A lo largo de la historia de los desplazamientos humanos, tanto nacionales como transfronterizos, el factor medioambiental ha estado siempre presente. De hecho, es común encontrar estudios que abarcan el fenómeno migratorio como una de las formas clásicas de adaptación al cambio del entorno o hábitat. No es por tanto de extrañar que hasta hace poco el Derecho Internacional no considerara siquiera que los desplazamientos inducidos por factores medioambientales requiriesen de una categorización específica, ni, *a fortiori*, de una regulación propia. Esta inadvertencia original comenzaría no obstante a cambiar desde mediados de los años 80, cambio sin duda impulsado por el exponencial desarrollo normativo del Derecho Internacional del medio ambiente en aquellos tiempos. Entonces, quedaría por primera vez acuñado el término "refugiado medioambiental", que resurge hoy tras más de 25 años, en el contexto del cambio climático. Este contexto no sólo transforma el apelativo en "refugiados climáticos", sino que a su vez acompaña el debate de imágenes de la fragmentación del hábitat resultante. He aquí dos de las fotografías más paradigmáticas.

1.1. El deshielo del Ártico y los Inuits

En la pequeña localidad de Shismareft (Alaska), habitada por el pueblo de los Inuits y situada a orillas del mar de Chiutki, tres casas tuvieron una mañana del 2004 que ser trasladadas debido al progresivo derretimiento del permafrost (capa del suelo situada por debajo del nivel de la superficie y que permanece congelada invariablemente desde tiempos inmemorables), así como por la desaparición del hielo de verano que constituye una extensión esencial del territorio Inuit. La fuerte erosión costera, directamente derivada del cambio climático amenazaba según estimaciones científicas con seguir extendiéndose hasta afectar a más de 600 casas. Reducción drástica de la capacidad de movilidad del pueblo Inuit, pérdida del fundamento de los conocimientos ancestrales de este pueblo, reducción del acceso a las fuentes de agua potable como resultado del aumento de la salinización y modificación tanto de la base de su dieta, como de los métodos tradicionales de conservación de alimentos, son algunas de las consecuencias que la fragmentación del hábitat polar trae aparejadas¹.

1.2. La amenaza de la desaparición territorial de las Maldivas

En el Estado del archipiélago de las Maldivas, el Presidente Mohammed Nasheed, se dirige a su nación desde el palco de su ceremonia de investidura haciendo hincapié en la principal amenaza para la subsistencia de su Estado:

¹ Corte Inter-Americana de Derechos Humanos, *Petition to the Inter American Court of Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts or Omissions of the United States, Submitted by Sheila Watt-Cloutier with the Support of the Circumpolar Conference, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada*, 7 de diciembre de 2005. Para más información, véase la página web de la Conferencia Circumpolar Inuit: www.inuit.org (Consultado el 28 de marzo de 2011).

"No podemos hacer nada para parar el cambio climático solos, por lo que tenemos que comprar territorios en otras partes. Es un seguro para protegernos contra el peor de los resultados posibles. A fin de cuentas, los Israelitas comenzaron comprando tierras en Palestina (...) No deseamos dejar las Maldivas, pero tampoco queremos convertirnos en refugiados climáticos que vivan en tiendas hasta el final de nuestros días"².

País de estampas paradisíacas, compuesto por más de .,100 islas de coral reunidas en 26 divisiones administrativas, las Maldivas cuenta con una altitud media equivalente a la altura de un seto de tamaño medio (1,5 metros). El punto más alto del país, estimado en 2,4 metros, es apenas cuatro centímetros superior a la estatura de Sun Ming Ming, el jugador de baloncesto más alto de la historia. Consciente del peligro que el aumento del nivel del mar supone para la supervivencia de los 380.000 habitantes de las islas Maldivas, el Presidente Nasheed desarrolla desde el comienzo de su mandato una innovadora estrategia: la creación de un fondo soberano, alimentado por los beneficios provenientes del turismo y destinado a financiar la compra de tierras en países vecinos con similitudes culturales, religiosas, culinarias y hasta meteorológicas como son Sri Lanka, India³, y también (aunque en menor medida) Australia y Nueva Zelanda.

Se suman a estas paradigmáticas fotografías las inundaciones endémicas del sudeste asiático, las descontroladas variaciones huracanadas en el Golfo de Méjico, el avance del desierto y pérdida de terreno cultivable en el África oriental y sub-sahariana⁴. Imágenes que transmiten por sí mismas el alcance de una realidad presente. Estas manifestaciones de los efectos adversos del cambio climático acaecen indiscriminadamente y a menudo afectan a los habitantes de más de un Estado. A su vez, la ruptura del hábitat promueve el desplazamiento de las poblaciones que en no pocas ocasiones se da a nivel transnacional. Ni el fenómeno natural, ni los desplazamientos humanos que acarrea conocen las fronteras, convirtiendo la acción internacional en una etapa necesaria para la gestión de estas situaciones. Resulta por tanto lógico acudir al Derecho Internacional como orden normativo naturalmente abocado a la materialización de la acción internacional.

¿Cómo aborda el Derecho Internacional estas imágenes? ¿Qué desafíos supone para el Derecho Internacional la actual situación de millones de desplazados por causas directamente o indirectamente relacionadas con interrupciones medioambientales derivadas del cambio climático? ¿Qué respuestas han sido hasta ahora formuladas para hacer frente a estos desafíos y qué relevancia tienen los

² Traducción de los autores. "We can do nothing to stop climate change on our own and so we have to buy land elsewhere. It's an insurance policy for the worst possible outcome. After all, the Israelis [began by buying] land in Palestine (...) We do not want to leave the Maldives, but we also do not want to be climate refugees living in tents for decades.", 11 de noviembre de 2008. Vídeo del discurso disponible en: <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/asiapcf/11/11/maldives.president/index.html#cnnSTCVideo> (Consultado el 13 de mayo de 2011).

³ Véase en prensa, BARCHI, Cristina, "Los Exiliados del Clima", *El País*, 17 de septiembre de 2006; ELOLA, Joseba, "El Paraíso pide Socorro" (reportaje), *El País*, 22 de noviembre de 2008.

⁴ Véase como informe completo, WARNER, Koko et al, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change in Human Migration and Displacement*, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. (CARE), May 2009.

Derechos Humanos este contexto?

Comenzaremos haciendo hincapié en una importante cuestión preliminar relativa a la controversia lingüística sobre la caracterización y catalogación de las situaciones descritas. Muchos son los que se oponen a caracterizar la situación de estos desplazados como “refugiados”, llegando incluso a negar la existencia misma de un problema de naturaleza distinta a los tradicionales tipos de migrantes económicos (parte 2). Esta falta de consenso preliminar sobre la calificación del problema en cuestión permite a su vez detectar la insuficiencia normativa actual del Derecho Internacional, en particular de aquellos dos órdenes normativos que parecen *prima facie*, aplicables al caso: el Derecho Internacional de los refugiados y, subsidiariamente, los Derechos Humanos (parte 3). Frente a este aparente “vacío legal” conviene entonces abordar el elenco de propuestas formuladas para solventarlo, dividiendo éstas entre aquellas que permiten defender la protección de estos desplazados por vía de desarrollo institucional, y aquellas que insisten en la necesidad de un mayor desarrollo normativo (parte 4).

En conjunto, este estudio invita a reflexionar sobre la oportunidad de un desarrollo multidisciplinar que trate la cuestión de un modo flexible y pragmático, en el que la dimensión global del fenómeno migratorio sea atendida dando cabida a opciones de “gobernanza” y revele a su vez la tensión subyacente entre las racionalidades del Derecho Internacional del medio ambiente y de los Derechos humanos.

2. Más que una controversia conceptual

2.1. El concepto de “refugiados medioambientales”

En una obra colectiva de referencia recientemente publicada que aborda la cuestión de las migraciones derivadas del cambio climático desde un análisis multidisciplinar (jurídico, psicológico y social), Jane Mc Adam recuerda cómo las cuestiones cruciales para algunas disciplinas son de poca relevancia para otras⁵, debido principalmente a que cada disciplina se construye en torno a diferentes ejes de análisis. En el caso de la disciplina jurídica, la terminología y el lenguaje son de suma importancia, de modo que la aceptación *como hecho* de que el cambio climático genere un impacto en la habilidad de algunas comunidades de permanecer en su hábitat de origen no conlleva, necesariamente, su categorización *como concepto o categoría jurídica*.

Este punto de inflexión reside en que a la categorización de un grupo de personas bajo determinado término (como por ejemplo el de “refugiado”) le corresponde correlativamente un régimen jurídico específico del que surgen derechos y obligaciones aplicables a determinados sujetos o situaciones. La posibilidad de que los individuos integren una categoría jurídica que les permita prevalerse de la protección de un sistema de prerrogativas normativas e institucionales basadas en el

⁵ Mc ADAM, Jane (ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010, p. 3.

Derecho Internacional implica, en general, el correlativo cumplimiento de una obligación por parte de un Estado. Éste puede ser tanto el Estado de nacionalidad del individuo (como es el caso de los Derechos Humanos), como el Estado de acogida del desplazado (como es el caso del Derecho Internacional de los refugiados por el principio de “no-devolución”)⁶.

Hoy por hoy, los Estados siguen siendo los principales agentes de creación normativa. No es por tanto de extrañar que la calificación de los desplazados inducidos por el cambio climático como “refugiados climáticos” que invita a la aplicación del Derecho Internacional de los refugiados así como, subsidiariamente, de los Derechos Humanos, sea hoy fuertemente rebatida.

El antecedente de este debate se sitúa en una propuesta que emana en la década de los 80 de una institución internacional de reconocer una categoría de “refugiados medioambientales”. Si bien la relación entre disrupciones medioambientales y desencadenamiento de un fenómeno migratorio había sido previamente abordada por etnólogos, antropólogos e historiadores⁷, la primera definición de “refugiado medioambiental” con *intención jurídica* que resonó en la escena internacional provino del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)⁸.

La innovadora propuesta terminológica, publicada en 1985 y conocida por el apellido del entonces director del Programa, El Hinnawi, entendía por “refugiado medioambiental”:

“Toda persona que se ha visto forzada a abandonar su hábitat tradicional, temporal o permanentemente, debido a una disrupción medioambiental marcada (natural o desencadenada por el Hombre), que compromete su existencia y/o afecta seriamente su calidad de vida (...) Se entiende en esta definición por “disrupción medioambiental” cualquier cambio físico, químico y/o biológico en el ecosistema (o recurso de base), que lo convierte en inutilizable, temporal o permanentemente, para sustentar la vida humana.”⁹

Esta formulación se caracteriza principalmente por la amplitud de su alcance, tanto temporal como espacial y material. En cuanto al alcance espacial, resalta que la condición de “refugiado medioambiental” no quede supeditada al carácter transnacional o nacional del desplazamiento. El elemento de caracter-

⁶ Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Suiza el 28 de julio de 1951, 189 U.N.TS.150; Protocolo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967, 606 U.N.T.S. 267. Para un estudio completo del régimen, véase FELLER, Erika, VOLKER, Turk y NICHOLSON, Frances eds., *Protección de los Refugiados en el Derecho Internacional: Consultas Globales de ACNUR sobre Protección Internacional*, Icaria, Barcelona, 2010.

⁷ Ver por ejemplo, PONTING, Clive, *A New Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilisations*, Vintage, Londres, 2007.

⁸ EL HINNAWI, *Environmental refugees*, UNEP, Nairobi, 1985.

⁹ *Ibidem*, p. 4. Traducción de los autores. Versión original en inglés: “*Environmental refugees are those people who have been forced to leave their traditional habitat, temporarily or permanently, because of a marked environmental disruption (natural and/or triggered by people) that jeopardized their existence and/or seriously affected the quality of their life [sic]. By “environmental disruption” in this definition is meant any physical, chemical, and/or biological changes in the ecosystem (or resource base) that render it, temporarily or permanently, unsuitable to support human life.*”

ización del refugiado medioambiental quedaría así caracterizado por el hecho de movilizarse con relación a un "punto de origen", denominado "hábitat tradicional". El "punto de llegada" es por tanto irrelevante para la categorización jurídica del "refugiado medioambiental" según esta definición. Por otro lado, el alcance temporal de la definición es igualmente muy amplio, dado que el estatuto de "refugiado medioambiental" tampoco queda supeditado a la irreversibilidad de la situación de disrupción. Independientemente del carácter temporal o permanente de la movilización con relación al punto de origen, el individuo quedaría integrado en la categoría.

Por último, el elemento más importante de la categorización de un individuo como "refugiado medioambiental", es decir el agente desencadenante de la migración (o "causa"), es igualmente abordada de manera genérica por El Hinnawi mediante el término de "disrupción medioambiental". Esta fórmula es especialmente flexible dado que no discrimina entre problemas medioambientales sobre la base su origen humano o natural. El énfasis reside por tanto en los efectos —y no en las causas— del "suceso" sobre los elementos básicos del hábitat de las personas (carácter medioambiental), que en caso de desencadenar la movilización humana, permitirán caracterizarlo como "disrupción".

2.2. ¿"Refugiados medioambientales" o "migrantes económicos"?

Las oposiciones a la definición propuesta por el PNUMA pueden agruparse en dos categorías. Encontramos, en primer lugar, las oposiciones que niegan los hechos, es decir, la existencia de un fenómeno migratorio inducido por disrupciones medioambientales como el cambio climático. Esta línea de argumentación resulta particularmente adaptada a la definición de El Hinnawi, dado que la caracterización objetiva que ésta realiza da pie a intentar aproximaciones casuísticas para conseguir la prueba de la existencia de fenómenos migratorios causados por disrupción medio ambiental. La interpretación que surge de estos intentos es, no obstante, muy disímil. Susan Martin¹⁰ advierte así que existen, por un lado, estudios que magnifican la situación dibujando escenarios apocalípticos y alarmistas, (generalmente provenientes de "medioambientalistas"¹¹) y por otro, aquellos que la niegan o se muestran escépticos en cuanto a la base científica probatoria del fenómeno (generalmente proveniente de expertos en Derecho de migraciones o en estudios de seguridad¹²).

¹⁰ MARTIN, Susan, "Climate Change, Migration and Governance", *Global Governance* 16 (2010), pp. 397-414.

¹¹ Destaca la del "medioambientalista", Norman Myers, que estimaba la masa de población desplazada presente en 25 millones de personas (principalmente de origen sub-sahariano) y potencialmente de hasta 200 millones. MYERS, Norman, "Environmental Refugees", *Population and Environment*, vol. 19, nº2, 1997, pp. 167-182. Véase también al famoso artículo KAPLAN, Robert, "The Coming Anarchy", *The Atlantic Magazine*, Febrero 1994. Este sector encuentra una fuerte base en el primer informe del Panel de Expertos sobre Cambio Climático (IPCC en sus siglas en inglés), que ya en 1991 advirtió de las consecuencias que los efectos del cambio climático en regiones particularmente vulnerables conllevarían en términos de desplazamiento poblacional, tanto a nivel interno como transnacional. Véase W.J. McG. TEGART, G.W. SHELDON and D.C. GRIFFITHS (eds), *Report prepared for the Intergovernmental Panel of Climate Change by Working group II*, Capítulo 5, 1990, pp.5-9. Disponible online: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml (Consultado el 23 de marzo de 2011).

¹² Negación que se sitúa en el contexto más amplio del debate sobre si extender o no el concepto de

En segundo lugar, surgen oposiciones que si bien aceptan la existencia de un fenómeno migratorio global, en el que el factor medioambiental está presente, niegan que este preciso factor pueda ser "el factor determinante" de la movilización humana. Este sector centra su crítica de la definición de El Hinnawi en la falta de alusión a la *motivación personal* del migrante como elemento de su caracterización como "refugiado medioambiental". Se entiende por "motivación", la variedad de factores, múltiples, complejos e interdependientes que se conjugan en la psicología de un individuo hasta llevarlo a decidir el abandono de su hábitat tradicional¹³. Omitiendo la dimensión subjetiva de las causas de la movilización, la definición de El Hinnawi desarticula la noción de coacción, desligándose así de un elemento determinante para el otorgamiento del estatuto de "refugiado" en el Derecho Internacional de los refugiados.

Resulta de interés mencionar un desarrollo propuesto por Bates, que en cierta medida alcanza a conjugar un equilibrio entre la determinación puramente "objetiva" y la restrictivamente subjetiva del "refugiado medioambiental". Bates aboga por introducir el factor de la voluntariedad o motivación personal, si bien aceptando el marco predominantemente objetivo de la definición de El Hinnawi. El objetivo de introducir el elemento de la voluntariedad, en sus diversos grados (de mayor a menor nivel de coacción, según la inmediatez e intensidad de la disrupción medioambiental), sería distinguir entre varios "sub-tipos" de "refugiados medioambientales"¹⁴. Propone así distinguir entre tres categorías, que se decantan en función de su situación en una escala que va de la "voluntariedad extrema" a la "involuntariedad extrema": los "refugiados medioambientales" producidos por desastres (involuntariedad extrema, cercana a la "coacción de la naturaleza"); los "refugiados medioambientales" producidos por expropiación del medio ambiente (involuntariedad media, con importante grado de coacción pero también con margen de tiempo para elaborar una estrategia y decisión según diversos factores); y por último los "refugiados medioambientales" producidos por la degradación del medio ambiente¹⁵ (voluntariedad extrema, factores socio-económicos evaluados a largo plazo).

Esta controversia sobre el concepto mismo de refugiados medioambientales muestra con claridad el intrincado trasfondo de la cuestión que tratamos. En efecto, la configuración de un término y estatuto específicos para los emigrantes inducidos por causas medio ambientales plantea problemas conceptuales graves y,

seguridad tras el final de la guerra fría. Varias corrientes en el seno de la rama académica conocida en inglés como "security studies" abogaron entonces por una noción holística del concepto de seguridad, que abarcara no sólo la dimensión político-militar, sino también integrara bajo este prisma los sectores económicos, sociales y medioambientales. Véase como ejemplo una de estas corrientes, la Escuela de Copenhague, que desarrolló la nociones de "procesos de securitización" y "sectores de seguridad", en BUZAN, Barry, WAEVER, Ole y DE WILDE, Jaap, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

¹³ COURNIL, Christel y MAZZEGA, Pierre, "Catastrophes écologiques et flux migratoires: Comment protéger les "réfugiés écologiques"?", *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, n°4, diciembre 2006, pp. 417-427.

¹⁴ BATES, Diane, "Environmental Refugees? Classifying Human Migration Caused by Environmental Change", *Population and Environment*, vol. 23, n°5, 2002, pp. 465-477.

¹⁵ *Ibidem*.

en consecuencia, como podremos observar a continuación, no es sorprendente que también nos encontremos con importantes dificultades en relación con el régimen jurídico aplicable a estas situaciones.

3. La regulación internacional de los “refugiados medioambientales” : ¿un vacío legal?

Los temas migratorios son un fenómeno de alcance global. No obstante, permanecen en la actualidad eminentemente regulados a nivel nacional, presumiblemente por la estrecha vinculación entre la soberanía estatal y el establecimiento de políticas migratorias¹⁶. No es por tanto de extrañar que las dos áreas del Derecho Internacional potencialmente relevantes al caso (el Derecho Internacional de los refugiados y los Derechos Humanos), abarque de manera insuficiente la regulación de los flujos migratorios inducidos por causas medioambientales.

3.1. Derecho Internacional de los refugiados: una protección primaria inaplicable

El Derecho Internacional de los refugiados constituye la primera y sin duda también la mayor excepción a la tendente regulación nacional de las políticas migratorias. No obstante, este régimen se fundamenta en un objetivo político específico que nació de la necesidad de gestionar el problema de las masas de emigrantes europeos tras la Segunda Guerra Mundial¹⁷. De esta especificidad cronológica y geográfica, se deriva la tendencia inherentemente restrictiva de su alcance material y temporal, una tendencia que contrasta con la amplitud de los términos definitorios contenidos en la propuesta de El Hinnawi. Así, el Artículo 1(2) de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 establece que es refugiado:

"[El que como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1.º de enero de 1951¹⁸] y debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él."

¹⁶ MARCHI, Sergio, "Global Governance: Migration's Next Frontier", *Global Governance*, vol. 16, 2010, p. 323.

¹⁷ ELIE, Jérôme, "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", *Global Governance*, vol.12, 2010, pp.345-360.

¹⁸ Limitación temporal suprimida por el Artículo 1(2) del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, que establece: "A los efectos del presente Protocolo y salvo en lo que respecta a la aplicación del párrafo 3 de este artículo, el término "refugiado" denotará toda persona comprendida en la definición del artículo 1 de la Convención, en la que se darán por omitidas las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y..." y las palabras "...a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1."

Cabe resaltar, entre la lista de condiciones a las que está sujeto el otorgamiento del estatuto del refugiado, la necesidad de que la causa del desplazamiento sea “el temor a una persecución”, por autoridades estatales del país de nacionalidad del migrante, formula que enfatiza la necesidad del carácter coactivo de la migración del demandante del estatuto de refugiado. La amplia gama de tipos de interrupciones medioambientales no siempre se ajusta a esta condición de “causa coactiva”, dado que, al margen de los desastres naturales de gran envergadura, la interrupción medioambiental suele presentarse paulatinamente como un factor de “estrés” continuado y disperso, que a lo largo de un periodo de tiempo influye y afecta a las relaciones y fuentes sociales y económicas de una región. El tiempo y la progresividad del carácter de la mayor parte de las interrupciones medioambientales permiten dar lugar a la construcción de una “voluntad de partir”, basada en multiplicidad de factores, esencialmente de tipo económicos y sociales, que empujan a la persona a tomar la decisión de abandonar su hábitat.

Más aún, en el Derecho Internacional de los refugiados la persecución en sí debe estar motivada por una cuestión política, étnico-racial, religiosa o social. Dicho listado no permite por tanto entender que una interrupción medioambiental grave de origen antropológico como por ejemplo la construcción de un dique que provoque la sequía de una región (avalada por un Gobierno por causas de interés económico) pueda ser considerada como persecución. SINGH JUSS apunta igualmente al hecho de que la opresión gubernamental rara vez es la causa específica del desplazamiento de los “refugiados medioambientales”¹⁹, en particular debido a la necesidad de probar que la persecución es individualizada o personal.

No obstante, en el ámbito nacional y regional es posible prever una apertura al reconocimiento específico de un estatuto de “refugiado medioambiental” o, más concretamente, de “refugiado climático”. Por ejemplo, en Australia, un país con el que diversos Estados que son archipiélagos en el sudeste asiático tienen acuerdos de acogida para futuros migrantes de las pequeñas islas, un partido de la oposición propuso la creación de un “derecho de asilo medioambiental”.

En la Unión Europea, que abarca a los países potencialmente receptores de refugiados, esta cuestión ha sido abordada a través de la reciente Directiva de Calificación de 2004²⁰. COURNIL analiza la interpretación realizada en este instrumento del término “persecución”, que considera permanece restrictiva de cara a la posibilidad de contemplar los “refugiados climáticos” como subsumibles en el supuesto de hecho²¹. Sin embargo, cabe apuntar a un posible camino de evolución a través

¹⁹ SINGH JUSS, Satvinger, *International Migration and Global Justice*, Ashgate Publishing Ltd., Hampshire England, 2006, p. 211.

²⁰ Directiva 2004/83/CE del Consejo, del 29 de abril de 2004, de Normas mínimas relativas a las condiciones que deben reunir los nacionales de terceros países o los apátridas para poder pretender al otorgamiento de la condición de refugiado o las personas que por otras razones tiene necesidad de una protección internacional, y relativas a su estatuto, DOUE, 30 septiembre 2004 L 304/12. La Directiva fue el resultado de un proceso comenzado en 1999 por el acuerdo de Tampere de trabajar hacia el establecimiento de un Sistema Europeo Común de Asilo. Consejo Europeo de Tampere 15-16 octubre 1999, Conclusiones de la Presidencia, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm (consultado 13 de mayo de 2011).

²¹ COURNIL, Christel, “Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?”, *Revue du Droit Public*, nº4, 2006, pp.1035-1066.

de esta Directiva. El Artículo 2.e) establece que el demandante de la protección a quien le sea denegado el estatuto de refugiado de la Convención de 1951 pueda recibir la protección subsidiaria en caso de que se enfrente a un "riesgo real de sufrir un daño serio". Si bien el listado final de la Directiva, donde se establece los actos o hechos que pueden ser considerados como "daño serio", no incluye el daño medioambiental severo, la Comisión sí discutió sobre si deberían ser integrados los "desastres medioambientales". Dicha discusión, señalan los autores citados anteriormente, tiene su origen en un llamamiento de 2002 del Parlamento Europeo en el que se aboga por el otorgamiento de protección a los migrantes transnacionales desplazados por causas medioambientales²².

Cabe esperar, por tanto, que se produzcan evoluciones en este sentido próximamente, dado que, como explican Kolmannskog y Myrstad, este instrumento se encuentra actualmente en proceso de ser enmendado, por un lado de cara al desarrollo de una política de inmigración comunitaria, así como por otro de cara a la petición de la Comisión Europea de explorar "la relación entre el cambio climático y la migración"²³.

En África existe una regulación regional del Derecho de los Refugiados, establecida en la Convención de la Unión Africana de Addis Abeba de 1969, que ha ampliado el reconocimiento de la calidad de refugiado, permitiendo otorgar el estatuto a la persona que, entre las razones precitadas de la Convención de Ginebra "haya sido víctima de (...) eventos que perturben particularmente el orden público en la totalidad o en una parte de su territorio nacional"²⁴. Retomando la definición de "orden público ecológico" Cournil afirma que en esta amplia definición convencional deja espacio para una explotación a favor del reconocimiento de los "refugiados climáticos"²⁵.

3.2. Derechos Humanos: una protección subsidiaria insuficiente

Si bien la racionalidad subyacente en el régimen internacional de los refugiados es específica y restringida, conllevando la inaplicabilidad al caso de los "refugiados medioambientales" entendidos bajo la definición de El Hinnawi, sería lógico pensar que los Derechos humanos, de alcance material y temporal más amplio, podría subsidiariamente colmar este vacío y operar como régimen protector. Ante todo, el régimen de los Derechos Humanos sería de interés primordial dado que, al ser

²² Parlamento Europeo, *Informe sobre la propuesta para una Directiva del Consejo sobre estándares mínimos para la calificación y estatus de nacionales de terceros estados y apátridas o sobre personas que necesitan igualmente protección*. 2002, COM (2001) 510-C5-0573/2001-2001/0207 (CNS), Comisión sobre los Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Internos (*Rapporteur* Jean Lambert). Más paradigmática aún resulta la *Declaración para un estatuto comunitario del refugiado ecológico*, de 6 de abril del 2004, nº9/2004 (28 firmantes), que no obstante no fue adoptada por el Parlamento Europeo.

²³ Comisión Europea, *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*, 8 de octubre de 2008, COM (2008) 611/3.

²⁴ Para una explicación sobre el alcance de la Convención de la Unión Africana, véase SINGH JUSS, Satvinger, *International Migration and Global Justice*, capítulo 6, *op.cit.*

²⁵ COUNIL, Christel, "Les réfugiés écologiques: quelles protection(s), quels statut(s)?", *op.cit.*, p. 104.

aplicable a “toda persona”, permite superar el escollo definitorio inherente en el derecho de los refugiados, abarcando así tanto las situaciones de los desplazados internos²⁶, como de los desplazados transfronterizos que no hayan sido inducidos a trasladarse por factores políticos.

Un buen ejemplo del potencial protector de este régimen de las víctimas de interrupciones medioambientales proviene de la evolución regional en la Unión Europea, concretamente con relación a la Directiva de Protección Temporal. Ésta establece en su Artículo 2 que la protección temporal podrá ser otorgada a masas de migrantes (*mass influxes*) que hayan tenido que abandonar sus hogares en zonas de conflicto armado o violencia endémica, así como aquellas que “estén bajo el alto riesgo, o que hayan sido víctimas, de violaciones sistemáticas o generalizadas de Derechos Humanos”²⁷. Finlandia propuso entonces introducir en este articulado una frase que reconociera explícitamente a los “refugiados climáticos” como integrantes de la categoría de “violaciones sistemáticas o generalizadas de Derechos Humanos”. Siguiendo esta línea, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) se expresó en recomendación de 2008 a favor del otorgamiento de la Protección Temporal a “los afectados por el cambio climático, los desastres naturales y otras formas de *“acute distress”*”.

La propuesta finlandesa no fue finalmente acogida en el articulado de la Directiva por oposición expresa de España y de Bélgica. No obstante, cada país de la Unión Europea queda libre de incluir a los “refugiados medioambientales” o “refugiados climáticos” en el ámbito de aplicación de la norma de derecho interno mediante la cual sean traspuestos los objetivos de la Directiva. Dos países nórdicos (Suecia y Dinamarca) ya han seguido esta vía, habiendo incorporado esta interpretación extensiva en su legislación nacional, y un comunicado del *Foreign Office* del Reino Unido parece igualmente inclinarse positivamente en esta dirección²⁸.

Asimismo, Kolmannskog y Myrstad entienden que la Directiva de Protección Temporal podría ser eventualmente aplicable a casos de llegadas en masa de “refugiados climáticos” provenientes de un desastre natural, fundamentándose en el hecho de que tras una interrupción medioambiental grave, que afecta a las estructuras institucionales de un Estado de un modo similar al que surge de un conflicto armado, se producen generalmente violaciones de Derechos Humanos²⁹. Estos

²⁶ La mayoría de los desplazamientos inducidos por factores medioambientales se producen a nivel interno, de modo que el régimen internacional de los refugiados no es aplicable a estas situaciones. No obstante, sí lo son los derechos humanos, así como la protección (no vinculante pero basada en derecho positivo) de los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos*, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas, texto disponible en: <http://www.idpguidingprinciples.org/> (Consultado el 13 de mayo de 2011).

²⁷ Directiva del Consejo 2001/55, *Relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*, DO L 212, de 7 de Agosto de 2001. Véase asimismo KOLMANNSSKOG, Vikram y MYRSTAD, Finn, “Environmental Displacement in European Asylum Law”, *European Journal of Migration and Law*, vol.11, 2009, pp. 313-326.

²⁸ Hoy por hoy, en la Unión Europea únicamente Finlandia y Suecia reconocen una protección a los “refugiados medioambientales”: *The Finnish Aliens Act* (301/2004, enmiendas hasta 973/2007 incluidas), Section 109(1); y *Swedish Aliens Act* (2005, 716).

²⁹ Cabe recordar que la Directiva de Protección Temporal permitiría superar el obstáculo de la

autores defienden así el otorgamiento de la protección temporal a masas de migrantes cuyos Derechos Humanos hayan sido violados no por la catástrofe natural en sí, que opera como "contexto", sino por la incapacidad del Estado de origen del migrante de continuar a garantizar la protección de los Derechos Humanos de su población tras el desastre³⁰.

En este sentido, el informe de la *International Agency Standing Committee* (IASC)³¹ resulta muy útil, dado que en él se establecen cuatro grandes categorías de Derechos Humanos susceptibles de ser violados tras una catástrofe natural: la protección de la vida, la seguridad, y la integridad física, mental y moral³²; la protección de los derechos vinculados con las necesidades básicas de la vida³³; la protección de los derechos socio-económicos y culturales³⁴; y por último, la protección de otros derechos civiles y políticos³⁵.

Si bien en conjunto estos derechos se encuentran reconocidos en los principales instrumentos de Derechos Humanos, su protección en casos de estrés medioambiental agudo no está regulada. El trabajo del IASC pretende por tanto llamar la atención sobre una categoría de situaciones (estrés medioambiental agudo, caracterizado por las "catástrofes/desastres naturales"), que *de facto* alteran la protección de los Derechos Humanos de los individuos como en caso de conflicto armado pero no encuentran, a diferencia de éste, ningún régimen jurídico que los proteja tomando en consideración la especificidad del contexto de su "violación".

Los argumentos a favor de caracterizar estas situaciones como "violaciones" de Derechos Humanos son innovadores en dos sentidos. Por un lado, se caracterizarían por ser violaciones cometidas en tanto que el Estado no tiene la capacidad o la voluntad de proteger los Derechos Humanos como consecuencia de la deficiencia estructural institucional derivada de la "catástrofe o desastre natural"³⁶. Por otro lado, cabe resaltar que el orden de prioridad en la protección de derechos indicada por el informe de la IASC, fundamentado en la necesidad y la urgencia, coloca en primer lugar a los derechos relacionados con las necesidades básicas de la vida y no así a los derechos civiles y políticos.

prueba de una persecución "personalizada", al admitir como campo material de aplicación los llamados "mass influxes".

³⁰ KOLMANSKOG Y MYRSTAD, "Environmental Displacement in European Asylum Law", *European Journal of Migration and Law*, op. cit.

³¹ Véase International Agency Standing Committee (IASC), *Operational Guidelines for the Protection of Human Rights in Natural Disasters*, 2006; posteriormente completado con un manual destinado a guiar la acción *in situ*: IASC, *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, pilot version, Marzo 2008.

³² Categoría que incluye: evacuación, protección contra los impactos negativos de los desastres, protección contra la violencia (incluyendo violencia de género), seguridad en los campos de rescate, protección contra minas antipersonales y otros explosivos.

³³ Categoría que incluye: acceso a bienes y servicios, asistencia humanitaria, provisión de agua potable, comida, vivienda, ropa y sanidad.

³⁴ Categoría que incluye: educación, propiedad, habitabilidad, trabajo.

³⁵ Categoría que incluye: documentación, movilidad y regreso al país de origen, recuperación de los cuerpos de familiares y allegados, derechos electorales.

³⁶ Argumento por otro lado altamente discutible, dado que jurídicamente resultaría criticable la afirmación de la existencia de una violación cuando no existe siquiera capacidad de proteger.

4. Respondiendo al desafío : propuestas de regulación y gestión de las “migraciones climáticas”

Como acabamos de indicar, una de las primeras dificultades a las que nos enfrentamos cuando abordamos la idea de desarrollar a nivel internacional una protección de la migración inducida por el cambio climático es la aceptación de la relevancia y necesidad de una regulación a escala internacional. No obstante, presuponiendo la aceptación de esta premisa, y a la luz de las dificultades de categorización referenciadas en el apartado anterior, conviene apuntar los dos tipos de tesis provenientes de la doctrina de Derecho Internacional que abogan por solventar lo que consideran un “vacío legal”. Encontramos así, por un lado, las propuestas que favorecen un desarrollo por vía institucional (judicial y no judicial) y, por otro lado, aquellas que se centran en la necesidad de promover un mayor desarrollo normativo (sinergias inter-régimen y creación de nuevos instrumentos).

4.1. Propuestas de desarrollo por vía de interpretación institucional

4.1.1. Instituciones no judiciales: la extensión del alcance de los instrumentos de derecho internacional de los refugiados

La primera de las propuestas de reforma, manteniéndonos en el marco normativo del Derecho Internacional de los refugiados, aboga por extender el alcance material del Convenio de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo adicional de 1967, de manera que el estatuto de refugiado y la protección que éste conlleva pueda ser otorgado a personas que hayan sufrido de una grave disrupción medioambiental. Si bien la incorporación del estatuto del “refugiado ecológico” en el articulado de los instrumentos internacionales parece una opción irrealista dada la específica racionalidad en la que el régimen fue creado, sí podría eventualmente realizarse por vía indirecta.

Esto implicaría que las *instituciones* del régimen, en particular el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), incorporasen una interpretación extensiva o evolutiva de su mandato, idea que encuentra además sostén en un precedente de esta institución, puesto que la ACNUR interpretó generosamente su mandato poco después de ser creada para permitir su continuidad más allá de los tres años de operatividad original. Además, la recomendación de ACNUR de 2008, que insta a los países de la UE a interpretar la Directiva de Protección Temporal de manera que puedan ser incluidas las víctimas de catástrofes naturales, parece indicar la inexistencia de una oposición frontal de la institución a la idea de establecer una protección específica para estas situaciones.

No obstante, a pesar de esta posición favorable respecto de otras instituciones, la posición que ACNUR mantiene sobre esta idea en lo que afecta a su mandato permanece hasta el momento invariablemente en contra de la extensión de su propio mandato específico. En efecto, la institución realiza hasta ahora una interpretación restrictiva del alcance material de su mandato, de manera que entiende el término “refugiado” estrictamente según las condiciones del artículo 1(2)

del Convenio de Ginebra previamente comentados³⁷. Así, en un estudio realizado sobre la base de 45 entrevistas a embajadores de Naciones Unidas y diplomáticos experimentados, Mc Namara advierte que la posición del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados se opone claramente a la inclusión del cambio medioambiental como una de las "formas de victimización" que den fundamento para otorgar la protección y asistencia de la institución³⁸. Esta posición, señala la autora, ejemplifica el carácter circular del argumento en contra de la inclusión de este "nuevo tipo de desplazados" bajo la categoría de "refugiados": el discurso establece y mantiene un mandato restringido de la institución, mientras el mandato restringido a su vez configura un discurso sobre los refugiados en el mismo sentido³⁹.

4.1.2. Desarrollo jurisprudencial: ¿posible vía para la aceptación de nuevos conceptos y derechos?

El Derecho Internacional de los refugiados no cuenta con tribunales especializados para la solución de controversias provenientes de la aplicación o interpretación del Convenio de Ginebra y su Protocolo. Sin embargo, es posible que los tribunales internacionales y nacionales introduzcan interpretaciones evolutivas del término "persecución", o incluso de "agresión climática", de modo que se puedan integrar también las "disrupciones medioambientales graves".

Algunas nociones avanzadas por la doctrina merecen atención en este sentido, por tratarse de conceptos potencialmente defendibles ante tribunales de Derechos Humanos, como es el caso del "derecho de asilo medioambiental"⁴⁰ (propuesto, como hemos visto, por un partido de la oposición en Australia) y la noción de "migrantes por supervivencia" (*non refugee survival migrants*) desarrollada por Alexander Betts⁴¹. En medio del bloqueo en el que parece encontrarse actualmente el debate relativo a la aproximación del régimen del cambio climático desde la perspectiva de los Derechos Humanos, esta vía conceptual propone extraer la esencia común a las migraciones que en mayor o menor medida puedan ser relacionadas con el cambio climático mediante el rescate del denominador común de todas ellas como elemento desencadenante de la movilización en todos los casos: la supervivencia.

³⁷ No obstante, desde el año 2009 parece dibujarse una tendencia más abierta a esta cuestión, véase *Cambio climático y desplazamiento: identificación de vacíos y respuestas*. Mesa redonda de expertos. Documento de discusión disponible en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/medio-ambiente/> (Consultado el 28 de marzo de 2011).

³⁸ MC NAMARA, Karen Elisabeth, "Conceptualizing Discourses on Environmental Refugees at the United Nations", *Population and Environment*, vol. 29, 2007, pp.12-24

³⁹ *Ibidem*, p.20

⁴⁰ COURNIL, Christel y MAZZEGA, Pierre, "Réflexions prospectives sur une protection juridique des réfugiés écologiques", *op. cit.*; COURNIL Christel, "Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?" *op. cit.*

⁴¹ BETTS, Alexander, "Survival Migration: A new Protection Framework", *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 361-382.

4.2. Propuesta de desarrollo por vía de creación normativa y conexiones entre regímenes

El segundo tipo de propuesta de reforma aboga, en primer lugar, por otorgar a los "refugiados climáticos" una protección jurídica basada en la creación de un *nuevo acuerdo internacional*. La ventaja de esta propuesta consiste en que permite responder a la necesidad de regulación de la situación de los refugiados climáticos, incluyendo la creación de una obligación de "*non-refoulement*" para estos casos, sin por ello tener que emplear el término "refugiado", de manera que el sentido original del régimen de derecho de los refugiados quedaría indemne. Cabe resaltar en este sentido el proyecto australiano "*A Convention for Persons Displaced by Climate Change*"⁴². El punto débil de esta propuesta proviene sin duda de la dependencia y confianza que otorga a la acción estatal multilateral a nivel internacional, es decir, a la existencia de una voluntad política de los Estados de cooperar en la negociación de un nuevo "régimen", algo que resulta hoy por hoy altamente discutible.

En segundo lugar, siguiendo en la línea de protección por desarrollo normativo, cabe indicar la propuesta consistente en utilizar en aplicar el Derecho Internacional del Medio Ambiente a la migración involuntaria inducida por disrupciones medioambientales. Esta idea fue originalmente propuesta a principios de los 90, en particular tras la celebración de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992, donde fueron aprobadas tres convenciones (Convenio sobre Diversidad Biológica, Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, Convenio de Naciones Unidas para Combatir la Desertificación). Gregory Mc Cue apuntaba entonces que el problema de los refugiados medioambientales es indisociable de la lucha en pos de la protección internacional del medio ambiente y que, por lo tanto, "*trabajar en el medioambiente es un modo de ayudar a los hambrientos y a los desplazados (...). Dado que las causas y efectos están interrelacionados, toda tentativa de resolver una "crisis en el sistema" bloqueando una ruta será menos efectiva que otras*"⁴³.

Siguiendo la línea general establecida por Mc Cue, defensor de una visión global e integradora del problema de los "refugiados medioambientales", que aboga por la aplicación del Derecho Internacional del medio ambiente, una reciente línea doctrinal ha concretado este argumento desarrollando su operatividad (al menos teórica) en el régimen internacional sobre el cambio climático. Angela Williams propone así como alternativa la construcción de un régimen de orientación regional que opere bajo el marco del Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Esta propuesta queda además reforzada por la idea recientemente desarrollada de considerar que la migración es una forma de adaptación⁴⁴. La conexión normativa con el régimen del cambio climático proven-

⁴² Véase página web del proyecto, "A Convention for Persons Displaced by Climate Change", www.ccdpconvention.com (Consultado el 28 de marzo de 2011).

⁴³ Mc CUE, Gregory S., "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 6, 1993-1994, pp. 151-190

⁴⁴ KOLMANNKOG, Vikram y MYRSTAD, Finn, "Environmental Displacement in European Asylum Law", *op.cit.*; Véase también BARNETT, Jon, y WEBBER, Michael, "Migration as Adaptation:

dría así de la obligación de las Partes a cooperar y ayudar en esa adaptación⁴⁵.

Además de tener la ventaja de que la cooperación regional sobre temas migratorios es más eficaz que crear un régimen de escala internacional, en tanto que las migraciones se realizan en general a países vecinos cuando llegan a ser transnacionales, esta propuesta de conexión inter-régimen permite obtener un tipo de regulación internacional del estatuto de los refugiados medioambientales y, en particular, de los "refugiados climáticos", reduciendo la dependencia en la voluntad política de los Estados de crear un régimen jurídico específico para este tipo de situaciones. Asimismo, cuenta con un importante interés práctico, dado que la efectividad de los acuerdos mejora en tanto el diseño de éste se adapte mejor a la realidad regional. Permite, por último, preservar el interés jurídico-político de no dañar la definición tradicional de refugiados del Convenio de Ginebra de 1951.

En los análisis relativos al régimen internacional del cambio climático han prevalecido hasta el momento perspectivas en las que la "dimensión individual" de los efectos, tanto del fenómeno en sí, como los derivados de las políticas de mitigación establecidas en CMNUCC y el PK⁴⁶, aparece en segundo plano⁴⁷. Hemos visto como entonces, tomando en consideración estos datos, un sector de la doctrina de derecho internacional ha avivado recientemente el debate relativo a la necesidad e idoneidad de desarrollar una aproximación al régimen del cambio climático desde la perspectiva de los Derechos Humanos. La relevancia de este nuevo enfoque se basaría en la consideración de una lógica consecencial de doble cara. Por un lado, los efectos del fenómeno pueden potencialmente afectar y hasta obstruir el objeto y fin de los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos elaborados para la protección y desarrollo progresivo de determinados derechos de los individuos frente a sus Estados.

Por otro lado, el régimen normativo de cambio climático, construido con el objetivo de frenar y retardar la agravación del calentamiento global (políticas de mitigación) y paliar los efectos de éste cuando ya son inevitables (políticas de adaptación), potencialmente acarrea efectos secundarios en la realización de los Derechos Humanos mencionados, ya que las políticas de mitigación de gases de efecto invernadero redibujan la futura repartición y uso de recursos básicos entre los Estados sin tomar en cuenta la afectación que dicha nueva repartición

Opportunities and Limits", en Mc ADAM, Jane (ed.), *Climate Change and Displacement*, op.cit., pp. 37-57.

⁴⁵ WILLIAMS, Angela, "Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law", *Law and Policy*, vol.30, n°4, octubre 2008, pp. 502-529.

⁴⁶ Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, adoptado en la Conferencia de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo el 3-14 junio de 1992, 1771 U.N.T.S.165; Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997, 37 ILM 22.

⁴⁷ En general predominan estudios de tipo económicos y econométricos. Véase por ejemplo, BARRETT, Scott, *Environmental and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty Making*, Oxford University Press, Oxford, 2003. Cuando el análisis es intradisciplinar, por ejemplo de tipo normativista, tienden a quedar acotados en el estudio del régimen, su estructura normativa e institucional o, a lo sumo, su injerencia en regímenes paralelos pero también de tipo medioambiental (protección de la biodiversidad, por ejemplo).

pueda tener en el individuo⁴⁸. Además, las políticas de adaptación, por naturaleza más adecuadas para abordar nuevos desafíos derivados de los efectos del cambio climático como son las migraciones inducidas por el fenómeno, permanecen por el momento insuficientemente financiadas y por tanto poco desarrolladas⁴⁹.

La construcción de una *conexión normativa* mediante la aplicación del análisis de los Derechos Humanos al contexto del régimen del cambio climático encuentra una dificultad de primer orden. Este escollo reside, esencialmente, en cómo reconciliar dos discursos de estructura y naturaleza inherentemente diferentes, de modo que un mismo problema pueda ser regulado y gestionado de manera coherente y abarcando todas sus dimensiones integradas. Así, al discurso de la protección de los bienes jurídicos comunes globales, incluso, se opone la estructura de la narrativa de los Derechos Humanos, de corte fundamentalmente individualista y “adversarial”⁵⁰. Por ende, a los niveles global e individual propios de estas dos racionalidades se añade un tercer nivel de análisis, el nivel estatal.

Si bien tanto el análisis de los bienes comunes globales como el de los Derechos Humanos tienden a eludir, superar o excluir el nivel estatal, en la práctica éste permanece omnipresente ya que en él es donde se localiza la toma de decisiones por los sujetos de derecho internacional (los Estados) que determinan la construcción de los dos regímenes. Así, excluido por razones prescriptivas tanto del discurso “global” como del discurso “individual”, el Estado permanece para ambas narrativas como un actor indispensable que los construye, los sitúa y los identifica por oposición o diferenciación.

Conclusión

En este trabajo hemos tratado de mostrar los desafíos normativos que debe afrontar el derecho internacional para incorporar el concepto de “refugiados ambientales” a su ordenamiento. Desafíos que comienzan por la definición del concepto mismo, un concepto emergente que se impone como un imperativo de la realidad,

⁴⁸ Véase, HUMPHREYS, Stephen, (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2010. Esta obra colectiva surgió a raíz del programa iniciado en 2008 sobre este tema en la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Véase la Resolución del Human Rights Council, 7/23, *Human Rights and Climate Change*, adoptada el 28 de marzo de 2008. Información sobre el programa actualmente en curso, disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/issues/climatechange/study.htm> (consultado el 13 de mayo de 2011). Véase también el reciente estudio sobre la cuestión, comisionado por el Banco Mundial, MCLERNEY-LANKFORD Siobhán, DARROW Mac y RAJAMANI Lavanya, *Human Rights and Climate Change: a Review of the International Legal Dimensions*, Banco Mundial, Washington, Mayo 2011.

⁴⁹ Existe una preponderancia de la financiación a las acciones de mitigación, dado que todos los fondos están gestionados por la *Global Environmental Facility* (GEF), institución que financia el coste incremental de los proyectos (bajo condición del carácter adicional de éstos). Ese coste incremental corresponde al pago del “beneficio global” obtenido por la implementación del proyecto. Los proyectos de adaptación generalmente considerados como proyectos que sólo aportan beneficios “locales”, por lo que el acceso a los fondos gestionados por el GEF es difícil. El único fondo que cuenta con su Consejo propio (distinto del GEF) es el Fondo de Adaptación (FA). No obstante, el FA se alimenta del 2% de los beneficios provenientes de proyectos MDL, por lo que su continuación está supeditada al desarrollo de las acciones de mitigación realizadas a través de los mecanismos flexibles o de mercado.

⁵⁰ Para excelente explicación del carácter “adversarial” de los derechos humanos y su contraste con el carácter “comunitarista” del derecho internacional del medio ambiente, véase HUMPHREYS, Stephen, “Competing Justice Claims, Human Rights, Climate Change and Corporate Accountability”, in HUMPHREYS Stephen (ed.), *Human Rights and Climate Change*, *op.cit.*

más que por un consenso valorativo. También hemos intentado reflejar que esa realidad no está regulada por normas que puedan dar respuesta a los problemas que se plantean ante la emergencia del nuevo concepto.

En efecto, la figura o el concepto emergente de los "refugiados medioambientales" ilustra de modo paradigmático el conflicto entre las racionalidades de dos órdenes normativos distintos: el del Derecho Internacional del Medio Ambiente y el de los Derechos Humanos. Sea por razones de ausencia normativa o por una fragmentación normativa, ninguno de estos conjuntos normativos da una respuesta adecuada al problema de los refugiados por causas medioambientales. Como hemos sostenido en el texto, esos desarrollos normativos podrán ocurrir, eventualmente, en ámbitos judiciales o legislativos nacionales o regionales y, en el caso de que se produjera un consenso sobre su necesidad, en una regulación internacional autónoma que incorpore todas las preocupaciones necesarias, individuales y comunitarias, para proteger los bienes jurídicos globales afectados por las migraciones medioambientales.

Bibliografía

Libros, artículos e informes

- BARNETT John, and WEBBER Michael, "Migration as Adaptation: Opportunities and Limits", in Mc ADAM, Jane (ed.), *Climate change and Displacement*, Hart Publishing, Oxford, 2010, pp. 37-57.
- BARRETT, Scott, *Environment and Statecraft: the Strategy of Environmental Treaty Making*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- BATES Diane, "Environmental Refugees? Classifying Human Migration caused by Environmental Change", *Population and Environment*, vol. 23, nº5, 2002, pp. 465-477.
- BETTS, Alexander, "Survival Migration: A new Protection Framework", *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 361-382.
- COOPER, J.B., "Environmental Refugees: Meeting the Requirements of the Refugee Definition", *New York University Environmental Law Journal*, vol. 6, 1998, pp. 480-529.
- COURNIL, Christel, "Les réfugiés écologiques: quelle(s) protection(s), quel(s) statut(s)?", *Revue du Droit Public*, nº4, 2006, pp. 1035-1066
- COURNIL, Christel y MAZZEGA, Pierre, "Catastrophes écologiques et flux migratoires: comment protéger les "réfugiés écologiques"?", *Revue Européenne de Droit de l'Environnement*, nº4, diciembre 2006, pp. 417-427.
- EL HINNAWI, *Environmental refugees*, UNEP, Nairobi, 1985.
- ELIE, Jérôme, "The Historical Roots of Cooperation Between the UN High Commissioner for Refugees and the International Organization for Migration", *Global Governance*, vol. 12, 2010, pp. 345-360
- HAVARD, B., "Seeking Protection: Recognition of Environmentally Displaced Persons under International Human Rights Law", *Villanova Environmental Law Journal*, vol. 18, 2007, pp. 65-82.
- HUMPHREYS, Stephen (ed.), *Human Rights and Climate Change*, Cambridge University Press, Cambridge (UK), 2010.
- INTERNATIONAL AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC), *Operational Guidelines for the Protection of Human Rights in Natural Disasters*, 2006.
- *Human Rights and Natural Disasters: Operational Guidelines and Field Manual on Human Rights Protection in Situations of Natural Disasters*, pilot version, Marzo

2008.

KEANE, D. "The Environmental Causes and Consequences of Migration: a Search for the Meaning of "Environmental Refugees", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol. 16, 2004, pp. 209-223.

INTERGOVERNMENTAL PANEL FOR CLIMATE CHANGE (IPCC), W.J. McG. Tegart, G.W. Sheldon and D.C. Griffiths (eds), Report prepared for the Intergovernmental Panel of Climate Change by Working group II, 1990, Disponible online: http://www.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_first_assessment_1990_wg2.shtml (visitado el 23 de marzo de 2011).

KOLMANNSSKOG, Vikram y MYRSTAD, Finn, "Environmental Displacement in European Asylum Law", *European Journal of Migration and Law*, vol. 11, 2009, pp. 313-326.

MARCHI, Sergio, "Global Governance: Migration's Next Frontier", *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 323-330.

MCLENERNEY-LANKFORD, Siobhán, DARROW, Mac y RAJAMANI, Lavanya, *Human Rights and Climate Change: A review of the International Legal Dimensions*, Banco Mundial, Washington, 2011.

Mc CUE, Gregory S., "Environmental Refugees: Applying International Environmental Law to Involuntary Migration", *Georgetown International Environmental Law Review*, vol.6, 1993-1994, pp. 151-190

MC NAMARA, Karen Elisabeth, "Conceptualizing discourses on environmental refugees at the United Nations", *Population and Environment*, vol.29, 2007, pp. 12- 24

Mc ADAM, Jane (ed.), *Climate change and displacement: Multidisciplinary perspectives*, Hart Publishing, Oxford, 2010,

MARTIN, Susan, "Climate Change, Migration and Governance", *Global Governance*, vol. 16, 2010, pp. 397-414.

MASTERS, S.B., "Environmentally Induced Migration: Beyond a Culture of Reaction", *Georgetown Immigration Law Journal*, vol. 14, 2000, pp. 855-879.

MYERS, Norman, "Environmental Refugees", *Population and Environment*, vol. 19, nº2, 1997.

PONTING, Clive, *A New Green History of the World: the Environment and the Collapse of Great Civilizations*, Vintage, London, 2007.

SINGH JUSS, Satvinder, *International Migration and Global Justice*, Ashgate Publishing Ltd., 2006.

WARNER, Koko et al, *In Search of Shelter: Mapping the Effects of Climate Change in Human Migration and Displacement*, Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. (CARE), May 2009.

WILLIAMS, Angela, "Turning the Tide: Recognizing Climate Change Refugees in International Law", *Law and Policy*, vol.30, nº4, Octubre 2008, pp. 502-529.

Véase página web del proyecto, "A Convention for Persons Displaced by Climate Change", www.ccdpconvention.com, (visitada el 28 de marzo de 2011).

Instrumentos internacionales y comunitarios, legislación nacional y decisiones

Comisión Europea, *Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias*, 8 de octubre de 2008, COM(2008) 611 final.

Convenio sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Suiza el 28 de julio de 1951.

Convenio Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático, adoptado en la Conferencia de Rio de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo el 3-14 junio de 1992.

Directiva del Consejo 2001/55, *Relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida*, DO L 212, de 7 de Agosto de

2001.

Directiva 2004/83/CE del Consejo, del 29 de abril de 2004, sobre *Normas mínimas relativas a las condiciones que deben reunir los nacionales de terceros países o los apátridas para poder pretender al otorgamiento de la condición de refugiado o las personas que por otras razones tiene necesidad de una protección internacional, y relativas a su estatuto*, DOUE, 30 septiembre 2004, L 304/12.

Finnish Aliens Act (301/2004, enmiendas hasta 973/2007 incluidas), Section 109(1).

Human Rights Council, 7/23, *Human Rights and Climate Change*, adoptada el 28 de marzo de 2008

Parlamento Europeo, *Informe sobre la propuesta para una Directiva del Consejo sobre estándares mínimos para la calificación y estatus de nacionales de terceros estados y apátridas o sobre personas que necesitan igualmente protección*, COM (2001) 510-C5-0573/2001-2001/0207 (CNS), Comisión sobre los Derechos y Libertades de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Internos (Rapporteur Jean Lambert).

Parlamento Europeo, *Declaración para un estatuto comunitario del refugiado ecológico*, de 6 de abril del 2004, nº9/2004 (28 firmantes, no adoptada).

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, adoptado en Nueva York el 31 de enero de 1967.

Protocolo de Kyoto al Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, adoptado en Kyoto el 11 de diciembre de 1997

Swedish Aliens Act (2005, 716).

WATT-CLOUTIER, Sheila (with the Support of the Circumpolar Conference), *Petition to the Inter American Court of Human Rights Seeking Relief from Violations Resulting from Global Warming Caused by Acts or Omissions of the United States, on Behalf of All Inuit of the Arctic Regions of the United States and Canada*, 7 de diciembre de 2005.

LA PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DESPLAZADAS INTERNAMENTE Y LA CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

CRISTINA CHURRUC A*

RESUMEN:

El objetivo de este trabajo es por un lado poner de relieve el problema de desprotección de las personas desplazadas internamente. Por otro plantear la necesidad de que la búsqueda de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente se convierta en una cuestión central de una agenda internacional de construcción de la paz al servicio de la seguridad humana. Señala porqué los PDI se han convertido en una preocupación internacional y que justifica una especial atención en su protección. Explica la emergencia y el significado de un concepto de protección basado en derechos y desde las comunidades frente a conceptos de protección desde las instituciones como la "responsabilidad de proteger". La protección de las PDI implica en última instancia la búsqueda de soluciones duraderas. Sin embargo, como se quiere evidenciar, la práctica de la construcción de la paz y el proyecto de la paz liberal ni priorizan la seguridad humana ni abordan el problema de las PDI de la forma adecuada. Asimismo la crítica de la paz liberal basada en que se trata de un enfoque que prioriza derechos sobre necesidades tiene el peligro de relegar a los más marginados incluso por sus propios gobiernos, las PDI, al papel de simples víctimas sin derecho a una paz justa. Para finalizar se plantean algunas conclusiones y cuestiones que pueden orientar una agenda de investigación.

PALABRAS CLAVE:

Personas desplazadas internamente; protección; seguridad humana; construcción de la paz; derechos humanos.

TITLE:

The protection of internally displaced people and peacebuilding

ABSTRACT:

The aim of this paper is on the one hand to highlight the problem of lack of protection for internally displaced persons. On the other it raises the need that the search for durable solutions for internally displaced persons to become a central issue of an international peace-building agenda at the service of human security. Indicates why the IDPs have become an international concern and justifies particular attention in their protection. It explains the emergence and meaning of a concept of protection based on rights and from communities versus concepts of protection from institutions such as the "responsibility to protect". The protection of IDPs ultimately involves the search for durable solutions. However, as the paper wants to evidence, the practice of peace-building and the liberal peace project do not prioritize human security neither address the problem of IDPs in the appropriate way. Also the critique of liberal peace based on that it is an approach that prioritizes rights over needs has also the danger of relegating the most marginalized even by their own Governments, the IDPs, to the role of simple victims without the right to a just peace. Finally, some conclusions and issues that can guide a research agenda are proposed.

KEYWORDS:

Internally displaced people; protection; human security; peacebuilding; human rights

***Cristina CHURRUC A** es Doctora en Relaciones Internacionales. Directora del Master en Acción Internacional Humanitaria NOHA de la Universidad de Deusto, coordinadora red NOHA. Ha sido profesora e investigadora en el Instituto del Derecho Internacional de la Paz y los Conflictos Armados en la Universidad de Bochum, Alemania.

Introducción

De acuerdo al Centro de Vigilancia para el Desplazamiento Interno (IDCM) del Consejo Noruego de Refugiados (CNR), el número de personas desplazadas de sus hogares a causa de un conflicto armado, situaciones de violencia generalizada y violaciones de derechos humanos a finales de 2010 era de 27.5 millones¹. Esta cifra representa un incremento de casi un millón más de personas en comparación con las estimadas en 2007 y 2008². Más de la mitad de las personas desplazadas internamente (PDI) se localizan en cinco países: Sudán, Colombia, Irak, República Democrática del Congo y Somalia. La región con más personas desplazadas es África con 11.1 millones, el 40% de los PDI del mundo. Alrededor de 2,4 millones de personas siguen desplazadas en Europa. La mayoría huyeron de sus casas hace más de 15 años como consecuencia de los conflictos armados, la violencia y las violaciones de los derechos humanos en Turquía, los Balcanes y el Cáucaso.

El progresivo y alarmante número de personas desplazadas ha convertido el desplazamiento interno en una cuestión de atención creciente por parte de la comunidad internacional, de forma que su situación, asistencia y protección no sólo se entiende como un imperativo humanitario y de derechos humanos, sino como un problema de seguridad regional e internacional³.

Las personas desplazadas internamente son, en esencia, refugiados internos, personas que hubieran sido consideradas refugiadas si hubiesen cruzado una frontera internacional. Las razones por las que las personas internamente desplazadas permanecen dentro de su país son muchas y varían de situación a situación y de persona a persona. En situaciones de conflicto, por ejemplo, las personas desplazadas pueden ser incapaces de llegar a las fronteras a salvo. A veces las PDI no pueden abandonar su país porque carecen de medios de transporte. Obstáculos geográficos como montañas o ríos o factores como la edad, la discapacidad y la salud pueden impedir su tránsito. Pero cada vez más, el desplazamiento externo puede no ser una opción. Las PDI pueden ver denegada la libertad de movimientos por su propio gobierno o enfrentarse a restricciones de su derecho a solicitar asilo por gobiernos extranjeros. Este fue el caso de Turquía cuando los iraquíes kurdos huían de la represión en Irak en 1991. Diez años más tarde, en el periodo posterior a los ataques terroristas contra los Estados Unidos el

¹ IDCM, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, abril 2010, pp. 8-10 y ss.

² Mientras el número de refugiados ha ido disminuyendo el número de desplazados ha ido incrementándose paulatinamente desde un total de 17 millones estimados en 1997.

³ Veáanse entre otros: NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003; NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin, *A/HRC/13/21*, de 5 de enero de 2010; COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, Nueva York, 2003, ps. 44-45.

11 de septiembre de 2001, mientras los talibanes restringían la posibilidad de los afganos de moverse libremente dentro de su país, los países vecinos cerraban sus fronteras. Como resultado, las masas de refugiados que se anticipaban en ambos casos no se hicieron realidad.

Los desplazados internos se han convertido en una categoría específica de migración forzada –o involuntaria– junto con los refugiados y otros migrantes forzosos, un subproducto de lo que Roberto Vidal denomina Sistema Global de las Migraciones, que surge a partir de intereses de la comunidad internacional por controlar las migraciones no deseadas⁴. La migración forzada – o involuntaria– incluye un conjunto de categorías legales y políticas. Todas implican que las personas han sido forzadas a escapar de sus hogares y buscar refugio en otra parte⁵. A diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dentro de sus fronteras nacionales entran dentro de la jurisdicción interna y bajo la soberanía estatal, sin que la comunidad internacional tenga las bases legales o institucionales necesarias para intervenir en su ayuda⁶.

A pesar de la preeminencia de las personas desplazadas sobre las refugiadas en el discurso político internacional y del reconocimiento de su existencia en prácticamente la totalidad de las situaciones de transición o posconflicto⁷, las PDI

⁴ Para un análisis de las diversas formas de migración que se presentan en el contexto mundial y los dispositivos creados por la comunidad internacional para controlarlas, en donde se tienen en cuenta las causas –voluntarias o forzadas– que dan origen a las migraciones y el interés de los Estados –deseadas, es decir, inducidas o permitidas, o indeseadas– para asumirlas o rechazarlas véase: VIDAL, Roberto, *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.

⁵ La pertinencia o no de incluir los estudios sobre refugiados en el marco más amplio de los estudios de las migraciones forzadas es objeto de debate. Por ejemplo Heathway objeta que esto conduce a no tener en cuenta las especiales circunstancias de la condición de refugiado frente a la emergencia del concepto de personas desplazadas internamente. Véase sobre este debate el número especial del *Journal of Refugee Studies* vol.20, nº3 de 2007 y en particular el artículo de James H. HEATHWAY, "Forced Migration Studies: Could We Agree Just to 'Date'?", ps. 349-369 y la respuesta de Roberta Cohen ps.370-376. En el epígrafe 4 volveremos sobre esta cuestión.

⁶ En general véase: MOONEY Erin, "Towards a protection regime for internally displaced persons" en Edward NEWMAN y Joanne VAN SELM (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003, ps. 159-180; y PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

⁷ En este trabajo utilizo el término posconflicto para referirme a situaciones posteriores a un conflicto armado. Prefiero el adjetivo posconflicto al adjetivo posbélico que se significa el momento posterior a una guerra. Desafortunadamente la palabra posconflicto todavía no se encuentra en el diccionario de la Real Academia Española.

son las grandes marginadas y olvidadas en los procesos de construcción de la paz. El hecho de que de los 54 países con población desplazada internamente en 2009, 23 hubieran sufrido desplazamiento por primera vez y al menos en 34 países vivan personas en situación de desplazamiento prolongado es una clara muestra de que la búsqueda de soluciones justas y duraderas para las PDI bien ni ha sido un prioridad ni probablemente se ha abordado de la manera correcta⁸.

Tampoco hay datos disponibles sobre las PDI que alcanzaron soluciones duraderas debido a la falta de un adecuado monitoreo⁹. La primera guía práctica para orientar a las organizaciones internacionales y no gubernamentales humanitarias y de desarrollo sobre cómo asistir a los gobiernos sobre el concepto de soluciones duraderas para las personas desplazadas y como alcanzarlas fue aprobado en diciembre de 2009 por el Comité Permanente Inter-agencias, en inglés, *Inter-Agencies Standing Committee*, (IASC) y publicado en Abril de 2010 después de un largo proceso iniciado en 2007¹⁰. De ello se deduce que hay un gran desconocimiento sobre lo que significa el alcance de las soluciones duraderas y, en general de lo que entraña actualmente el concepto de protección.

A pesar de la magnitud del desplazamiento interno de población y su importancia para el logro de una paz justa y sostenible, como señala el Centro de Estudios para los Refugiados de la Universidad de Oxford en un reciente estudio, hay muy poca investigación académica sobre la búsqueda de soluciones duraderas al mismo¹¹. En nuestra opinión la escasa atención que desde las relaciones internacionales, la resolución de conflictos, los estudios de seguridad y la construcción de la paz se ha dado a esta cuestión deriva en parte de su consideración como un problema esencialmente humanitario. El desplazamiento forzado se entiende fundamentalmente como una consecuencia indeseada de los conflictos, la inseguridad y la inestabilidad. Al considerarse un problema humanitario –la preocupación por sus derechos humanos nace de una preocupación humanitaria– de alguna manera se “despolitiza” y se convierte en un problema que hay que “paliar”, no que hay que afrontar y resolver¹². Otra razón que señala

⁸ Se entiende que las soluciones duraderas se pueden lograr mediante el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual –denominada “retorno”–, la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian –integración local– o en otra parte del país. En 2010 se estima que 20 países han sufrido desplazamiento por primera vez y al menos en 40 países viven personas en situación de desplazamiento prolongado. IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, abril 2010, pp. 9 y 28-29.

⁹ *Ibidem*, p.8.

¹⁰ IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, The Brookings Institution –University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C, abril 2010. Se publicó previamente en 2007, una versión piloto.

¹¹ REFUGEE STUDIES CENTRE, *Forced Migration Research and Policy: Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, abril 2010, p.19.

¹² Todos los manuales y guías de protección de las PDI incluido el Manual para la Búsqueda de

Kenyon Lischer es la compartimentación de las distintas áreas, por lo que rara vez se conectan el estudio de las migraciones forzadas con la resolución de conflictos y la construcción de la paz de una forma comprensiva que relacione las causas del desplazamiento y sus consecuencias¹³, y estas con la realización los derechos humanos de las personas desplazadas como elemento central de la construcción de la paz.

Pero no sólo son las razones mencionadas. La migración forzada y en general los movimientos de población están tomando una importancia creciente en el contexto de las actuales transformaciones sociales mundiales¹⁴. Los estados ricos y las agencias internacionales se mueven cada vez más hacia una política de contención diseñada para evitar que los migrantes no deseados y los solicitantes de asilo salgan de sus países de origen. Esto es parte de una agenda de seguridad mucho más amplia en la que el sur excluido se percibe como una fuente de conflicto, terrorismo e inestabilidad. La crítica a las políticas de contención y a la instrumentalización de la acción humanitaria y la asistencia al desarrollo ha relegado a un segundo plano el problema real de desprotección que sufren estas personas.

No obstante la preocupación por los desplazados internos está en el origen de los debates y la práctica de la intervención humanitaria al finalizar la Guerra Fría, y relacionada con la reconsideración de la soberanía como responsabilidad y el surgimiento de nuevos conceptos como la seguridad humana y la protección basada en derechos. Esa preocupación se enmarca dentro de los cambios normativos que se produjeron en el régimen de soberanía y la no intervención y de la emergencia del régimen internacional de los derechos humanos. Por tanto, la forma de responder al problema de las PDI refleja la tensión entre los valores y principios reguladores del sistema internacional. La respuesta al problema de las personas desplazadas se enlaza con discusiones teóricas sobre los límites y los desafíos actuales de la acción humanitaria, los derechos humanos, las amenazas a la seguridad internacional y la

Soluciones Duraderas y así como los Principios Rectores están dirigidos a la comunidad humanitaria y la de desarrollo.

¹³ KENYON LISCHER, Sarah, "Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement", en *Civil Wars*, Vol.9, nº.2, 2007, pp. 142-155.

¹⁴ Stephen Castles da varias razones para explicarlo. En primer lugar, la migración forzada crece en volumen e importancia como resultado de las endémicas violencia y violaciones de los derechos humanos. En segundo lugar, quienes diseñan las políticas intentan instrumentalizar políticas diferenciadas para diversas categorías de migrantes. En tercer lugar, aumenta la comprensión de que la migración, tanto económica como forzada, es parte integral de los procesos de integración económica global y regional. En cuarto lugar, ha quedado claro que los inmigrantes no simplemente se asimilan en las sociedades receptoras, sino que tienden a formar comunidades y a conservar sus propios idiomas, religiones y culturas. Finalmente, la migración se ha tornado altamente politizada y es ahora un tema toral de la política tanto nacional como internacional. Sobre cómo la migración forzada se ha convertido en un tema de política internacional y la evolución de la política de contención, véase: CASTLES, Stephen, "La política internacional de la migración forzada", en *Migración y Desarrollo*, nº1, octubre 2003, pp.1-28.

teoría y la práctica de la construcción de la paz; es decir, enlaza con debates más amplios sobre el poder, la paz y la seguridad, la legitimidad de las intervenciones internacionales y el actual orden internacional. Además es una cuestión que pone de relieve la interdisciplinariedad de las relaciones internacionales como ciencia de la sociedad internacional¹⁵.

El objetivo de este trabajo es poner de relieve que la protección y la búsqueda de soluciones duraderas para las PDI debería ser una cuestión central de una agenda internacional al servicio de la seguridad humana. Se entiende que la seguridad humana es normativa, plantea que hay una responsabilidad ética de reorientar la seguridad hacia el individuo de acuerdo con los derechos humanos¹⁶. Ello implica asumir que su protección se ha convertido en un problema internacional y un elemento fundamental de la construcción de la paz. Aunque el debate político internacional sobre la protección se está centrando en el concepto de la responsabilidad de proteger, en los últimos años ha surgido un concepto de protección basado en derechos y desde las comunidades que no sólo cuestiona el anterior, sino que tiene un potencial transformador que debería ser tenido en cuenta por los enfoques críticos de la construcción de la paz. Sin embargo, como se quiere evidenciar, la práctica de la construcción de la paz y el proyecto de la paz liberal ponen la seguridad humana y en particular el problema de las PDI en la periferia de la política. También los enfoques críticos con la paz liberal a pesar de que denuncian que los sectores más marginados han quedado olvidados, descuidan la importancia de la promoción de los derechos humanos como forma de empoderamiento. Con este fin, en primer lugar, se señala cómo la protección de las PDI se ha convertido en un problema internacional a pesar de que no sea una prioridad. Se explica la emergencia de un concepto de protección basado en derechos que, desde una perspectiva de seguridad humana, entiende que la protección tiene que ver fundamentalmente con las personas. El concepto de protección centrado en las personas se convierte en una agenda comprensiva de construcción de la paz desde y con los más marginados que enlaza con planteamientos críticos transformadores de la construcción de la paz. Para finalizar se plantean algunas conclusiones y cuestiones con el fin de orientar una posible agenda de investigación.

¹⁵ ARENAL, Celestino del, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid 2007, (4 ed. 1ª ed. 1984), pp. 19-23 y 416-426.

¹⁶ La seguridad humana se entiende, en general, como la priorización de la seguridad del ser humano, en particular su bienestar y su seguridad sobre la de los estados. Aunque no hay una definición común, todas están de acuerdo en que el principal objetivo de la seguridad humana es la protección de las personas desde una perspectiva comprensiva. La seguridad humana como objetivo requiere poner a la persona en el centro del debate. Plantea una agenda emancipadora. Véase: CHURRUCA, Cristina, "Human Security as a policy framework: Critics and Challenges", *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2007, pp.15-35.

1. Las personas desplazadas internamente como un problema internacional

El fenómeno del desplazamiento interno forzado no es nuevo. Su historia es tan antigua como la historia de las guerras y violaciones de los derechos humanos que lo causan. Sin embargo las personas desplazadas internamente no se consideran como un grupo específico de personas necesitadas de asistencia y protección hasta principios de los noventa. La creciente preeminencia de las PDI en los años noventa y la primera década del siglo XXI en la agenda internacional surge de la combinación de varios factores interconectados: la creciente apreciación de las graves violaciones de derechos humanos y el desplazamiento masivo de personas causados por conflictos armados de naturaleza mayoritariamente interna, la presión internacional por reducir los flujos de refugiados y de solicitantes de asilo y una aceptación cada vez mayor en las esferas de la política internacional de la responsabilidad de proteger¹⁷. Esta última coincide con tendencias a más largo plazo que desde el derecho internacional y las relaciones internacionales, el desarrollo y la seguridad, empiezan a dar prioridad a las personas –sus derechos, su desarrollo y su seguridad– sobre los estados y a ponerles en el centro de los debates y, por tanto, a cuestionar el principio y la concepción tradicional de la soberanía.

La atención humanitaria por las personas desplazadas internamente se relaciona con la expansión del sistema humanitario internacional y la necesidad de mejorar la eficiencia de la respuesta de Naciones Unidas para la provisión y coordinación de la asistencia y protección de refugiados, personas desplazadas y retornados¹⁸. Según las estimaciones de Cohen y Deng, la población mundial de desplazados internos aumentó exponencialmente, de 1,2 millones en 11 países en 1982, a 25 millones en 40 países a finales de la década de los noventa¹⁹. La cuestión de los desplazados internos desde la perspectiva de la comunidad internacional es que están sujetos a la jurisdicción interna y, por tanto, no están cubiertos por la protección del régimen internacional de los refugiados. El reconocimiento de que en ausencia de claros mandatos y de un organismo internacional con una especial responsabilidad para la protección de las PDI, la respuesta internacional y en particular de las Naciones Unidas había sido “ad hoc, limitada e insatisfactoria”

¹⁷ Véase: BRUN, Catherine, “Research guide on internal displacement”, NTNU Research Group on Forced Migration, Department of Geography, Norwegian University of Science and Technology (NTNU) Trondheim, Noruega, p.2, en www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf. [Accedido el 4 diciembre de 2010]; PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004; O’CALLAGHAN, Sorcha and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, HPG Report 26, Overseas Development Institute, diciembre 2007.

¹⁸ CUÉNOD, Jacques, “Report on refugees, displaced persons and returnees, submitted to the Economic and Social Council at its second regular session of 1991”: E/1991/109/Add.1, parr.117.

¹⁹ COHEN, Roberta y DENG, Francis M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution, Washington D.C., 1998, p 3.

²⁰, conduce a la designación por el Secretario General en 1992 de Francis M. Deng como primer Representante Especial para las Cuestiones de Derechos Humanos relacionadas con las Personas Desplazadas Internamente²¹. Para superar las carencias de la protección de los PDI, el Representante del Secretario General para el Desplazamiento Interno preparó los Principios Rectores aplicables a los desplazamientos internos, concluidos en 1998²².

La preocupación por los derechos humanos de las personas desplazadas se enmarca en el contexto de un creciente reconocimiento de la necesidad de abordar la protección de los civiles en los conflictos armados. Crisis como las de Bosnia, Kosovo, Ruanda, Liberia, Sierra Leona, Congo, o Somalia por citar algunas, evidencian que las víctimas de los conflictos armados necesitan no sólo asistencia material sino fundamentalmente protección personal²³. Esta es una de las razones que lleva a muchos actores humanitarios a cuestionarse el papel de la asistencia humanitaria en los conflictos y a plantearse la necesidad de incorporar la protección de los derechos humanos y la defensa de la dignidad de la persona a la respuesta humanitaria²⁴. La integración de un enfoque de derechos en la acción humanitaria implica reconocer a las víctimas como titulares de derechos, con derecho a la asistencia y a la protección. A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas. De esta reflexión va a surgir un concepto de protección consensuado por las agencias humanitarias y de derechos

²⁰ UNITED NATIONS-COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, "Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally displaced persons, pursuant to Commission on Human Rights resolution 1992/73": E/CN.4/1993/35, 21 de enero 1993, parr.3.

²¹ Resolución 1992/73 de 5 de marzo de 1992 de la Comisión de Derechos Humanos, aprobada por el Consejo Económico y Social en su decisión 1992/243 de 20 de julio de 1992.

²² "Principios rectores de los desplazamientos internos, publicados en adición al, Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la Resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos", Documento de Naciones Unidas: E/CN.4/1998/53/Add.2.

²³ O'CALLAGHAN, SORCHA and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection...*, *op.cit.*, y SLIM, Hugo, "Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War", en *International Affairs*, vol. 79, nº3, 2003, ps. 481-501.

²⁴ Sobre este debate véase: DARCY, James, *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, Londres, 2004; LEADER, Nicholas, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, Londres, 2000; MACRAE, Joanna y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, Londres, 2000; LAGES, Alexandra, "Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto" en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp.15-36.

humanos basado en derechos²⁵. Lejos de referirse sólo a los refugiados y los civiles y excombatientes en conflicto, la agenda de protección se amplía para incluir a personas desplazadas como consecuencia de cualquier tipo de desastre, así como a un espectro más amplio de poblaciones en riesgo²⁶.

Por otra parte el compromiso humanitario con la protección se corresponde y se refuerza con desarrollos paralelos en la política internacional que, frente a los desplazamientos masivos de población y los flujos de refugiados causados por el conflicto en Irak, la antigua Yugoslavia y Ruanda en la década de 1990, exigen la responsabilidad de los estados en la protección de su población y conducen a que se empiece a ver cada vez más el desplazamiento forzado como una cuestión relativa a la paz y seguridad internacionales. En una serie de resoluciones aprobadas desde 1991, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas comenzó a exigir el acceso internacional a las poblaciones desplazadas internamente y otras poblaciones afectadas por el conflicto y los abusos masivos de derechos humanos, a veces autorizando el uso de la fuerza para garantizar la prestación de socorro²⁷. Por primera vez el Consejo de Seguridad se muestra proclive a autorizar el uso de la fuerza armada para garantizar la distribución de asistencia humanitaria, pero esa disposición no incluye la protección directa de la población perseguida o víctima de un conflicto. El esfuerzo por garantizar la supervivencia “*in situ*” mediante la asistencia obedece principalmente a un propósito inconfesable de evitar o “prevenir” el desplazamiento masivo a través de las fronteras, visto como una amenaza a su seguridad por parte de los estados vecinos²⁸. Como señala Luis Peral “*al menos cuando coinciden las voluntades de los Estados poderosos, la institucionalización de la comunidad internacional permite emprender actuaciones a favor de la población*

²⁵ Véase el siguiente epígrafe.

²⁶ Véase: SLIM, Hugo, *Protection of Conflict-Induced IDPs: Assessment for Action Protection Cluster Working Group*, Early Recovery Cluster Working Group, 2008.

²⁷ No hay espacio en este trabajo para hacer una crítica de las intervenciones humanitarias de después de la Guerra Fría. Lo que no quiere decir que no se reconozcan las contradicciones entre las prácticas y los discursos que han acompañado las intervenciones humanitarias y el abuso del intervencionismo humanitario al servicio de intereses geoestratégicos en la década de los noventa. Un excelente análisis sobre estas, enmarcadas en los cambios normativos en el régimen de soberanía se encuentra en: RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, “*Las buenas intenciones*”. *Intervención humanitaria en África*, Icaria, Madrid, 2003. Sobre la tensión entre la intervención humanitaria como instrumento de justicia y defensa de los derechos humanos y, otro, como elemento “civilizador” –a la imagen occidental– y de la evolución de la diplomacia coercitiva –el imperialismo altruista– a través del análisis de los casos de Irak, Liberia, Somalia, Ruanda o Kosovo, véase: RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, *Historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata, 2005.

²⁸ Como señala Peral el problema es hasta dónde la nueva forma de intervención concilia en cada caso las exigencias de seguridad con el respeto a los derechos humanos de la población. Para un análisis sobre la legitimidad de la respuesta armada ante situaciones de emergencia que provocaban o podían provocar éxodos de población en los años noventa, véase: PERAL, Luis, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001.

que desbordan el mínimo necesario para mantener la estabilidad internacional”²⁹. Sin embargo, a pesar del carácter selectivo de las mal llamadas intervenciones humanitarias, este desarrollo va a abrir el camino para entender la soberanía estatal como una cuestión de responsabilidad y no sólo de poder.

El enfoque desarrollado por Francis M. Deng para abordar el problema de las personas desplazadas internamente fue decisivo para avanzar en la comprensión de la soberanía como responsabilidad. Deng argumentaba que para ser legítima la soberanía debe demostrar responsabilidad, lo que significa por lo menos asegurar unos ciertos niveles de protección, proveer las necesidades básicas de las personas y que si los gobiernos no pueden hacerlo por razones de incapacidad, entonces la comunidad internacional tendrá que poner el remedio necesario³⁰.

La idea de la soberanía como responsabilidad va a tener implicaciones más allá de la protección de las PDI. En los informes del Secretario General de 13 de abril de 1998 sobre “*Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*” (S/1998/318), de 22 de septiembre de 1998 sobre “*La protección de las actividades de asistencia humanitaria a los refugiados y otras personas en situaciones de conflicto*” (S/1998/883) y de 8 de septiembre de 1999 sobre “*La protección de los civiles en los conflictos armados*” (S/1999/957) se señala la preocupación por la protección de la población civil y la especial vulnerabilidad de los refugiados y los desplazados internos, y se reafirma la responsabilidad primordial que incumbe a los estados de garantizar su protección.

Sobre esta base el Consejo de Seguridad reconoce que los sufrimientos humanos en gran escala eran consecuencia de la inestabilidad y de nuevos conflictos, y a veces factores que contribuían a provocarlos. Teniendo en cuenta su responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, el Consejo de Seguridad afirmaba la necesidad de que la comunidad internacional prestara asistencia y protegiera a las poblaciones civiles afectadas por conflictos armados y atendiera las necesidades especiales de protección y asistencia de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables en los mandatos de las operaciones de paz³¹.

En este contexto y ante la polémica suscitada tanto por las intervenciones

²⁹ *Íbidem*, p.371.

³⁰ DENG, Francis M., “Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced”, en *Leiden Journal of International Law*, nº8, pp. 249-286; y DENG, M. Francis, KIMARO, Sadikiel, LYONS, Terrence, ROTHCHILD, Donald y ZARTMAN, William I., *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington, D.C., 1996, pp.27-33.

³¹ Véase la Resolución 1265 de 17 de diciembre de 1999 (S/RES/1265/1999), la declaración de su Presidente de 12 de febrero de 1999 (S/PRST/1999/6) y la resolución de 19 de abril de 2000, sobre la protección de los civiles en los conflictos armados (S/RES/1296/2000).

militares con supuestos fines de protección en Somalia, Bosnia y Kosovo, como por la inacción ante el genocidio en Ruanda y la matanza de Srebrenica, el Secretario General Kofi Annan, hizo un llamamiento a la comunidad internacional para que tratara de alcanzar un nuevo consenso sobre cómo reconciliar el respeto por los derechos soberanos de los estados con la necesidad de actuar ante violaciones masivas de los derechos humanos y el derecho humanitario³². En respuesta a este desafío el informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIIS) adoptó el concepto de la responsabilidad de proteger conocida como R2P³³. En línea con el principio de soberanía estatal, esa responsabilidad incumbe, en primera instancia, al estado interesado y sólo si ese estado no quiere o no puede atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención³⁴. El informe sostiene que dicho deber comprende tres tipos de responsabilidades: de prevenir, de reaccionar y de reconstruir³⁵.

La idea central de la R2P no es el derecho de intervención humanitaria sino la obligación del estado de responsabilizarse por el bienestar y la protección de su población y, en el caso de no cumplir este con su responsabilidad, el deber de la comunidad internacional de tomar las medidas adecuadas para ello. En otras palabras es la idea que la soberanía, más que un derecho absoluto, es una noción instrumental y contingente cuya validez depende de que sea una herramienta del estado al servicio de los intereses de la población. Aunque dependiendo de qué perspectiva se adopte se entenderá de una forma u otra. Desde una perspectiva de los derechos humanos, la soberanía se va a convertir en un concepto "*sujeto a condiciones para ser reconocida y aceptada*"³⁶, pero desde la perspectiva de la estructura y articulación del sistema internacional puede interpretarse que se ha abierto la puerta a considerar la soberanía de forma restringida, como un concepto maleable según los intereses de los estados más poderosos³⁷.

³² ANNAN, Kofi, "Two concepts of sovereignty", en *The Economist*, 18 de septiembre de 1999.

³³ Véase: INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001. Sobre el proceso de adopción del concepto y su institucionalización, véase: THAKUR, R., "The Responsibility to Protect after 2001" en WEISS, G. Weiss y THAKUR, Ramesh, *The United Nations and Global Governance: An Unfinished Journey*, Indian University Press, Bloomington, 2009.

³⁴ *Ibid.* p. XI.

³⁵ *Ibid.* y pp. 13-45.

³⁶ ETXEVERRIA, Xavier, *Ética de la Acción Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999, p.54.

³⁷ Como señala Heriberto CAIRO, desde que comenzaron las intervenciones militares occidentales en el mundo tras el fin de la Guerra Fría, hemos asistido al establecimiento de un control "internacional" directo sobre distintos territorios –Bosnia, Kosovo Timor Oriental–, a la implementación de restricciones a la soberanía de algunos países –Irak, por ejemplo, tras la Primera Guerra de! Golfo–, a la "tutela" internacional de otros –Afganistán o Irak desde las elecciones–, o a la administración directa de los países ocupados –Irak, tras la Guerra de Irak hasta las elecciones–. CAIRO CAROU,

En la Cumbre Mundial de Naciones Unidas de 2005 los gobiernos de los estados miembros acordaron su "Responsabilidad de Proteger" a sus poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la limpieza étnica y los crímenes contra la humanidad. Con ello subrayaban que su principal preocupación debe ser asegurar la seguridad de las personas, la seguridad humana. Además acordaron la responsabilidad de la comunidad internacional para utilizar los medios humanitarios, además de los diplomáticos y otros medios apropiados para contribuir a ello³⁸. Cinco años antes, en el año 2000, el Acta Constitutiva de la Unión Africana establecía "el derecho de la Unión a intervenir en un Estado Miembro con arreglo a una decisión de la Asamblea y en relación con circunstancias graves como crímenes de guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad" (Artículo 4 h). Aunque la R2P se limita a los cuatro crímenes mencionados y puede interpretarse de manera regresiva enfatizando solo la posibilidad de una intervención militar, también puede interpretarse de forma comprensiva aludiendo a todas las cuestiones relativas a la protección de civiles y centrándose en la prevención³⁹.

El nuevo mandato del Representante del Secretario General sobre los Derechos Humanos de los desplazados internos, establecido en 2004 por la Comisión de Derechos Humanos y prorrogado en 2007 por el Consejo de Derechos Humanos, ha permitido integrar mejor los derechos humanos de los desplazados internos en las actividades del sistema de las Naciones Unidas⁴⁰. También se ha reforzado la respuesta internacional con la iniciativa de reforma del sector humanitario impulsada en 2005⁴¹. La aplicación de un enfoque de gestión por grupos temáticos en el que diferentes organizaciones –como el ACNUR para la protección de los

Heriberto, "The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention", en *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 31, 2006, ps. 285-311.

³⁸ La Asamblea General aprobó el Documento Final de la Cumbre en su resolución 60/1. En el párrafo 4 de su resolución 1674 (2006), relativa a la protección de los civiles en los conflictos armados, del Consejo de Seguridad, "reafirma las disposiciones de los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre respecto a la responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad". Posteriormente, en el segundo párrafo del preámbulo de la resolución 1706 (2006), relativa a la crisis en Darfur, el Consejo recordó que había reafirmado esas disposiciones.

³⁹ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger Informe del Secretario General*, A/63/677, 12 de enero de 2009.

⁴⁰ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos...*, *op.cit.*, parr.2.

⁴¹ Dada la inexistencia en las Naciones Unidas y en la comunidad humanitaria en general de una organización con un mandato claro de asistencia y protección a los desplazados internos, hasta 2004 se aplicó un enfoque denominado "de colaboración". Esto propiciaba que la intervención de los agentes humanitarios resultara incoherente e impredecible. La iniciativa de reforma del sector humanitario impulsada en 2005 tuvo por objeto subsanar esas deficiencias introduciendo mayor transparencia y coherencia, predecibilidad y rendición de cuentas. *Ibid.* parr. 59.

desplazados internos en situaciones de conflicto– asumen responsabilidades de coordinación en relación con los desplazados internos, ha permitido asignar más claramente las responsabilidades y mejorar la coordinación. Asimismo el marco normativo desarrollado en 1998 para garantizar los derechos humanos de las PDI –los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos– ha sido ampliamente promocionado en los planos nacional, regional e internacional⁴². Los Jefes de Estado y de Gobierno reconocieron unánimemente los Principios Rectores “*como marco internacional de importancia para proteger a las personas desplazadas dentro de los países*” en la Cumbre Mundial de septiembre de 2005, refrendado posteriormente por el Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General⁴³.

Tanto por razones humanitarias como por razones estratégicas se ha desarrollado un importante esfuerzo internacional y se han dedicado considerables recursos al mantenimiento y construcción de la paz. Un aspecto clave de estas actividades ha sido la gestión del desplazamiento interno y la protección de las personas desplazadas⁴⁴. Desde el despliegue en enero de 2000 de la primera operación de paz con un mandato de protección en Sierra Leona, casi todas las misiones en contextos inseguros contienen un mandato explícito de protección en el que se menciona a las PDI. Sin embargo, la confusión sobre el significado de la protección y la escasez de recursos, entre otros motivos, ha hecho que en muchas ocasiones no se lograran los resultados esperados. En los casos donde la protección y asistencia de la comunidad internacional a las PDI se han necesitado con urgencia como en Chad, Sudan y la República Democrática del Congo (RDC) por poner algunos ejemplos, la respuesta internacional ha sido insuficiente y no ha evitado las masacres y abusos de derechos humanos⁴⁵. La situación en la

⁴² Las organizaciones regionales y subregionales están contribuyendo en medida creciente a la formulación de los marcos normativos sobre la base de los Principios Rectores. En África, el Protocolo de los Grandes Lagos sobre protección y asistencia de los desplazados internos obliga a sus diez estados miembros a incorporar los Principios Rectores a su ordenamiento jurídico interno. En 2009, la Cumbre Especial de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Africana (UA) aprobó la Convención para la protección y asistencia de los desplazados internos en África –Convención de Kampala–, la primera convención relativa específicamente al problema de los desplazados que abarca toda una región. Diversos estados bien ya han adoptado, o bien están en vías de adoptar marcos legislativos nacionales, programas y políticas que incorporan o se refieren a los Principios Rectores. *Íbid.*, parr.12-14. y KÄLIN, Walter, “Walter Kälin on the Outlook for IDPs”, en *Forced Migration Review*, Issue 37, marzo 2011, pp.43-45.

⁴³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 132; resolución 6/32 del Consejo de Derechos Humanos, párr. 5; resoluciones de la Asamblea General 62/153 (2008), párr. 10; y 64/162 (2010) párr. 11.

⁴⁴ Vease sobre: HOLT, Victoria, TAYLOR, Glyn y KELLY, Max, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Naciones Unidas, Nueva York, noviembre 2009.

⁴⁵ WEIR, Erin A., *The last Line of Defense. How peacekeepers can better protect civilians*, en Refugees International, febrero 2010.

República Democrática del Congo (RDC) donde desde 1996 proliferan los conflictos caracterizados por desplazamientos masivos –1.9 millones en 2010– y continúan con impunidad las violaciones de derechos humanos, incluida la violencia sexual, ante la pasividad e incapacidad del gobierno y de la comunidad internacional. En palabras del anterior Subsecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas, John Holmes, “*un escándalo que ha de acabar*”⁴⁶. Un escándalo similar ha sido la situación en Darfur desde el año 2003⁴⁷.

Por otra parte desde los atentados del 11 de septiembre de 2001, los líderes de las principales potencias internacionales se han concentrado en hacer frente a lo que consideran la mayor amenaza contra la seguridad mundial –la combinación de armas de destrucción masiva, terrorismo internacional y fragilidad estatal– y la atención internacional sobre los conflictos violentos ha disminuido. Como señalan numerosos informes, a partir del 11-S se han dado ciertas tendencias que han provocado que los civiles sean incluso más vulnerables que antes: continúan los ataques directos a civiles en la mayoría de conflictos y las operaciones militares de estabilización en Irak y Afganistán⁴⁸ han tenido un gran impacto negativo sobre los civiles; se prioriza la ayuda humanitaria para las crisis “prioritarias”; se ignoran consideraciones sobre los derechos humanos en la lucha contra el terror y la utilización de militares en la distribución de ayuda, en Irak y Afganistán, compromete la independencia y la imparcialidad de la ayuda humanitaria⁴⁹.

En conclusión, aunque la toma de conciencia de la crisis mundial del desplazamiento interno y la difícil situación de las poblaciones afectadas, y los cambios normativos producidos en el régimen de soberanía y no intervención que han conducido a un nuevo énfasis en la protección, han puesto el caso de las personas desplazados internamente en la agenda internacional y han creado nuevas oportunidades para la acción internacional, la protección de las PDI no es

⁴⁶ HOLMES, John, “República Democrática del Congo. Un escándalo que ha de acabar”, en *Migraciones Forzadas*, nº36, diciembre 2010, pp.4-5.

⁴⁷ Véase: HUMAN RIGHTS WATCH, *Sudan Entrenching Impunity Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, Human Rights Watch, Nueva York, Vol. 17, nº 17(A), diciembre 2005.

⁴⁸ Véase el documento informativo conjunto enviado por 29 ONG que trabajan en Afganistán a los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la cumbre de la OTAN en Lisboa en noviembre de 2010: JACKSON, A., *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan. A joint Briefing Paper by 29 organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit, Lisbon, November 19-20*, Oxfam Internacional, Afghanistan, noviembre 2010, Accessible en www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html. [Accedido en junio de 2011].

⁴⁹ Véase a modo de ejemplo: MACRAE, J. y HARMER, A., *Humanitarian Action and the “Global War on Terror”*: a review of trends and issues, Humanitarian Policy Group report, Overseas Development Institute, 14 de julio de 2003; INTERMÓN- OXFAM, *Más allá de los titulares Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Oxfam Internacional, 2003.

aún una prioridad internacional.

2. La protección de las personas desde un enfoque de derechos.

En abril de 1991 en medio de la primera guerra contra Irak, la imagen de una niña en la ciudad sagrada de Safwan causó una gran impresión en las agencias humanitarias y entre los comentaristas políticos. Entre una multitud de personas desplazadas, esta niña indigente pero digna sostenía un letrero alrededor de su cuello con la inscripción: "*No necesitamos comida, necesitamos seguridad*"⁵⁰.

La toma de conciencia del sufrimiento de millones de civiles en situaciones de conflicto armado en la primera mitad de los noventa obliga a las agencias humanitarias y de derechos humanos a analizar aspectos que iban más allá de las necesidades materiales inmediatas de las personas, y plantearse preguntas más amplias sobre la seguridad personal y la dignidad de las personas. La constatación de que para muchas personas la realidad de la guerra, más allá de su derecho primordial a la vida, supone una absoluta violación masiva de todo el conjunto de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales conduce a una reflexión sobre el concepto de protección. El desafío desde una perspectiva de seguridad humana era y es cómo se pueden prevenir, aliviar y reparar tales violaciones y sufrimientos, más allá del enfoque de ofrecer "sólo ayuda" y "sólo protección física" entendida como la restricción en el uso de la fuerza de acuerdo a las disposiciones del derecho internacional humanitario⁵¹.

La respuesta va a ser el desarrollo de un concepto de protección basado en derechos, sintetizado de manera muy clara en 1999, después del consenso alcanzado por un amplio grupo de agencias humanitarias y de derechos humanos convocado periódicamente por el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en Ginebra. Fruto de este consenso es la definición de protección ampliamente aceptada hoy en día y adoptada por el Comité Permanente Inter-Agencias, compuesto por las agencias de Naciones Unidas y las principales ONG internacionales humanitarias, y el Grupo de Trabajo del Sector de Protección (Cluster). Este grupo afirmó que la protección es:

"(E)l conjunto de todas las actividades orientadas a garantizar el respeto a todos los derechos del individuo, de acuerdo con la letra y el espíritu de los conjuntos de normas pertinentes; esto es, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los

⁵⁰ ROBERTS, A., *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford, 1996, p. 39. Con esta cita comienza la guía de protección para los trabajadores humanitarios desarrollado por ALNAP, véase: SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006, p.29.

⁵¹ *Íbidem*, p.19.

*refugiados*⁵².

Esta definición más que centrarse en las amenazas que se ciernen sobre los civiles –¿protección frente a qué?–, se centra, desde una perspectiva de seguridad humana, en los derechos fundamentales de los civiles. La protección se entiende así como un marco comprensivo e integral de protección más allá de lo estrictamente humanitario. El concepto de protección basado en derechos pone el énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder a las personas⁵³. Se centra en la realización de los derechos de las poblaciones excluidas y marginadas, y de aquellas cuyos derechos corren el riesgo de ser infringidos. El objetivo es garantizar que la protección no sea sólo “una conversación legal y de programación entre las agencias, los estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas”⁵⁴.

La protección basada en derechos tiene que ver con desarrollar y fortalecer las capacidades de las personas⁵⁵. Se trata de “ver a las personas que necesitan protección no sólo como objetos del poder del estado sino también como sujetos de sus propias capacidades de protección”⁵⁶. En este marco, el enfoque basado en comunidades tiene por objetivo desarrollar las capacidades de los individuos y las comunidades para tomar decisiones “informadas” y que actúen en su propio nombre para hacer realidad su derecho a la seguridad, a la asistencia, a la reparación, a la recuperación y a la compensación⁵⁷. Como señala John P. Lederach: la participación

⁵² GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. Ginebra, CICR, 2001, p. 19.

⁵³ No es este el lugar para desarrollar el enfoque de derechos humanos. Sólo quiero señalar que este es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Surge de la petición del Secretario General, en el Programa de Reforma de las Naciones Unidas en 1997, a todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas para que incorporasen la cuestión de los derechos humanos en sus diversos programas y actividades en el marco de sus mandatos respectivos. Entre los documentos considerados de referencia sobre qué es un enfoque basado en derechos véase por ejemplo: HUGHES, Alexandra, WHEELER, Joanna, EYBEN, Rosalind y SCOTT-VILLIERS, Patta, “Rights and Power Workshop: Report”, Institute of Development Studies, Brighton, 17 febrero 2003; y NYAMU-MUSEMBI, Celestine y CORNWALL, Andrea, “What is the Rights-based Approach all About? Perspectives from the International Development Agencies”, IDS Working Paper 23, 2004. Accesible en: <http://www.ids.ac.uk/ids/bookshop/wp/wp234.pdf>. [Accedido en junio de 2011].

⁵⁴ SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección...*, *op. cit.*, p. 40.

⁵⁵ *Íbidem*. pp. 37-41.

⁵⁶ *Íbid.* p.59.

⁵⁷ Véase. UNHCR, *A Community-Based Approach in UNCHR Operations*, 2008; y OXFAM, *Engaging with Communities. The next challenge for Peacekeeping*, 141 Oxfam Briefing Paper, noviembre 2010.

local, la creación de capacidades y la rendición de cuentas tienen el potencial de transformar las sociedades⁵⁸.

El concepto de protección basado en derechos ha sido ampliamente desarrollado en manuales y guías sobre protección en general y referida a grupos específicos de población como las PDI⁵⁹. Así, la protección se define como todas las actividades dirigidas al a la realización efectiva de los derechos de las personas. La protección, por tanto, puede entenderse en tres dimensiones: como objetivo, como responsabilidad legal y como actividad.

La protección es un objetivo que exige el respeto pleno igualitario de los derechos de todos los individuos, sin discriminación, conforme al derecho nacional e internacional. La protección no se limita a la supervivencia y la seguridad física, sino que cubre la gama completa de los derechos reconocidos, incluidos los derechos civiles y políticos, tales como el derecho a la libertad de movimiento y a la participación política y los derechos económicos, sociales y culturales, incluidos los derechos a la educación y salud.

La protección es también una responsabilidad legal, principalmente del estado y sus agentes. Como señalábamos, el enfoque desarrollado por Francis M. Deng para abordar el problema de las personas desplazadas internamente fue decisivo para avanzar en la comprensión de la responsabilidad de protección de los estados. Cuando las autoridades nacionales no tienen la capacidad o la voluntad de brindar dicha protección, las organizaciones humanitarias internacionales y otros agentes pertinentes tienen también la responsabilidad, de proteger y ayudar a los desplazados internos. Particularmente en circunstancias de conflicto armado interno, en muchas ocasiones los gobiernos son indiferentes o incluso hostiles a proporcionar protección y asistencia. En estos casos la protección y asistencia de la comunidad internacional se necesitan, a menudo con urgencia, aunque con frecuencia son difíciles de proporcionar. En países donde los desplazados caen en un vacío de responsabilidad creado por las divisiones raciales, étnicas y religiosas acrecentadas por el conflicto violento, o son víctimas de uno u otro lado en el conflicto, la asunción de la responsabilidad de brindar protección y asistencia de los gobiernos es generalmente un mito⁶⁰.

⁵⁸ LEDERACH, John P., *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997.

⁵⁹ Por ejemplo: UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010; BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility*, 2004; IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons –University of Bern Project on Internal Displacement*, Brookings Institution Washington D.C., abril 2010; y SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección...*, *op. cit.*

⁶⁰ DENG, Francis M., "Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility", MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom, 7-9 de mayo de 2007, p.1.

La protección es, principalmente, una actividad porque deben adoptarse medidas para garantizar el disfrute de los derechos⁶¹. Se identifican tres tipos de actividades de protección que pueden realizarse de forma simultánea: acciones de respuesta que buscan detener, prevenir o aliviar los peores efectos de los abusos; acciones correctivas para asegurar el remedio a las violaciones, incluido el acceso a la justicia y la reparación; acciones de construcción del entorno que consoliden las normas políticas, sociales, culturales e institucionales que propicien la protección⁶².

La protección así entendida se asemeja con una agenda comprensiva de construcción de la paz. El informe del Secretario General sobre la aplicación de la responsabilidad de proteger de enero de 2009 apunta a “profundizar” en el concepto para abarcar la asistencia internacional y la creación de capacidades en una serie de áreas del desarrollo y la buena gobernanza –un poder judicial competente e independiente, los derechos humanos, la reforma del sector de la seguridad, una sociedad civil vigorosa...– que pueden contribuir también a los objetivos relativos a la responsabilidad de proteger⁶³. En este sentido el énfasis en la creación de capacidades recoge las iniciativas de prevención apuntadas en el informe del CIIS⁶⁴. Pero mientras el concepto de protección basado en derechos es un enfoque de abajo hacia arriba que entiende que la protección tiene que ver fundamentalmente con las personas y enfatiza el cómo desarrollar la protección, no “*en nombre de las personas*” sino apoyando las propias iniciativas de las personas, el concepto de responsabilidad de proteger está muy centrado en las instituciones, enfatizando el quién es responsable de la protección. Se centra en el papel de los estados o las agencias como los principales responsables de la protección desde una perspectiva externa⁶⁵. En definitiva, es un enfoque de arriba hacia abajo en el que las personas son lo que hay que proteger. Utiliza el discurso de los derechos humanos para legitimar su actuación, pero no es un enfoque facilitador⁶⁶.

⁶¹ UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010, p.7.

⁶² Este modelo de protección surgido de las discusiones sobre protección entre las agencias humanitarias y de derechos humanos es el llamado “modelo del huevo”. Véase: GIOSSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection...*, *op.cit.*, p. 21.

⁶³ *Íbid.* párr.44.

⁶⁴ INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect...*, *op.cit.*, 25-26.

⁶⁵ No sólo eso sino que como subraya CHANDLER además pretende imponer un modelo de paz liberal: CHANDLER, David, “The Responsibility to Protect? Imposing the ‘Liberal Peace’”, en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº1, 2004, pp. 59-81.

⁶⁶ Agradezco a Cristina De la Cruz que me haya hecho este comentario.

3. La protección de las personas desplazadas internamente.

El enfoque de protección basado en derechos reconoce las necesidades particulares de protección de grupos específicos de personas como son las personas desplazadas internamente. Como señalan reiteradamente las resoluciones de la Comisión de Derechos Humanos desde principios de los noventa y ahora el Consejo, el gran número de desplazados internos en todo el mundo plantea problemas persistentes, "en particular el riesgo de pobreza extrema y exclusión socioeconómica, su limitado acceso a la asistencia humanitaria, su vulnerabilidad a la violación de los derechos humanos, así como las dificultades que supone su situación particular, como la falta de alimentos, medicamentos o alojamiento y los problemas para reintegrarlos, en particular, si procede, la necesidad de restituir sus bienes o de indemnizarlos"⁶⁷.

Desde un enfoque de derechos los Principios Rectores han creado un marco único y comprensivo de protección que al relacionar las distintas provisiones del derecho humanitario y de los derechos humanos y el derecho de los refugiados, establece cómo los desplazados internos deben ser protegidos en todas las fases de su desplazamiento. Les protegen contra el desplazamiento arbitrario, sientan las bases para su protección y asistencia y establecen garantías para su regreso, reasentamiento y reintegración en condiciones de seguridad⁶⁸. Del marco establecido por los Principios Rectores se deducen tres áreas fundamentales e interdependientes de protección de los derechos de las personas desplazadas donde se hace necesaria la definición y aplicación de políticas: la prevención, evitando su desarrollo hacia el futuro; la reparación efectiva a las personas víctimas del desplazamiento; y la integración de estas personas en la sociedad. En suma, los Principios Rectores son una iniciativa innovadora que muestra lo que puede hacerse para elaborar normas relativas a otras cuestiones de seguridad humana⁶⁹.

A diferencia del concepto de refugiados, el concepto de PDI no requiere una categoría legal sino su visibilidad y operatividad cuando es necesario⁷⁰. La finalidad de los Principios Rectores no es cuestionar el principio de soberanía estableciendo una categoría legal de protección internacional, sino por el contrario subrayar la responsabilidad de los estados sobre su población, estableciendo desde una perspectiva de derechos un marco comprensivo de protección en las diferentes fases de los desplazamientos.

⁶⁷ Véase, Resolución de la Comisión de Derechos Humanos 2005/46 de 19 de abril de 2005 y la Resolución A/RES/62/153 aprobada por la Asamblea General, 6 de marzo de 2008.

⁶⁸ Véase: KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington D.C., 2000; y PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced...*, *op.cit.*, pp. 39-74.

⁶⁹ Commission on Human Security, *Human Security Now...*, *op.cit* p. 147.

⁷⁰ PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced...*, *op.cit.*, p. 236.

Algunos analistas y organizaciones ponen en cuestión la necesidad de intervenciones para prestar protección y asistencia especiales a los desplazados internos con el argumento de que con ello se corre el peligro de desatender las necesidades de otras poblaciones afectadas que no consiguen trasladarse a una parte más segura del país. Se puede entender que desde un enfoque humanitario meramente asistencial se pueda plantear esta objeción, dado que las necesidades de las personas desplazadas son similares a las de los refugiados en muchos aspectos. Pero a diferencia de la población refugiada, que cuenta con un sistema establecido de protección y asistencia internacional, las personas desplazadas dependen de sus gobiernos para hacer valer sus derechos. No obstante, dichos gobiernos a menudo no pueden o no están dispuestos a protegerles, de modo que el desplazado se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad y desprotección⁷¹. Como apuntaba Deng en su estudio comprensivo sobre los derechos humanos de las PDI en general, existe una correlación importante entre las causas y las consecuencias del desplazamiento, sus implicaciones en términos de las necesidades que generan y la respuesta de los gobiernos interesados⁷².

Otro argumento en contra de considerar a las PDI como un grupo especial es que esto puede distraer la atención de las verdaderas causas de vulnerabilidad, como la pobreza, el género o la pertenencia a minorías étnicas. Sin embargo este argumento, como el anterior, reduce el desplazamiento a un problema humanitario y de desarrollo, sin indagar en la intencionalidad que en muchas ocasiones puede subyacer al mismo. La evidencia muestra que en muchas ocasiones el desplazamiento es un objetivo en sí del conflicto. En Colombia, Bosnia-Herzegovina, Georgia, Angola, Ruanda, Congo o Palestina el desplazamiento de población es un elemento crítico en la continuidad de conflicto y la estabilidad. Estas concepciones antes mencionadas condicionan una respuesta asistencialista al desplazamiento que deja impunes las prácticas y los intereses que lo generan, al tiempo que se

⁷¹ La cuestión de si los refugiados y los desplazados deberían estar agrupados en una misma categoría y hasta qué punto la protección ofrecida por las diferentes categorías es efectiva ha sido objeto de debate. La idea que subyace a esta discusión fue expresada con claridad en el estudio comprensivo sobre la situación de las PDI realizado por Deng en 1993: ¿Cómo poner a disposición de los desplazados internos la protección y asistencia que se ofrece a los refugiados sin interferir con la protecciones tradicionales establecidos por el régimen de los refugiados, a saber, el derecho a salir de un país y buscar asilo? Este es, sin duda, como señala el informe "uno de los mayores desafíos de la post-Guerra Fría": UNITED NATIONS-COMMISSION ON HUMAN RIGHTS, "Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to internally...", *op.cit.*, parr. 2. Este debate se planteó a mediados y finales de los noventa en las páginas de la Revista Migraciones Forzadas y sigue abierto. Véase, por ejemplo: BARUTCISKI, Michael, "Tensions between the refugee concept and the IDP debate", en *Forced Migration, Review* 3, 1998, ps. 11-14; LEE, Luke T., "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, nº1, 1996, pp.27-42; y más recientemente DARCY, James, WADDELL, Nicholas y SCHMIDT, Anna (ed.), *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute, septiembre 2009.

⁷² "Comprehensive study prepared by Mr. Francis M. Deng, Representative of the Secretary-General on the human rights issues related to...", *op.cit.*, parr.32.

limita a paliar una de las consecuencias de sus acciones –los desplazados– sin que los actores que causan el desplazamiento asuman responsabilidad alguna o se vean obligados o comprometidos a dejar de expulsar a la población. A diferencia de un enfoque basado en necesidades, un enfoque basado en derechos genera responsabilidades y aspira a asegurar la protección y bienestar de las personas.

En este contexto el caso de Colombia, por tratarse del país con la legislación más avanzada de protección de las PDI, es paradigmático. El análisis del desplazamiento interno en Colombia muestra sin lugar a dudas que este, no es un problema estructural relacionado con la pobreza o la vulnerabilidad de la población, sino un problema asociado a los riesgos y amenazas que sufren los habitantes de las regiones afectadas por causa del conflicto armado. Todas las partes en conflicto, incluyendo a los grupos guerrilleros, a los nuevos grupos armados que han surgido desde la desmovilización de los paramilitares y a las fuerzas del estado, son corresponsables de los desplazamientos forzosos, violaciones y abusos de los derechos humanos. Sin embargo, el gobierno rechaza la existencia de un conflicto armado interno y caracteriza la situación colombiana como un problema de terrorismo que amenaza la democracia. El Estado colombiano tiende a plantear el desplazamiento como un efecto del conflicto y de la lucha entre grupos irregulares; se muestra a sí mismo como una víctima más, impotente ante la magnitud del fenómeno⁷³.

La respuesta a por qué los desplazados necesitan protección y asistencia especiales puede resumirse en este párrafo del último informe del Representante Especial, Walter Kälin:

"Es posible que los desplazados internos no siempre se encuentren en peor situación que las poblaciones no desplazadas, pero necesitan protección y asistencia especiales porque el desplazamiento genera necesidades y vulnerabilidades específicas que no experimentan otras personas. Los desplazados internos pierden sus hogares, lo que los obliga a buscar alojamiento alternativo o a vivir en campamentos o albergues colectivos, lo que conlleva problemas especiales. Pierden además sus medios de vida y de supervivencia y sus redes sociales y culturales, lo que suele redundar en empobrecimiento, marginación, exclusión de los servicios básicos e incluso estigmatización. A diferencia de las que permanecen en sus casas, las personas desplazadas dejan atrás sus bienes, arriesgándose a caigan en manos de otros y a no poder recuperarlos jamás. También puede ocurrir que no puedan reponer la documentación perdida o participar libremente en elecciones. Por último, las personas desplazadas necesitan encontrar una solución

⁷³ CHURRUCA, Cristina, "La prevención del desplazamiento y la política de consolidación de la seguridad democrática: implicaciones para la cooperación internacional" en CHURRUCA, Cristina y MEERTENS, Donny (compiladoras), *Desplazamiento en Colombia. Prevenir, asistir, transformar. Cooperación internacional e iniciativas locales*, La Carreta, Bogotá, 2010, pp.70-73.

*duradera a su situación de desplazamiento*⁷⁴.

En última instancia la protección de las personas internamente desplazadas, implica garantizar que las PDI puedan reanudar una vida normal mediante el logro de una solución duradera⁷⁵. Se entiende que las soluciones duraderas se pueden lograr mediante el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual –denominada "retorno"–, la integración sostenible en las zonas donde las personas internamente desplazadas se refugian –integración local– o en otra parte del país⁷⁶. Según el *Marco para la Búsqueda de Soluciones Duraderas al Desplazamiento Interno* las personas desplazadas internamente alcanzan una solución duradera cuando ya no requieren una asistencia específica ni tienen necesidades de protección relacionadas con su desplazamiento, y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin discriminación por razón del mismo⁷⁷. La búsqueda de cualesquiera de estas soluciones duraderas para los desplazados internos debe entenderse como un proceso gradual y a menudo prolongado; un proceso complejo que atiende a dificultades en cuestiones de derechos humanos, humanitarias, de desarrollo, de reconstrucción y de consolidación de la paz; y por último como un proceso que requiere la participación coordinada y oportuna de diversos agentes.

Un proceso basado en derechos de búsqueda de soluciones duraderas debe lograr que los desplazados internos estén en condiciones de adoptar una decisión fundamentada y voluntaria sobre la solución duradera que más les conviene; que participen en la planificación y la gestión de la solución duradera de modo tal, que se consideren sus necesidades y sus derechos en las estrategias de recuperación y desarrollo; que tengan un acceso seguro, sin obstáculos y oportuno a todos los agentes que respalden el logro de soluciones duraderas, entre otros, los agentes no gubernamentales, humanitarios o de desarrollo; que tengan acceso a mecanismos eficaces para supervisar el proceso y las condiciones sobre el terreno; y que, en situaciones de desplazamiento resultantes de conflictos o violencia, tengan al menos

⁷⁴ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos...*, *op.cit.*, parr. 13.

⁷⁵ IASC, *Framework on Durable Solutions for Internally Displaced...*, *op.cit.*, p.5.

⁷⁶ El derecho de los desplazados internos a una solución duradera está articulado en los principios 28-30 relativos al retorno, reasentamiento e integración. Véase, KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement...*, *op.cit.*

⁷⁷ En materia de derechos humanos: las soluciones duraderas deben restablecer los derechos humanos de los desplazados internos que se han visto afectados por su desplazamiento; entre otros, el derecho a la seguridad, a la propiedad, a la vivienda, a la educación, a la salud y a los medios de subsistencia. Para lograrlo, es posible que se deba hacer valer el derecho a la reparación, a la justicia, a la verdad, y a la rectificación de injusticias anteriores mediante una justicia de transición u otras medidas apropiadas. Véase: NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos*, Walter Kälin. Adición Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos, , A/HRC/13/21/Add.4, 9 de febrero de 2010, parr. 16.

una participación indirecta en los procesos de paz y las iniciativas de consolidación de la paz, y que estos refuercen las soluciones duraderas⁷⁸. Asimismo los procesos destinados a apoyar una solución duradera deben ser inclusivos y, en pos de una igualdad plena, comprender a toda la población desplazada, en particular a las mujeres, los niños –según su edad y nivel de madurez–, las personas con necesidades especiales y aquellas que puedan llegar a ser marginadas⁷⁹.

4. Las personas desplazadas internamente y la construcción de la paz.

La construcción de la paz en países propensos al conflicto y en contextos de transición o posconflicto, tiene por objeto la prevención de la reanudación o la escalada de conflictos violentos y el establecimiento de una paz duradera y auto-sostenible. El foco de la gestión internacional de conflictos ha pasado crecientemente del mantenimiento de la paz, cuyo objetivo era mantener el *status quo*, a la construcción de la paz que tiene que ver con la gestión del cambio⁸⁰. La construcción de la paz abarca la superposición de agendas para la paz y el desarrollo en apoyo de la prevención de conflictos, la gestión de conflictos y la reconstrucción posconflicto⁸¹.

En este contexto se entiende que la ayuda al regreso, reasentamiento y la reintegración voluntarios de las personas desplazadas puede, simultáneamente, contribuir a resolver las causas profundas de un conflicto y ayudar a prevenir más desplazamientos. Por un lado, los problemas no resueltos de desplazamiento pueden causar inestabilidad y poner así en peligro los procesos de paz, así como los esfuerzos de construcción de la paz. Por otro, las soluciones duraderas, en particular el retorno, no se pueden lograr para los desplazados internos, mientras exista falta de seguridad, la propiedad no se restablezca, y las condiciones para soluciones sostenibles –incluyendo la reconciliación en particular entre las comunidades locales y los repatriados, la reconstrucción posconflicto y el restablecimiento del imperio

⁷⁸ Ibid. parr.22-33.

⁷⁹ *Ibid.* 34-35.

⁸⁰ Estas acciones deben centrarse en el fomento de instituciones y procesos sostenibles en áreas como el desarrollo sostenible, la erradicación de la pobreza y las desigualdades, la gobernanza transparente y responsable, la promoción de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho y la promoción de una cultura de paz y de no violencia.

⁸¹ Desde el fin de la Guerra Fría se ha convertido en lugar común afirmar que la paz, la seguridad y el desarrollo son interdependientes y que las Naciones Unidas y otros actores internacionales necesitan hacer frente al doble imperativo de la seguridad y el desarrollo a través de políticas y programas integrados. Sobre la evolución de la construcción de la paz como el enlace entre la seguridad y el desarrollo, véase: TSCHIRGI, Necla, *Peacebuilding and the Link Between Security and Development: Is the Window of Opportunity Closing?*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, Nueva York, diciembre 2003. Para una crítica del discurso sobre la interdependencia de la seguridad y el desarrollo como una tecnología liberal de gobernanza de los “subdesarrollados” o no asegurados, véase: DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending Wars*, Polity, Londres, 2007; y DUFFIELD, MARK., *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.

de la ley y un gobierno legítimo– no ocurran⁸². Por ello la búsqueda de soluciones dignas y duraderas para las personas desplazadas se reconoce como un elemento fundamental para la construcción de la paz y el logro de una paz sostenible y duradera. Sin embargo, aunque ha habido avances normativos y conceptuales en relación al proceso de búsqueda de soluciones duraderas⁸³, el que haya por lo menos 40 países con personas en situación de desplazamiento prolongado, significa que no se ha avanzado en esos procesos y que esas personas viven en condiciones de marginación. Dejar a las PDI en una situación de marginación continua, sin la perspectiva de una solución duradera, puede convertirse un obstáculo para la estabilidad a largo plazo, la recuperación y la reconstrucción en países posconflicto.

Se supone que la construcción de la paz se dirige a atender las necesidades particulares de las sociedades que emergen de un conflicto o han salido de él. No obstante, la atención de la paz liberal no ha estado en los actores locales y las comunidades ni, por supuesto, los grupos más marginados como las personas desplazadas internamente⁸⁴. Los estudios críticos de investigación para la paz han demostrado que la paz liberal se ha orientado hacia los estados, las élites, los actores internacionales, las cuestiones de seguridad y las instituciones liberales y las normas⁸⁵. Los pocos trabajos sobre la participación de las PDI en procesos de

⁸² NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, Informe del Representante del Secretario General. Adición Marco de soluciones..., *op.cit.*, parr. 48-52.

⁸³ Se ha adoptado el Manual para la Búsqueda de soluciones Duraderas y la Guía para Mediadores sobre los desplazamientos internos en procesos de paz y acuerdos de paz: *Integrating Internal Displacement in Peace Processes and Agreements: A Guide for Mediators*, The Peacemaker's Toolkit Series, Instituto para la Paz de los Estados Unidos y Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno, Washington D.C., 2010.

⁸⁴ El consenso de la paz liberal se caracteriza por la creencia extendida entre los responsables políticos y "constructores de la paz", reflejada y aplicada en las operaciones de paz y zonas de conflicto en general tras el fin de la Guerra Fría, de que la promoción de la democracia, la economía de mercado y el conjunto de instituciones asociadas con el estado moderno son el motor de la construcción de la paz. Se refiere a una concurrencia teórica y política. En el consenso de la paz liberal subyace una idea de paz liberal. La idea de que ciertos tipos de estado, los de constitución liberal con democracia liberal y economía de mercado, tienden a ser más pacíficos.

⁸⁵ Véase, por ejemplo: CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009; CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006; DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending...*, *op.cit.*; DUFFIELD, MARK., *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development...*, *op.cit.*; HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008, pp. 597-621; PARIS, Roland, 'International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'', en *Review of International Studies*, vol. 28, nº4, 2002, pp.637-656; PUGH, Michael, "The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective", en *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, nº2, 2005, pp.23-42; RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006, pp. 291-314; RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008; RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.

paz y construcción de la paz constatan que los desplazados internos no suelen ser consultados. Sus circunstancias particulares son a menudo pasadas por alto en el lenguaje de los acuerdos de paz, y en las iniciativas de consolidación de la paz, a menudo se les olvida o se les margina⁸⁶. En el mejor de los casos sólo les reconocen de forma retórica. Las personas se convierten en los “medios” para la estabilidad política en lugar de ser el “fin” de la construcción de la paz⁸⁷. La seguridad humana ha quedado relegada a un lugar secundario. Y sin embargo, como destaca Goodhand basándose en su experiencia en Afganistán y otros conflictos, en última instancia la construcción de la paz se refiere a “*la construcción de la seguridad humana*” en el sentido de la gobernabilidad democrática, los derechos humanos, el estado de derecho, el desarrollo sostenible y el acceso equitativo a los recursos⁸⁸.

Los responsables políticos y los profesionales de la construcción de la paz han empezado a reconocer las limitaciones y desafíos de la construcción de la paz, en particular en el periodo inmediatamente posterior al conflicto⁸⁹. El informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la consolidación de la paz en el periodo inmediatamente posterior al conflicto subraya que “*el período inmediatamente posterior al conflicto ofrece una oportunidad para crear condiciones de seguridad básicas, hacer patentes las ventajas de la paz, reforzar y fomentar la confianza en el proceso político y fortalecer la capacidad nacional básica para llevar la iniciativa en las actividades de consolidación de la paz, sentando de ese modo las bases para un desarrollo sostenible*”⁹⁰. El informe reconoce que, en demasiados casos, la comunidad internacional no ha logrado catalizar una respuesta que ofrezca resultados inmediatos y tangibles. Las capacidades y recursos han sido insuficientes para satisfacer las demandas sobre el terreno “*en particular en las áreas consideradas prioritarias como la asistencia, protección y el apoyo al regreso sostenible y en condiciones de seguridad de los desplazados internos y los refugiados y su reintegración*”⁹¹.

⁸⁶ Véase: KOSER, Khalid, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, Brookings Institution – University of Bern Project on Internal Displacement, Washington D.C., abril 2007.

⁸⁷ CONTEH-MORGAN, Earl, “Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective”, en *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, nº 1, 2005, p.70.

⁸⁸ GOODHAND, Jonathan. *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby, 2006, p. 12.

⁸⁹ Cuestiones como la necesidad de coordinación y coherencia, apropiación local, legitimidad creación de capacidades, dependencia, rendición de cuentas y las estrategias de salida son cuestiones discutidas normalmente en los informes de Naciones Unidas y otras organizaciones como la Unión Europea.

⁹⁰ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL-CONSEJO DE SEGURIDAD, Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz inmediatamente después de los conflictos, A/63/881-S/2009/304, 11 de junio de 2009, parr.3.

⁹¹ *Ibid.*, parr. 23.

La construcción de la paz y en particular la reconstrucción posconflicto se entiende actualmente por las Naciones Unidas y otras organizaciones y actores internacionales como una estrategia amplia e integrada, un sistema complejo, que abarca una gama de programas y mecanismos en los ámbitos de la paz, la seguridad, el desarrollo y la acción humanitaria en el corto, medio y largo plazo. Cuestiones como la necesidad de coherencia en la planificación estratégica y los mecanismos de financiación, la coordinación entre los distintos actores, y la apropiación local, entre otras, son cuestiones discutidas normalmente en los informes de Naciones Unidas y otras organizaciones sobre la construcción de la paz⁹². En relación a las PDI se reconoce explícitamente que el desplazamiento prolongado es, en muchas ocasiones, el resultado de "la indiferencia política de las autoridades nacionales, los agentes de desarrollo y los donantes"⁹³. En muchos casos, los desplazados internos, después de haber recibido una generosa asistencia humanitaria en los peores momentos de la crisis, se ven olvidados en cuanto termina la violencia armada. Sin asistencia para rehacer sus vidas las PDI entran en un círculo vicioso de dependencia de la ayuda y desplazamiento prolongado⁹⁴. Además los desplazados internos son a menudo alentados u obligados a regresar a sus lugares de origen antes de que sea seguro o sostenible para ellos hacerlo⁹⁵. Está ampliamente reconocido el papel del marco de recuperación temprana, como parte de la respuesta humanitaria, para sentar las bases de iniciativas posteriores, dado que "protege e invierte en el sustento de la población y el fomento de la capacidad de los líderes comunitarios, las organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos locales para crear reductos pacíficos"⁹⁶. Por ello resulta particularmente preocupante la falta de asistencia para la transición⁹⁷ y las actividades de recuperación que deberían estar enfocadas a

⁹² PARIS, Roland and SISK, Timothy D., "Understanding the Contradictions of Postwar Statebuilding" en PARIS, Roland and SISK, Timothy D. (eds.), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge Security and Governance Series, Londres y Nueva York, 2009, pp.3-4.

⁹³ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin...*, op.cit., parr.78.

⁹⁴ *Íbid.*

⁹⁵ Es importante señalar que las tres opciones son igualmente importantes, que pueden formar el primer paso hacia una solución duradera para los desplazados internos. No existe ninguna jerarquía entre ellas, ya que emanan del derecho a la libre circulación y el derecho a elegir el lugar de residencia. Sin embargo, la mayor parte de las agencias se centran en el retorno voluntario, como la opción en la que se ha adquirido mayor experiencia operacional y la preferida generalmente por los gobiernos. Véase: IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, mayo 2010, p.47.

⁹⁶ NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL-CONSEJO DE SEGURIDAD, *Informe del Secretario General sobre la consolidación de la paz...*, op.cit. parr.47; NACIONES UNIDAS-ASAMBLEA GENERAL, *Informe del Representante del Secretario General sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Walter Kälin...*, op.cit., parr.19.

⁹⁷ UNDG/ECHA, *Working Group on Transition Issues Report*, February 2004, p.6.

apoyar la apropiación local⁹⁸.

A parte de lo superficiales que resultan estas constataciones si se hace nada o poco para remediar los problemas, la cuestión es que las causas subyacentes a las dificultades encontradas en la búsqueda de soluciones duraderas a las PDI, y por extensión en la construcción de la paz, prácticamente no se exploran o no se reconocen en el discurso oficial. Frente a este, los estudios críticos de investigación para la paz muestran que la falta de éxito de los enfoques de la paz liberal se deben a que los intereses y asunciones liberales occidentales han influido en la formulación de políticas que conducen a resultados contraproducentes e incluso al fracaso⁹⁹.

Entre los distintos enfoques críticos, destacan los que ponen en evidencia que tanto los enfoques institucionales de construcción de la paz y/o reconstrucción postconflicto como la corriente académica dominante, emplean una visión funcionalista Weberiana de la sociedad. Este punto de vista funcionalista presenta una sociedad como un sistema social cuyas partes –instituciones, grupos e individuos– avanzan hacia la estabilidad y un desarrollo ordenado en consonancia con los valores democráticos occidentales liberales. Duffield desarrolló este planteamiento en su trabajo *"The symphony of the damned"*¹⁰⁰. A pesar de sus limitaciones el funcionalismo-cultural sigue siendo el método preferido de la tecnocracia de la asistencia internacional a expensas de un cambio radical. Los conflictos contemporáneos se entienden como una especie de interrupción –temporal– en el modelo ordenado de desarrollo, y la reconstrucción posterior al conflicto como una secuencia temporal de la emergencia desde la rehabilitación hasta el desarrollo. El énfasis en la dimensión temporal se explica por el interés de los donantes en la fijación de límites a sus intervenciones en los conflictos prolongados. Esta perspectiva se centra en los resultados más que en los procesos, sin tener en cuenta que los conflictos violentos dan lugar a procesos de cambio

⁹⁸ Preferimos utilizar el término recuperación y evitar el de "recuperación temprana" porque es un concepto actualmente sujeto a debate y poco claro. Se entiende como la aplicación de los principios de desarrollo de la participación, la sostenibilidad y la apropiación local a las situaciones humanitarias con el objetivo de estabilizar las capacidades locales y nacionales. La recuperación temprana tiene por objeto, desde la asistencia humanitaria, apoyar las iniciativas espontáneas de recuperación de la comunidad y sentar las bases para la recuperación a largo plazo. Además de estarse convirtiendo en un lema "catchword", se está dando una tendencia a instrumentalizar la recuperación temprana con fines de estabilización políticos y militares ajenos a la asistencia y protección de los más necesitados. Véase: BAILEY, Sarah, PAVANELLO, Sara, ELHAWAY, Samir y O'CALLAGHAN, Sorcha, *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper, noviembre 2009.

⁹⁹ Véase nota 83.

¹⁰⁰ Duffield, Mark, "The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid", *Disasters*, vol. 20, nº3, 1996, pp. 173-93. Véase también: LOANE, Geoff, AUSTIN, Lois GIBBONS, P., "Protecting Societies in Transition" in CAHILL, Kevin (ed.) , *The pulse of Humanitarian Action*, Fordham University and The Centre for Humanitarian International Cooperation, Nueva York, 2007, pp.179-201.

político y social, por lo que es ilusorio pretender volver a la situación previa al conflicto¹⁰¹.

Pugh distingue entre una *rehabilitación minimalista* que se centra bien en volver a la situación de la sociedad anterior al conflicto o en un acto de ingeniería social que promueve un mínimo cambio en las estructuras civiles, políticas y demográficas –por ejemplo mediante la rápida celebración de elecciones y el fomento del retorno de los refugiados y desplazados–, y una *rehabilitación transformadora*. Esta última se define como un proceso de adaptación social, política, económica y de apoyo a las condiciones de relativa paz en el que los participantes, especialmente aquellos que han sido postergados y afectados por la violencia, pueden comenzar a priorizar objetivos futuros más allá de la supervivencia inmediata¹⁰². El privilegio de los gobiernos y las agencias internacionales del retorno inmediato de las personas desplazadas a su lugar de origen frente a otras soluciones es un claro ejemplo de acto de ingeniería social¹⁰³. El retorno sin unas mínimas condiciones de sostenibilidad plantea una rehabilitación minimalista que pretende volver a la situación anterior al conflicto sin tener en cuenta ni la complejidad de los procesos de transición ni las necesidades, intereses y los derechos de las personas desplazadas¹⁰⁴.

La rehabilitación transformadora promueve los procesos de cambio poniendo a los afectados por el desastre en el centro del proceso de reconstrucción. Así, critica que la asistencia humanitaria se haya orientado más hacia una ingeniería social que a un desarrollo de la sociedad basado en la apropiación local del proceso de construcción de la paz. Por ello, la rehabilitación transformadora fomenta la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la asistencia externa a las sociedades devastadas por la guerra y el apoyo a la generación de una sociedad civil local¹⁰⁵. Los programas de capacitación y promoción de los derechos humanos

¹⁰¹ GIBBONS, Pat, *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University College Dublin, Dublín, septiembre 2010, p.3.

¹⁰² PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", *Journal of Humanitarian Studies*, 3 junio 2000, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>. [Accedido en junio de 2011].

¹⁰³ Es significativo que el informe sobre el papel del ACNUR en el retorno e integración de las PDI publicado en julio de 2010 reconozca que sólo se refiere al retorno porque es el área donde la agencia de Naciones Unidas ha adquirido la experiencia operacional. Véase, UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES POLICY DEVELOPMENT AND EVALUATION SERVICE (PDES), *The end of the road? A review of UNHCR's role in the return and reintegration of internally displaced populations*, PDES/2010/09, julio 2010, p.12.

¹⁰⁴ El Informe de la IDMC del año 2010 menciona entre otros, los casos de Costa de Marfil, Eritrea, Kirguztán, RDC, Pakistán, Timor Leste y Uganda. IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments...*, *op.cit.*, pp.17-18.

¹⁰⁵ PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", *Journal of Humanitarian...*, *op.cit.*; LOANE, Geoff, AUSTIN, Lois GIBBONS, P., "Protecting Societies...", *op.cit.*, pp.179-201.

de las personas son fundamentales para cualquier transformación a largo plazo de una sociedad, especialmente para la transformación basada en la propiedad local.

Los estudios críticos de investigación para la paz se han centrado, en general, más en el postconflicto que en el periodo inmediatamente posterior al conflicto¹⁰⁶. Pero es en el momento de transición donde surge la oportunidad de fortalecer la agencia, entendida como autonomía y libre determinación de los sujetos, en particular de los más marginados como las PDI. De ahí la importancia de promover y apoyar los derechos humanos y el empoderamiento de las comunidades para aumentar su cohesión, reducir la violencia y mejorar su resistencia.

Algunos críticos del intervencionismo liberal como Richmond y Chandler, al querer hacer hincapié en el contexto local y la contingencia, quieren poner al descubierto las paradojas y tensiones derivadas de un enfoque “*que prioriza derechos sobre necesidades*”¹⁰⁷. En este sentido Chandler clama contra lo que considera derechos ficticios que separan a los derechos de su sujeto y terminan por restringir más los derechos de las personas que se convierten en no-ciudadanos intervenidos por potencias extranjeras. El problema es que Chandler asume que todas las personas son consideradas ciudadanas con derechos, lo que no es el caso en general de las PDI¹⁰⁸. Entiendo que esta crítica pone al descubierto un desconocimiento de lo que realmente significa un enfoque de derechos. Un enfoque de derechos, a diferencia de uno basado en necesidades aspira a asegurar la protección y el bienestar de las personas. Además reivindica que los más marginados, en este caso la población desplazada, no sean considerados sólo como víctimas, sino también como sujetos de derechos. De esta forma posibilita que se conviertan en un actor social y político empoderado¹⁰⁹.

La crítica a la imposición y al discurso de los derechos humanos no es tanto a los derechos humanos en sí mismos, sino a las ideas de democracia cosmopolita

¹⁰⁶ Paris subraya la complejidad de los procesos de transición y cuestiona que la democracia y la economía de mercado promuevan la paz y la estabilidad sin los adecuados marcos institucionales. PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp.40-51.

¹⁰⁷ RICHMOND, Oliver, “Resistencia y Paz Postliberal”, *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011, p.17 en <http://www.relacionesinternacionales.info>; publicado originalmente en inglés en *Millennium – Journal of International Studies*: RICHMOND, Oliver, “Resistance and the Post-liberal Peace”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38 nº. 3, 2010, pp. 665-692.

¹⁰⁸ CHANDLER, David, “The Limits of Human Rights and Cosmopolitan Citizenship” en CHANDLER, David (ed.), *Rethinking Human rights: Critical Approaches to International Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke y Nueva York, 2002, pp. 115-133.

¹⁰⁹ Este argumento lo desarrollamos en CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, “Introducción” en CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, (comps.), *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar*, La Carreta, Bogotá, 2010, pp. 5-20.

y gobernanza global –y la idea del ciudadano individual global– a que van ligados en el proyecto de paz liberal. Sin proponérselo, se idealiza la capacidad de resistencia y agencia de lo local al suponer que los sectores más marginados pueden, por sí solos, favorecer la movilización política y construir formas híbridas de paz¹¹⁰. La posibilidad de una paz postliberal centrada en la cotidianidad no debe hacernos sobreestimar la capacidad de agencia de los más marginados¹¹¹. Cuando Richmond se pregunta si lo cotidiano es importante y *“si se debe y puede facilitar, guiado y protegido desde arriba, a través de un enfoque a priori basado en los derechos o deberían surgir como resultado de la acción individual y local, y del autogobierno”*¹¹². La respuesta que se nos ocurre es que dependerá del grado de marginación y de la necesidad de emancipación y protección. La libre determinación de los sectores más marginados exige una priorización tanto de las necesidades como de los derechos, porque sino la resistencia no es posible. ¿Se plantean realmente los más necesitados la resistencia como una respuesta postcolonial a las fallas del liberalismo o a las narrativas del poder del estado? ¿Qué pasa si los más marginados, como las PDI, a lo que aspiran es a no sufrir un ataque armado, violencia sexual y de género, separación familiar, privación arbitraria de tierras, viviendas y otros bienes y estigmatización, discriminación o acoso? Para las personas desplazadas en Colombia, por no decir en Chad, Darfur o la RDC, la resistencia es una cuestión de mantenerse con vida¹¹³.

Conclusiones

El objetivo de la construcción de la paz en países propensos a los conflictos, situaciones de transición y los países en situación de postconflicto es establecer una paz duradera y sostenible. Las personas desplazadas internamente son, en muchas ocasiones, a la vez causa y consecuencia de los conflictos. Por lo tanto la búsqueda

¹¹⁰ De alguna manera este planteamiento de ideas y conceptos de la cotidianidad se ajustan a las sociedades occidentales y son difícilmente trasladables a las realidades de las sociedades en transición: *“Por lo general, la política de lo cotidiano ha sido considerada en yuxtaposición a la política conservadora que preserva las relaciones de fuerza existentes entre clases, grupos sociales económicos y grupos de identidad, o a la política liberal que se centra en las estructuras institucionales de gobierno que preservan los marcos del estado (grandes o pequeños) en beneficio de las comunidades e individuos”*. RICHMOND, Oliver, “Resistencia y Paz Postliberal...”, *op.cit.*, p.17 p.25.

¹¹¹ Richmond define la cotidianidad como *“un espacio en que los individuos y las comunidades locales viven y desarrollan estrategias políticas en su entorno local, hacia el Estado y hacia los modelos internacionales de orden. No es la sociedad civil, a menudo un artificio inducido por Occidente, pero es representativa de lo local-local más profundo”*. *Íbidem*, p.19.

¹¹² *Íbid.*, p.24.

¹¹³ La protección acaba entendiéndose como seguridad física y lo que a nivel local puede hacerse desde la comunidad internacional es reforzar y apoyar las estructuras comunitarias. Véase, BONWICK, Andrew, *Protection in Colombia a bottom up approach*, ODI, HPG Background Paper, diciembre 2006; y OXFAM, *Implicarse con la población civil. El próximo reto para el mantenimiento de la paz*, 141 Informe de Oxfam, noviembre 2010.

de soluciones duraderas al desplazamiento interno es una parte fundamental de la construcción de la paz. Sin embargo, a pesar de la preeminencia de las personas desplazadas sobre las refugiadas en el discurso político internacional y del reconocimiento de su existencia en prácticamente la totalidad de las situaciones de transición o posconflicto, las PDI son las grandes marginadas y olvidadas en los procesos de construcción de la paz.

La toma de conciencia de la crisis mundial del desplazamiento interno y la difícil situación de las poblaciones afectadas y los cambios normativos producidos en el régimen de soberanía y no intervención que han conducido a un nuevo énfasis en la protección, ha puesto el caso de las personas desplazadas internamente en la agenda internacional y ha creado nuevas oportunidades para la acción internacional. La mejora de la protección de los civiles no es meramente una labor humanitaria, sino una tarea que exige atención prioritaria y la adopción de medidas en las esferas del mantenimiento de la paz, los derechos humanos y el estado de derecho, así como en el ámbito político, de la seguridad y del desarrollo. Las políticas de protección centradas en las personas desplazadas no pretenden otorgarles un tratamiento preferencial frente a otras poblaciones en riesgo, sino mejorar la calidad de la respuesta desarrollada para los desplazados forzados cuyas necesidades han estado hasta hace poco tiempo inadecuadamente tratadas.

Frente a enfoques de protección desde las instituciones como la R2P, la protección basada en derechos pone el énfasis en la seguridad, dignidad, integridad y atribución de poder de las personas. Se dirige fundamentalmente a las personas como los principales actores de su propia protección. El objetivo es garantizar que la protección no sea sólo una conversación legal y programática entre las agencias, los estados y los grupos armados, sino que se cuente con las personas protegidas. El concepto de protección desde las personas, a diferencia de nociones como la responsabilidad de proteger, ofrece un marco desde el que abordar el problema de la protección de las PDI y la búsqueda de soluciones justas y duraderas. Este enfoque no debe entenderse como un enfoque internacional en el ámbito local, sino como un enfoque que intenta apoyar la agencia local y colaborar con ella¹¹⁴. La protección así entendida se convierte en una agenda comprensiva de construcción de la paz desde y con los más marginados, que enlaza con planteamientos críticos transformadores de la construcción de la paz.

Desde un enfoque de derechos se prima el derecho a la restitución y al retorno o la reintegración, es decir, una justicia restitutiva, para lo cual se deben buscar mecanismos e instituciones que puedan garantizar esos derechos. Es necesario reconocer a la población desplazada en términos de *sujetos de derechos* para su incorporación como tal en las estrategias de verdad, justicia y reparación. A pesar de la dificultad de aplicar en la práctica la definición de protección basada

¹¹⁴ WALDMAN, Matt, *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales, Propuesta para una estrategia nacional*, Oxfam Internacional, febrero 2008.

en un enfoque de derechos por su carácter comprensivo, tanto en las estrategias y métodos mediante las que puede lograrse la protección –“todas las actividades”–, como en el alcance jurídico de la protección –“pleno respeto”– esto no la invalida. Pero se hace necesario avanzar en la comprensión de cómo avanzar desde los derechos humanos de las personas desplazadas hacia la construcción de una paz democrática y sostenible.

Asimismo es fundamental estudiar la relación entre una protección basada en derechos desde las comunidades y una protección desde las instituciones. Cualquier estrategia práctica de apropiación local requiere una doble política de negociación entre los actores internacionales y los actores nacionales, y con los actores estatales y los actores no estatales. Cuando el estado no puede o no quiere cumplir con su responsabilidad, el papel de la comunidad internacional apoyando la protección de los desplazados y asistiendo en su regreso, reasentamiento y reintegración es fundamental. Pero lo que no está claro es como se hace operativa la protección. Se hace necesario, por este motivo, desarrollar una cartografía o mapeo científico de los cambios en el discurso político y jurídico sobre los desplazados internos, junto con un estudio de la toma de decisiones y compromisos institucionales adoptados por gobiernos, organizaciones intergubernamentales y ONG. Es esencial para profesionales y académicos entender la medida en que la soberanía como responsabilidad ha contribuido a los principios y normas en torno al cual convergen las expectativas del estado y cómo se hacen operativas. Sería importante entender mejor el impacto preciso de la idea de la soberanía como responsabilidad, y la protección basada en derechos en la política internacional actual.

Bibliografía

- ANNAN, Kofi, "Two concepts of sovereignty", *The Economist*, 18 September 1999.
- ARENAL, Celestino del, *Introducción al estudio de las Relaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid 2007, (4ª ed. 1ª ed. 1984).
- BAILEY, Sarah, PAVANELLO, Sara, ELHAWAY, Samir y O'CALLAGHAN, Sorcha, *Early recovery: an overview of policy debates and operational challenges*, HPG Working Paper, noviembre 2009.
- BARUTCISKI, Michael, "Tensions between the refugee concept and the IDP debate", en *Forced Migration Review*, nº3, 1998, ps. 11-14.
- BONWICK, Andrew, *Protection in Colombia a bottom up approach*, ODI, HPG Background Paper, diciembre 2006.
- BROOKINGS-BERN PROJECT ON INTERNAL DISPLACEMENT, *Addressing Internal Displacement: Framework for National Responsibility*, 2004.
- BRUN, Catherine, "Research guide on internal displacement", NTNU Research Group on Forced Migration Department of Geography Norwegian University of Science and Technology (NTNU) Trondheim, Noruega en: www.forcedmigration.org/guides/fmo041/fmo041.pdf, [accedido el 4 diciembre de 2010.]
- CAHILL, Kevin (ed.), *The pulse of Humanitarian Action*, The Centre for Humanitarian International Cooperation, 2007.
- CAIRO CAROU, Heriberto, "The Duty of the Benevolent Master: From Sovereignty to Suzerainty and the Biopolitics of Intervention", en *Alternatives: Global, Local, Political*,

vol. 31, 2006.

- CASTLES, Stephen, "La política internacional de la migración forzada", en *Migración y Desarrollo*, nº1, Octubre 2003.
- CHANDLER, David, "What do we do when we Critique Liberalism? The Uncritical Critique of Liberal Peace", en Millenium Conference, London School of Economics, 17 October, accessible en www.davidchandler.org/pdf/.../Millennium%20Liberal%20Peace.pdf [accedido en junio de 2011].
- CHANDLER, David, "Critiquing Liberal Cosmopolitanism? The Limits of the Biopolitical Approach" en *International Political Sociology*, vol. 3, 2009.
- CHANDLER, David, "The Limits of Human Rights and Cosmopolitan Citizenship" en CHANDLER, David, (ed.), *Rethinking Human rights: Critical Approaches to International Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke & New York, 2002.
- CHANDLER, David, "The Responsibility to Protect? Imposing the 'Liberal Peace'", en *International Peacekeeping*, vol. 11, nº1, 2004.
- CHANDLER, David, *Empire in denial: the politics of state-building*, Pluto Press, Londres, 2006.
- CHURRUCA, Cristina, "Human Security as a policy framework: Critics and Challenges", en *Anuario de Accion Humanitaria y Derechos Humanos/Yearbook on Humanitarian Action and Human Rights 2007*, Bilbao, Universidad de Deusto, 2007.
- CHURRUCA, Cristina y MERTEENS, Donny, (comps.), *Desplazamiento en Colombia: prevenir, asistir, transformar*, LA Carreta, Bogotá, 2010.
- COHEN, Roberta y DENG, Francis M., *Masses in Flight: The Global Crisis of Internal Displacement*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1998.
- COMMISSION ON HUMAN SECURITY, *Human Security Now: Protecting and empowering people*. Report of the Commission on Human Security, United Nations, New York, 2003.
- CONTEH-MORGAN, Earl, "Peacebuilding and Human Security: A Constructivist Perspective, en *International Journal of Peace Studies*, Vol. 10, nº 1, 2005.
- COLLINSON, Sarah, DARCY, James, WADDELL, Nicholas y SCHMIDT, Anna (eds.), *The uncertain benefits of civilian, refugee and IDP status*, HPG Report 28, Overseas Development Institute, septiembre 2009.
- DARCY, James, *Human Rights and Humanitarian Action: A review of the issues*, HPG Background Paper, Overseas Development Institute, 2004.
- DENG, Francis M., "Frontiers of Sovereignty: A Framework of Protection, Assistance, and Development for the Internally Displaced", en *Leiden Journal of International Law*, nº8.
- DENG, Francis M., y otros, *Sovereignty as Responsibility: Conflict Management in Africa*, Brookings Institution Press, Washington D.C., 1996.
- DENG, Francis M., "Internally Displaced Populations: the Paradox of National Responsibility", *MIT Center for International Studies Audit of the Conventional Wisdom*, 07-09, mayo 2007.
- DUFFIELD, Mark, "The symphony of the damned: racial discourse, complex political emergencies and humanitarian aid", en *Disasters*, vol. 20, nº3, 1996.
- DUFFIELD, Mark, *Security, Development and Unending Wars*, Polity, Londres, 2007.
- DUFFIELD, Mark, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, Zed Books, Londres, 2001.
- ETXEVERRIA, Xavier, *Ética de la Acción Humanitaria*, Universidad de Deusto, Bilbao, 1999.
- GIBBONS, Pat, *Societies in Transition: Issues and Challenges*, Discussion Paper, University Gollege Dublin, Dublín, septiembre 2010.
- GIOSI CAVERZASIO, Sylvie, *Strengthening Protection in War: a Search for Professional Standards*. ICRC, Ginebra, 2001.

- GOODHAND, Jonathan, *Aiding Peace? The Role of NGOs in Armed Conflict*, Intermediate Technology Publications, Rugby, 2006.
- HEATHERSHAW, John, "Unpacking the Liberal Peace: The Dividing and Merging of Peacebuilding Discourses" en *Millennium – Journal of International Studies*, vol. 36, nº 3, 2008.
- HOLMES, John, "República Democrática del Congo. Un escándalo que ha de acabar", en *Migraciones Forzadas*, nº36, diciembre 2010.
- HOLT, Victoria, TAYLOR, Glyn y KELLY, Max, *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations. Successes, Setbacks and Remaining Challenges*. Independent study jointly commissioned by the Department of Peacekeeping Operations and the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, Nueva York, noviembre 2009.
- HUMAN RIGHTS WATCH, *Sudan Entrenching Impunity Government Responsibility for International Crimes in Darfur*, Human Rights Watch, Nueva York, Vol. 17, nº 17(A), diciembre 2005.
- IASC, *IASC Framework on Durable Solutions for Internally Displaced Persons*, –University of Bern Project on Internal Displacement The Brookings Institution, Washington D.C., abril 2010.
- IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2009*, Ginebra, mayo 2010.
- IDMC, *Internal Displacement Global Overview of Trends and Developments in 2010*, Ginebra, abril 2011.
- INTERMÓN-OXFAM, *Más allá de los titulares Una agenda de acción para proteger a los civiles en conflictos olvidados*, Oxfam Internacional, 2003.
- INTERMÓN-OXFAM, *Implicarse con la población civil El próximo reto para el mantenimiento de la paz*, 141 Informe de Oxfam, noviembre de 2010.
- INTERNATIONAL COMMISSION ON INTERVENTION AND STATE SOVEREIGNTY, *The Responsibility to Protect*, International Development Research Centre, Ottawa, 2001.
- JACKSON, A., *Nowhere to Turn. The Failure to Protect Civilians in Afghanistan*. A joint Briefing Paper by 29 organizations Working in Afghanistan for the NATO Heads of Government Summit, Lisboa, 19-20 noviembre 2010. Oxfam Internacional, Afghanistan accessible en www.oxfam.org.uk/.../nowhere-to-turn-afghanistan.html [accedido en junio 2011]
- KÄLIN, Walter, "Walter Kälin on the Outlook for IDPs", en *Forced Migration Review*, Issue 37, marzo 2011.
- KÄLIN, Walter, *Guiding Principles on Internal Displacement. Annotations*. The American Society of International Law and the Brookings Institution, Washington D.C., 2000.
- KENYON LISCHER, Sarah, "Causes and Consequences of Conflict-Induced Displacement", en *Civil Wars*, Vol.9, nº2, 2007.
- KOSER, KOSHER, *Addressing Internal Displacement in Peace Processes, Peace Agreements and Peace-Building*, – University of Bern Project on Internal Displacement, Brookings Institution, Washington D.C., abril 2007.
- LAGES, Alexandra, "Hacia una acción humanitaria más humana. La protección de los derechos por organizaciones humanitarias en situaciones de conflicto" en *Anuario de Acción Humanitaria y Derechos Humanos 2006*, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006.
- LEADER, Nicholas, *The Politics of Principle: The Principles of Humanitarian Action in Practice*, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- LEDERACH, John P., *Building Peace. Sustainable Reconciliation in Divided Societies*, US Institute of Peace Press, Washington, D.C., 1997.
- LEE, Luke T., "Internally Displaced Persons and Refugees: Toward a Legal Synthesis?", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 9, nº 1, 1996.

- MACRAE, Joanna y HARMER, A., *Humanitarian Action and the "Global War on Terror": a review of trends and issues*, Humanitarian Policy Group report, Overseas Development Institute, 14 de julio de 2003.
- MACRAE, Joanna y LEADER, Nicholas, *Shifting Sands: The Search for Coherence between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies*, Overseas Development Institute, Londres, 2000.
- MOONEY, Erin, "The Concept of Internal Displacement and the Case for Internally Displaced Persons as a Category of Concern", en *Refugee Survey Quarterly*, Volume 24, Issue 3, 2005.
- NEWMAN, Edward y VAN SELM, Joanne (eds.), *Refugees and Forced Displacement. International Security, Human Vulnerability, and the State*, The United Nations University, Hong-Kong, 2003.
- O'CALLAGHAN, Sorcha and PANTULIANO, Sara, *Protective action Incorporating civilian protection into humanitarian response*, HPG Report 26, Overseas Development Institute, December 2007.
- PARIS, Roland and SISK, Timothy D.,(eds), *The Dilemmas of Statebuilding: Confronting the Contradictions of Postwar Peace Operations*, Routledge Security and Governance Series, Londres y Nueva York, 2009.
- PARIS, Roland, 'International Peacebuilding and the 'Mission Civilisatrice'', en *Review of International Studies*, vol. 28, nº4, 2002.
- PARIS, Roland, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- PERAL, Luis, *Éxodos masivos, supervivencia y mantenimiento de la paz*, Trotta, Madrid, 2001.
- PICTET, Jean, *The Fundamental Principles of the Red Cross: a Commentary*, Ginebra, Henry Dunant Institute, 1979.
- PUGH, Michael, 'The Political Economy of Peacebuilding: A Critical Theory Perspective', en *International Journal of Peace Studies*, vol. 10, nº2, 2005.
- PUGH, Michael, "Post-conflict Rehabilitation: social and civil dimensions", en *Journal of Humanitarian Studies*, 3 junio 2000, en <http://jha.ac/1998/12/11/post-conflict-rehabilitation-social-and-civil-dimensions/#toc-rehabilitation-as-the-transformation-of-societies>, [accedido en junio de 2011].
- PUONG, Catherine, *The International Protection of Internally Displaced Persons*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- REFUGEE STUDIES CENTRE , *Forced Migration Research and Policy : Overview of current trends and future directions*, Refugee Studies Centre, University of Oxford, Oxford, abril de 2010.
- RICHMOND, Oliver, "Resistencia y Paz Postliberal", en *Relaciones Internacionales*, núm. 16, febrero de 2011, en <http://www.relacionesinternacionales.info> publicado originalmente en *Millennium – Journal of International Studies*: RICHMOND, Oliver, "Resistance and the Post-liberal Peace", en *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 38 nº. 3, 2010.
- RICHMOND, Oliver, "The problem of peace: understanding the 'liberal peace'" en *Conflict, Security & Development*, vol. 6, nº 3, 2006.
- RICHMOND, Oliver, *Peace in International Relations*, Routledge, Londres, 2008.
- RICHMOND, Oliver (ed.), *Palgrave advances in peacebuilding. Critical developments and approaches*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2010.
- ROBERTS, Adams, *Humanitarian Action in War: Aid, Protection and Impartiality in a Policy Vacuum*. Adelphi Paper 305, Oxford University Press for the International Institute for Strategic Studies (IISS), Oxford, 1996.

- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar *Historia de la intervención humanitaria: el imperialismo altruista*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2005.
- RUIZ-GIMÉNEZ, Itziar, "Las buenas intenciones". *Intervención humanitaria en África*, Icaria, Madrid, 2003.
- SLIM, Hugo, "Why Protect Civilians? Innocence, Immunity and Enmity in War", en *International Affairs*, Vol. 79, nº 3, 2003.
- SLIM, Hugo y BONWICK, Andrew, *Protección. Una guía ALNAP para las agencias humanitarias*, Intermón Oxfam, Barcelona, 2006.
- TSCHIRGI, Necla, *Peacebuilding ad the Link Between Security and Deelopment: Is the Window of Opportunity Closing*, International Peace Academy, Studies in Security and Development, Nueva York, diciembre 2003.
- UNHCR, *Handbook for the protection of Internally Displaced Persons*, UNHCR, Ginebra, 2010.
- VIDAL, Roberto, *El Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos como campos para la regulación del desplazamiento interno a la medida de los Estados*. Pontificia Universidad Javeriana, Universidad del Rosario, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2005.
- WALDMAN, Matt, *Afganistán: La construcción de la paz a través de comunidades locales, Propuesta para una estrategia nacional*, Oxfam Internacional, febrero de 2008. Washington, DC, Brookings Institution, 1998.
- WEIR, Erin A., *The last Line of Defense. How peacekeepers can better protect civilians*, Refugees International, febrero 2010.
- WEISS, Thomas G. and THAKUR, Ramesh, *The United Nations and Global Governance: An Unfinished Journey*, Indian University Press, Bloomington, 2009.

PRESIONES Y DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR: DOS MOMENTOS DE MÉXICO ANTE EL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

ARTURO MAGAÑA DUPLANCHER*

RESUMEN:

Caracterizar a la política de México hacia el conflicto árabe- israelí como ambigua, ambivalente, indefinida o distante es un error. En dos momentos especialmente álgidos del conflicto, es evidente que la acción independiente y concertada de grupos de presión y actores transnacionales con claras simpatías por uno u otro de los bandos en pugna presionaron al gobierno mexicano e intentaron influir en su política al respecto. En este artículo se discute y se pone en perspectiva histórica, tomando como estudio de caso el de México y su política hacia el Medio Oriente, la influencia de los actores no estatales internos y externos en la formulación de la política exterior.

PALABRAS CLAVE:

México; Medio Oriente, política exterior y toma de decisiones; grupos de presión; actores transnacionales; Palestina; Israel; Naciones Unidas.

TITLE:

Iran's nuclear program: state of the art and possible scenarios

ABSTRACT:

To portray Mexican policy towards the Arab Israeli conflict as ambiguous, ambivalent, undefined or distant is definitely a mistake. In two moments particularly significant of the conflict, it is rather self-evident that the independent or concerted action of pressure groups and transnational actors with clear sympathies for one or the other of the two competing groups, exerted pressure over the Mexican Government and tried to influence its policies on the matter. In this article, we discuss in a historical perspective, taking Mexico and its policies towards the Middle East as a case study, the influence of domestic and international non-state actors in the foreign policy formulation and decision-making process.

KEYWORDS:

Mexico, Middle East; foreign policy decision-making; pressure groups; transnational actors; Palestina; Israel; United Nations.

***Arturo MAGAÑA DUPLANCHER** es licenciado en Relaciones Internacionales por El Colegio de México. Actualmente es becario Huygens del Gobierno Holandés, realizando estudios de posgrado en relaciones internacionales y diplomacia en la Universidad de Leiden, Países Bajos. Ha trabajado en el Congreso y el Senado Mexicano como asesor en asuntos internacionales y de política exterior.

Este artículo recupera parte de la evidencia recogida y algunos de los hallazgos más relevantes de mi investigación para la tesis México ante el conflicto árabe-israelí 1932-1976, El Colegio de México, 2006. La tesis fue galardonada con el premio Genaro Estrada a la mejor del año en historia de las relaciones internacionales de México (2007).

Introducción

A propósito de la reciente incursión israelí en Gaza, en distintos espacios académicos se ha destacado la importancia de recuperar la historia de las relaciones entre América Latina y el mundo árabe, especialmente de los vínculos con Israel, y el análisis histórico de la política latinoamericana y mexicana hacia Palestina dentro y fuera de los foros multilaterales¹. Sin embargo, el interés por estos temas es de larga data.² De acuerdo con Haim Avni, hay eventos cruciales en el desarrollo del conflicto árabe-israelí ante los cuales los gobiernos latinoamericanos tomaron decisiones controversiales cuyas motivaciones aún no se clarifican del todo. No hace mucho este autor argumentaba, por ejemplo, que “las razones que llevaron a cada una de dichas naciones a decidir de la forma en que lo hicieron, es un tema que está aún pendiente de una investigación profunda”³.

Este artículo busca hacer una modesta aportación al intentar una explicación de la política de México hacia el conflicto árabe-israelí en dos periodos muy importantes, es decir, el que va de 1932 a 1949, por un lado, y el que va de 1974 a 1976 por el otro. El escaso tratamiento bibliográfico sobre el tema ha estado, sobre todo, dedicado a la relación diplomática entre México e Israel, durante una o dos décadas⁴, y muy poco al análisis de las presiones y decisiones que México recibió y tomó, en algunos de los momentos más álgidos y significativos de este conflicto.

Uno de los elementos básicos de mi argumento es el surgimiento y la actuación de los grupos de presión domésticos y de actores transnacionales, de vocación pro-palestina y pro-judía, que actuaron buscando que el gobierno mexicano recogiera sus reclamos y posiciones. Estas presiones se unieron en ocasiones a los esfuerzos gubernamentales, tanto de Israel como de las autoridades palestinas y de otros estados árabes, para influir sobre las posiciones de México relacionadas con el conflicto árabe-israelí en Naciones Unidas. En este sentido, este tema se analiza desde un punto de vista que privilegia la pluralidad de actores implicados y de visiones involucradas. Se pone por tanto el acento en el dinamismo del proceso decisorio, y se intenta contribuir a desvanecer el mito de la aplicación mecánica de principios que, según Ricardo Valero, no reconoce un proceso previo de deliberación y de ponderación pragmática entre costos y beneficios⁵.

¹ FÉREZ GIL, Manuel, *El Conflicto en Gaza e Israel 2008-2009: una visión desde América Latina*, México, Senado de la República, primera edición 2009; DERGHOUSSIAN, Khatchik, *La cercanía de un conflicto lejano: la repercusión de la guerra de Israel en Gaza en América Latina*, Foro Europa-América Latina, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, 2009.

² Véase por ejemplo GLICK, Edward, *The policies of the Latin American Governments toward Israel in the United Nations*, Florida, University of Florida, 1955; SHARIFF, Regina, “Latin America and the Arab-Israeli Conflict” en *Journal of Palestine Studies*, vol. 7, nº 1 (otoño de 1977); KAUFMAN, Edy; SHAPIRA, Yoram y BARROMMI, Joel, *Israel-Latin American Relations*, New Jersey, Transaction Books, 1979.

³ AVNI, Haim, *Judíos en América. Cinco siglos de historia*, Madrid, Mapfre, 1992, ps. 299-300.

⁴ DE GARAY, Graciela, *Las relaciones diplomáticas México-Israel (1947-1967)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Universidad Iberoamericana, 1996; WECKMANN MUÑOZ, Luis, “México y el Cercano y Medio Orientales” en *México y los países en desarrollo*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.

⁵ De acuerdo con Ricardo Valero, “México ha estructurado una política exterior de principios

También intenta matizar la visión bastante generalizada de una autonomía muy amplia del estado mexicano respecto a la influencia de actores no estatales internos y externos en la elaboración de su política exterior. Respecto al tema concreto también nos permite evitar la simplificación que supone caracterizar a la posición de México hacia el conflicto árabe-israelí como ambigua, abstencionista, ambivalente, indefinida, distante y, en suma, secundaria, tal y como lo ha hecho el grueso de la bibliografía existente. Por último, también hace explícita la necesidad de matizar otra de las aseveraciones que frecuentemente se encuentra en la literatura según la cual la influencia ejercida por Estados Unidos sobre los gobiernos latinoamericanos, el mexicano incluido, fue determinante en las posiciones de éstos con respecto al conflicto⁶.

Se ofrece, en cambio, una interpretación distinta que busca contestar fundamentalmente la siguiente pregunta de investigación, a saber: ¿qué papel jugaron las presiones de los grupos de presión y de los actores transnacionales interesados en el conflicto árabe-israelí frente a las decisiones que el gobierno mexicano tomó en dos momentos especialmente álgidos de la contienda?

Para responder, argumento que las decisiones del gobierno mexicano obedecieron básicamente a una evaluación de costos y beneficios para la política interna e internacional de México que tomó en cuenta de manera decisiva las presiones ejercidas tanto por gobiernos de ambos frentes, es decir, pro judíos y pro palestinos, como por los grupos de presión operando en el orden político interno y los actores transnacionales en el contexto internacional.

Algunos miembros de las comunidades judías y árabes-palestinas residentes en México, además de miembros de la comunidad judía estadounidense y de comunidades árabes pro palestinas residentes en el Medio Oriente, actuaron como grupos de presión y como actores transnacionales con fines instrumentales, como los denomina Thomas Risse⁷, intentando y consiguiendo influir sobre la política de México hacia el conflicto.

Otra consideración analítica importante tiene que ver con la forma en que podemos caracterizar a la política de México frente al conflicto. Durante los años cuarenta, el gobierno de México, sujeto a fuertes presiones de ambas partes,

esenciales, pero no ha desestimado el empleo de una diplomacia de gran potencial de concertación que responde a la dinámica de las relaciones internacionales". En este sentido, sigue diciendo, el apego a los principios, "sin este componente, impediría reconocer e interpretar realidades elementales y condenaría al país a una pobre efectividad para defender los intereses de la nación". VALERO, Ricardo, "La Política Exterior de México. Contexto y realidades" en GARZA ELIZONDO, Humberto (coord.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 27.

⁶ QUINTANA PALI, Santiago, "México, el Medio Oriente y la OPEP" en *Foro Internacional*, vol. 27, 1987, p. 426.

⁷ RISSE, Thomas, "Transnational Actors and World Politics" en CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, y SIMMONS, Beth, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publications, 2001.

respondió con una política que podemos denominar de "equidistancia"⁸. Esta posición fue mantenida hasta 1974 donde se observa el abandono temporal de la misma con un indudable alto coste para el país. Sin embargo, no tardó mucho el gobierno mexicano en volver a su política previa. En todo caso, las presiones resultaron, como afirma Robert H. Trice, formativas para el gobierno mexicano e ilustran un punto que va más allá del ámbito concerniente a la historia diplomática. Se trata de demostrar que eventos internacionales que parecen remotos, quizá no lo son tanto al analizar la intervención de grupos de presión y actores transnacionales en la política exterior de una potencia media como México.

1. El marco conceptual: grupos de presión y actores transnacionales

Distintos autores coinciden en la importancia del enfoque de los grupos de presión para el estudio de la política exterior. Para ellos resulta fundamental destacar que las estructuras formales de gobierno no son los únicos actores que intervienen en la formulación de la política exterior sino que, además de éstos, hay ciertos individuos que sin pertenecer a ellas, tienen acceso a las autoridades y buscan influir sobre sus decisiones⁹. Son grupos de presión, dice Pasquino, aquellos colectivos que unidos por motivaciones comunes "tratan de influir, a través del uso o de la amenaza de sanciones, en las decisiones que toma el poder político, ya sea a fin de cambiar la distribución prevaeciente de bienes, servicios, cargas y oportunidades, ya sea a fin de conservarla ante las amenazas de intervención de otros grupos o del poder político mismo"¹⁰.

En el caso de México, existen pocos análisis de la influencia de los grupos de presión sobre la política exterior mexicana. Son aún más escasos aquellos que analizan la actuación de grupos con intereses políticos e ideológicos más que económicos. Esto se debe, por un lado, al tipo de régimen político y, por el otro, a la falta de información. Según Meyer "el pluralismo político en México ha sido más formal que real, y las relaciones entre los miembros del Gobierno y los grupos formales o informales generalmente se han mantenido envueltas en un velo de secreto" puesto que "el control de la información ha sido tradicionalmente uno de los elementos de poder del Gobierno mexicano."¹¹.

Aunque la estructura formal del gobierno mexicano decía basarse en el equilibrio de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, lo cierto es que la centralización del poder político en el Jefe del Ejecutivo —el Presidente de la República— era un hecho fácilmente comprobable desde antes de la Revolución y hasta fechas recientes

⁸ Por equidistancia queremos decir una política que intenta, aunque no necesariamente consigue, equilibrar la relación entre México y ambas partes en conflicto intentando no contemporizar totalmente con una ni desfavorecer totalmente a la otra. Este concepto es una de las principales aportaciones teóricas de Graciela de Garay, *op. cit.*

⁹ LAREDO, Iris Mabel, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional" en *Foro Internacional*, 6, 1965, p. 146; MEYER, Lorenzo, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario (1910-1940)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973, p. 9.

¹⁰ PASQUINO, Gianfranco, "Grupos de presión" en BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998 [11ª edición].

¹¹ MEYER, Lorenzo, *op. cit.*, p. 10.

no sólo en lo relativo a la política interna sino, sobre todo, en lo concerniente a la política exterior. Según varios analistas, el Presidente de la República aparece como el sujeto decisorio principal, y la Secretaría de Relaciones Exteriores como instrumento de aplicación y concretización de las decisiones presidenciales¹².

Así, el modelo predominante para explicar la política exterior de México ha sido bien el del actor racional unificado en el que las complicaciones organizativas y políticas que normalmente deberían existir en un proceso decisorio quedan reducidas a la acción de un actor simple, o bien el modelo psicológico de análisis de la personalidad de los líderes políticos que concentran en sus manos el poder de decisión. Ambos modelos niegan la existencia de un proceso de formulación de decisiones desarrollado en la política exterior de México en virtud de que las pugnas interburocráticas, de coordinación entre agencias gubernamentales, o de incidencia de grupos de presión no tendrían lugar¹³.

No obstante, hay evidencias de que la intervención del Presidente en materia de política exterior ha sido más limitada de lo que normalmente se cree y en gran medida se ha centrado en la fijación de sus grandes lineamientos. Y es que la función de dirección de la política exterior que el Presidente ejerce difícilmente se materializa igual en el caso de políticas concretas. Son instancias diferentes al Ejecutivo como la iniciativa privada, otros grupos de presión, los gobernadores y otros actores políticos quienes han frecuentemente asumido su papel en las relaciones internacionales de México y han influido directa o indirectamente en su política exterior¹⁴. Esta condición también parece verificarse en el caso de los actores transnacionales, es decir, grupos de presión que operan un ámbito transnacional. Para autores europeos como Roberto Mesa, estos actores transnacionales pueden ser definidos como "fuerzas sociales no estatales, que actúan más allá del marco de cada Estado"¹⁵.

En fechas recientes, Thomas Risse nos presentó una clasificación de los actores transnacionales que los distingue por sus motivaciones o intereses¹⁶. En este sentido, Risse diferencia entre los actores transnacionales motivados esencialmente por fines instrumentales y los actores transnacionales de vocación epistémica, o las redes de defensa que buscan fundamentalmente la promoción de un bien común tal y como lo perciben. Para Risse, por actores con fines instrumentales debemos entender aquellos actores transnacionales con un interés especial en el bienestar de la organización misma y de sus agremiados, es decir,

¹² SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política exterior de México*, México, Harla, 1984 [2ª edición], p. 62.

¹³ CASAR, María Amparo y GONZÁLEZ, Guadalupe, *Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT*, Brasilia, ponencia presentada a la IX Reunión de Centros Miembros del RIAL, Reunión Temática: Los procesos decisorios de las políticas exteriores latinoamericanas, 1987, p. 2.

¹⁴ CHABAT, Jorge, *La toma de decisiones en la política exterior mexicana: perspectivas en la relación con Estados Unidos*, México, CIDE, 1988, p. 10.

¹⁵ MESA, Roberto, *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1980, p. 211.

¹⁶ RISSE, Thomas, "Transnational Actors and World Politics" en CARLSNAES, Walter, RISSE, Thomas, y SIMMONS, Beth, *Handbook of International Relations*, op. cit., p. 256.

que procuran la defensa de sus intereses y no la defensa de un bien común. Risse sugiere tres tipos de condiciones de las que dependería la capacidad de influencia de los actores transnacionales sobre las decisiones de un estado. Éstas pueden agruparse dentro de cuatro grandes categorías: 1) condiciones materiales e institucionales para el impacto de los actores transnacionales, 2) condiciones internas, 3) vínculos entre los niveles interno e internacional y, 4) las estrategias y los procesos de socialización que formulen¹⁷. Unos y otros, grupos de presión y actores transnacionales, consiguieron su objetivo y lograron hacerse escuchar e influir de manera determinante en las posiciones que el gobierno mexicano adoptó al menos en dos momentos culmen del conflicto y de sus relaciones con América Latina.

2. Las primeras presiones y la construcción de la política de equidistancia (1932-1949)

Si bien hasta 1937 el interés central de la comunidad judía en México todavía se centraba en el problema de la migración de judíos a este país, se percibía un interés creciente en la política mexicana hacia el Medio Oriente. Se habían dado ya las primeras demandas de la comunidad judía para que el gobierno tomara una posición respecto a la situación en esa región, demandas que ocasionalmente reflejaban una acción concertada con actores transnacionales.

Un famoso representante de la comunidad judía en México, que en aquel entonces sumaba aproximadamente 24.000 personas¹⁸, J. Fed Phillippi, miembro de la Organización Sionista en México, inauguró la oleada de intentos de persuasión o presiones en 1932. En un telegrama al Presidente de la República, se sugería el traslado del mandato del gobierno inglés sobre Palestina nada menos que a México¹⁹.

El Presidente Abelardo L. Rodríguez, poco versado en asuntos internacionales, o quizá demasiado ocupado en asuntos domésticos, prefirió remitir estos mensajes al Secretario del Ramo para que éste analizara sus propuestas, por absurdas que parecieran, en términos de su factibilidad²⁰. Pero el señor Phillippi iría más lejos y, algunos días después, enviaría otros telegramas con importantes propuestas al Presidente, quien buscaría de nuevo apoyarse en el dictamen del consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores. El consultor Genaro Fernández MacGregor hizo un diagnóstico de los documentos y propuso la respuesta que el gobierno debería dar a esas peticiones:

¹⁷ *Loc. cit.*

¹⁸ Informes sobre el Comité Hebreo de Liberación Nacional y la Agencia Judía para Palestina, ASREM: III/381(73)/152123

¹⁹ Telegrama del señor J. Fed Phillippi, representante de la Organización Sionista de México, al presidente Abelardo L. Rodríguez, solicitando el apoyo mexicano a los israelitas en México y a la causa judía en la Liga de las Naciones, 26 de mayo de 1932, ASREM: III-109-20.

²⁰ Carta del presidente Abelardo L. Rodríguez al secretario de Relaciones Exteriores J.M. Puig y Casauranc, solicitando estudiar las proposiciones del señor Phillippi, 6 de mayo de 1932, ASREM: III-109-20.

“A cambio de la ayuda que México pudiera dar en cualquier sentido se le prometen ventajas de inversiones, amistad, etc., por parte de la nación judía. Desde luego, México no podría ser mandatario tratándose de la Palestina, porque el artículo 22 del Tratado de Versalles, en su párrafo tercero dice que la tutela de los pueblos aún no capacitados para dirigirse por sí mismos debe ser confiada a las naciones más adelantadas que, por razón de sus recursos, de su experiencia o de su posición geográfica, se hallan en mejores condiciones para asumir esta responsabilidad y consientan en aceptarla. Y, por último, México que no tiene ahora ni siquiera los recursos indispensables para su propia administración, malamente podría echarse encima la tarea de administrar un país lejano y ajeno.”²¹

En esas fechas era claro que México no quería involucrarse en el conflicto palestino en ciernes, entre otras razones por no complicar aún más las fricciones que tenía con Gran Bretaña por cuestiones petroleras. Para entonces, la pequeña comunidad judía de México estaba ya suficientemente organizada y comprometida con los asuntos internacionales de su interés como lo demostraría también su respuesta, ya mencionada, al boicot de productos alemanes orquestado en 1935 por algunas organizaciones judías internacionales.²²

Dos años después, al plantearse una importante votación en la Liga de las Naciones que de alguna manera involucraba el apoyo o rechazo internacional al Movimiento Sionista, el gobierno mexicano volvió a ser sujeto de intentos de persuasión²³. Eduardo Hay, Secretario de Relaciones Exteriores, recibiría un telegrama de parte de “la comunidad judía de México” en donde se pedía que, en el seno de la Liga de las Naciones, México “alzara su voz a favor de la justicia y del derecho humano de nuestro pueblo en Palestina”, además de comprometerse con el fin de que sus “derechos históricos sean respetados en Palestina y que un estado Israelita libre e independiente sea establecido fijando fronteras justas”²⁴.

Sin embargo, aunque la presión siguió y el presidente Cárdenas les prometió votar a favor²⁵, las instrucciones que recibiría el delegado mexicano ante la Asamblea General de la Liga de las Naciones anticipaban el curso de acción del gobierno mexicano ante la partición: no tomar partido que pudiese afectar las relaciones con los judíos, con las comunidades árabes, y mucho menos con Gran

²¹ Carta de Genaro Fernández McGregor, consultor jurídico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, al Secretario Puig y Casauranc, opinando sobre las proposiciones del señor Phillippi, 24 de mayo de 1932, ASREM: III-109-20.

²² AVNI, Haim, *op. cit.*, p. 3.

²³ La Liga de las Naciones decidió someter a votación una serie de resoluciones de rechazo al sionismo y de aseguramiento del orden público, el buen gobierno y los derechos religiosos en la zona. Cf. SACHAR, Howard M., *A History of Israel: from the rise of Zionism to our time*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1998, p. 129.

²⁴ Telegrama de la colonia israelita en México al Secretario de Relaciones Exteriores, Eduardo Hay, pidiendo apoyo para la causa israelí, 27 de julio de 1937, ASREM: III-109-20.

²⁵ AVNI, Haim, *op. cit.*, p. 3.

Bretaña. El telegrama advertía:

“Considerando la ofensa que sería para Inglaterra una intervención no fundada del delegado mexicano, la Secretaría de Relaciones Exteriores estima que la acción de nuestro representante en Ginebra podría ajustarse a las siguientes instrucciones: Sírvase Usted inscribirse como Delegado VI Comisión Asamblea fin tener ocasión sustentar criterio México favorable defensa hogar nacional judío en Palestina de acuerdo con ofrecimiento Balfour 1917. Conviene tenga presente párrafo dicha declaración en que asegurose Gobierno Británico ‘no hará nada que pudiese perjudicar derechos colectividades no judías.’”²⁶

Así, como señala Graciela de Garay, México no sólo reconocía los derechos de los judíos en Palestina sino que lo hacía dentro de los límites impuestos por Gran Bretaña, potencia mandataria y nación en dificultades económicas con nuestro país al tiempo que “contemporizaba” con las comunidades no judías.²⁷

Las presiones sobre el gobierno mexicano disminuyeron en los siguientes años, para resurgir de manera más constante a partir de 1943. Para entonces, serían acompañadas de las primeras demandas relevantes de las comunidades árabe-palestinas en el país. Inauguró la nueva serie de intentos de persuasión o de presiones el siguiente mensaje de los Representantes de la Convención Sionista de la República Mexicana al Presidente Ávila Camacho, que en este caso revelaba claramente las ligas transnacionales de los grupos de presión judíos:

“La Convención Sionista de la República Mexicana efectuada del 16 al 19 de octubre de 1943 en esta capital con participación del delegado de Palestina, señor Nathan Bistrisky, con objeto de estudiar la forma de cooperación de los israelitas de México para la justa causa de la reconstrucción del pueblo de Israel en su antigua patria palestina ruega al Señor Presidente de la República aceptar nuestro reconocimiento por el régimen democrático y libertario implantado en el país así como nuestros fraternales saludos y deseos de felicidad para Usted y para el noble pueblo mexicano.”²⁸

En el mismo sentido iban las declaraciones de León Dultzin, importante dirigente sionista de la comunidad judía de México, quien en una rueda de prensa marcaba el inicio de una intensa campaña en toda América en pro de sus intereses y refería:

“Necesita mi pueblo tener una cultura propia, un idioma, una nacionalidad que tenga voz y voto en el concierto de las naciones y, sobre todo, una patria. El apoyo de la comunidad judía de México será dentro de los límites

²⁶ Telegrama – instructivo para el Delegado de la VI Comisión de la Asamblea de la Liga de las Naciones a propósito de la posición mexicana en el conflicto, agosto de 1937, ASREM: III-109-20.

²⁷ DE GARAY, Graciela, *op. cit.*, p.68.

²⁸ Telegrama de Arturo Wolfowitz a Idel Epstein, representante de la Convención Sionista de la República Mexicana al presidente Manuel Ávila Camacho solicitando el apoyo mexicano a la formación del hogar nacional judío, México, 20 de octubre de 1943, ASREM: III-664-6.

de las posibilidades que de verdad existan en la comunidad, logrando una efectiva ayuda y presentar el problema ante la opinión pública tal como es, valorizado en sus términos exactos y poniendo de relieve los matices morales y políticos que existen en esta cuestión.”²⁹

Muy pronto, en noviembre de 1945, empezarían a llegar lo que podríamos llamar contra demandas de los miembros de las comunidades palestinas en México. El telegrama de la colonia siriolibanesa de Chihuahua al Presidente de México vale la pena ser reproducido porque deja en claro los valores y actitudes del pueblo y el gobierno de este país a los que apelan:

“Las colonias palestinas y sirio libanesas del estado de Chihuahua sienten una profunda inquietud ante el recrudecimiento del problema judío en Palestina y apelan a su excelencia y al Pueblo Mexicano que haga valer su voz democrática ante las Naciones interesadas en la complicación de este sangriento conflicto. No podríamos aceptar que la cuna del cristianismo sea patria de los detractores de la fe cristiana y por eso rogamos a Usted que interprete nuestra tragedia que es la del cristianismo en general y nos ayude a que nuestros ciudadanos de un país (sic) no sean befadados por quienes alardean su potencialidad económica para conseguir al precio que fuese la realización de sus ilegítimos deseos.”³⁰

En el mismo sentido iría la carta del presidente de la Asociación Palestina de Monterrey al Presidente de la República³¹. En resumen, mientras los grupos de presión domésticos y los actores transnacionales judíos cabildeaban directamente ante el gobierno mexicano y a la vez buscaban el apoyo de personajes y grupos políticos mexicanos, los grupos de origen árabe orientaban su esfuerzo directamente hacia el poder político mexicano, sin alianzas concretas con grupos del exterior. Esto podría haberlos puesto en desventaja, pero todo indica que el gobierno mexicano tomó en cuenta otros factores que explican, como más adelante se profundizará, la abstención mexicana ante la partición.

Las presiones transnacionales también se dejarían sentir. Ya en la primavera de 1944, la dirigencia de la comunidad judía en México veía la creación del Hogar Nacional Judío como una salida para los judíos europeos víctimas del nazismo, lo cual fue también una prioridad para el Comité Central Israelita. Durante la conmemoración del primer aniversario del levantamiento del Ghetto de Varsovia, llevada a cabo el 20 de abril de 1944 en Nidje, ese Comité adoptó por unanimidad la resolución de promover “la reconstrucción de la vida judía en Palestina”³².

²⁹ CARREÑO, Gloria y GERBILSKY DE GLUSMAN, Ethel, *El Estado de Israel en la opinión de la prensa Mexicana (Abril, mayo, junio de 1948)*, Cuaderno de Investigación nº 3, Centro de Documentación e Investigación de la Comunidad Ashkenazi de México, 1995, p. 22.

³⁰ *Telegrama de la colonia palestina sirio-libanesa de Chihuahua al Presidente de México solicitando apoyo mexicano a la causa árabe en Palestina*, 4 de noviembre de 1945, ASREM: III-109-20.

³¹ Carta de Jorge Saide, presidente de la Asociación Palestina de Monterrey, al Presidente de la República pidiéndole apoyo para la causa palestina, 20 de noviembre de 1945, ASREM: III-109-20.

³² CARREÑO, Gloria, y GERBILSKY DE GLUSMAN, Ethel, *op. cit.*, p. 20.

De cara al proceso de deliberación que se veía venir de manera inminente, se observó la adecuación de la presión judía para influir más efectivamente sobre el gobierno mexicano. Hasta 1946, la presión había sido ejercida fundamentalmente por miembros de la comunidad judía doméstica. Esto cambió drásticamente bajo la gestión del delegado del Keren Hayesod en México, Natán Bistrisky, quien consideró y estimuló la acción concertada de actores externos e internos en favor de la idea de un estado judío. Bistrisky consideró que había “un importante núcleo de intelectuales y hombres de gobierno que veían con simpatía las demandas judías, y que era importante comenzar a actuar para difundir entre ellos la idea sionista”. Por lo tanto era necesario “contar con la más amplia colaboración de los sectores comunitarios” en el Comité Judío de Emergencia Pro Palestina, que dedicó cuantiosos recursos y muchos esfuerzos a la divulgación de las ideas sobre el establecimiento del Estado de Israel para obtener apoyos mexicanos a sus causas.³³

De esta manera tanto el Comité Judío de Emergencia como el Comité Mexicano Pro Palestina, una institución similar, difundieron la posición sionista, procurando mejorar la imagen de los judíos en México al destacar los aspectos humanitarios y libertarios de su identidad, buscando vínculos con intelectuales mexicanos, y orientando también acciones directas para influir sobre el ámbito gubernamental³⁴. En campaña a favor del Hogar Nacional Judío y con el propósito expreso de “fortalecer la campaña del movimiento sionista en las comunidades judías de México, El Salvador, Costa Rica y otros países de América y en busca de la opinión pública que favoreciera la colonización en Palestina y la consolidación favorable a la creación de un estado judío en Palestina”, el señor Abraham Granovsky, dirigente del Comité Central Israelita, dio una conferencia de prensa, de visita en México, donde afirmó que su visita no tenía como objetivo ninguna pretensión de migración judía hacia México sino hacia Palestina donde “habría que abrir los caminos para llevar a los judíos víctimas de la Guerra que están ansiosos de volver a su país”³⁵.

En efecto, la visita de Granovsky sirvió solo para llevar a la opinión pública mexicana información sobre la vida en Palestina y ejercer una presión indirecta al gobierno mexicano. Reacción positiva a esos esfuerzos la encontramos en la creación, el 17 de julio de 1946, del Comité Latinoamericano Pro Estado Judío que integraron destacados intelectuales del continente, entre ellos algunos mexicanos como Germán Liszt Arzubide y otros no directamente relacionados con la comunidad judía en México³⁶.

3. La abstención mexicana ante la partición de Palestina en Naciones Unidas: nuevas presiones internas y transnacionales

³³ *Ibíd*, p. 19.

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ *Ibíd*, p. 21.

³⁶ *Ibíd*, p. 22.

Los partidarios de uno y otro bando, tanto nacionales como extranjeros, en alianza o individualmente, multiplicaron sus presiones sobre el gobierno mexicano en vísperas de la votación de la resolución 181 de la Asamblea que establecía la partición de Palestina en dos Estados, uno judío y el otro árabe, la internacionalización de la ciudad de Jerusalén y la unión económica entre ambos estados y dicha ciudad³⁷. Con algunos meses de anticipación a la reunión internacional respectiva, la Secretaría de Relaciones Exteriores había preparado un memorando. Su lectura nos permite ver los argumentos en pro y en contra de las distintas posiciones. El documento planteaba cuatro alternativas: 1) apoyar que, con fundamento en el artículo 81 de la Carta, sea la propia Organización de las Naciones Unidas quien ejerza la administración fiduciaria sobre Palestina, 2) oponerse a la independencia para el territorio palestino, 3) abstenerse de intervenir en los debates, y 4) dar libertad de acción a nuestros delegados para actuar en el sentido que las circunstancias recomienden³⁸.

Por arriesgadas, las posibilidades de implementar la estrategia número 1 y 2 fueron inmediatamente descartadas. La estrategia número uno se pensó equivocada, pues iría en contra del principio de autodeterminación, concepto pilar de la política exterior del México contemporáneo. Sobre la estrategia número dos se dijo que “implicaría complacer los deseos de los judíos cuyas organizaciones internacionales han hecho una amplia propaganda en todos los países para que se establezca un Estado Nacional Judío en Palestina no obstante que los derechos de los judíos en este territorio deben ser considerados como no existentes”. Las razones para adoptar definitivamente la estrategia número tres y, hasta cierto punto también la cuatro, fueron esgrimidas en el mismo documento:

“México no puede sino perder al romper lanzas a favor de unos o de otros. A los primeros no les asiste la razón, pero tienen a su favor el sentimiento humanitario que despierta la persecución que han sufrido durante siglos y las crueles e inhumanitarias circunstancias en que se encuentran en la actualidad los cientos de miles de judíos sin hogar provenientes de los países europeos. Cuentan además con el apoyo de los judíos de todo el mundo, muchos de los cuales ocupan posiciones claves en determinados países, especialmente en los Estados Unidos. Los árabes, por su parte, cuentan a su favor con la poderosa razón de su derecho a unos territorios que ocupan desde hace dos mil años y están apoyados por los siete países árabes cuya amistad nos interesa obtener.”³⁹

Más adelante, la Cancillería mexicana admitía la enorme importancia que

³⁷ La delegación mexicana, estuvo integrada por el embajador Luis Padilla Nervo, como embajador plenipotenciario representante de México ante las Naciones Unidas, el ministro Raúl Noriega, como representante alterno, el ministro Rafael de la Colina como delegado y el ministro Octavio G. Barreda como asesor general. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores*, septiembre de 1947 – agosto de 1948, presentada al H. Congreso de la Unión por el C. Jaime Torres Bodet, México, 1948, p. 38.

³⁸ *Memorando de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el tema palestino*, abril de 1947, ACSREM: III/ 380 (ONU).

³⁹ *Loc. cit.*

tenía este tema al decir “cualquier cosa que se diga o haga será examinada palabra por palabra, acto por acto, tanto por los judíos como por los árabes; no sólo en Palestina sino a través del mundo entero pues envuelve a toda la judería del mundo y a todo el mundo musulmán, y por lo tanto nos conviene pensar nuestras palabras en interés no sólo de nuestras futuras relaciones con el islam sino con el Oriente y el Occidente”⁴⁰.

No obstante que la decisión parecía prácticamente tomada a favor de la abstención, la Cancillería puso en marcha un proceso de consulta a sus legaciones diplomáticas para saber cómo votarían otros países. El 9 de abril de 1947, la Secretaría de Relaciones Exteriores envió a todas las legaciones diplomáticas en el extranjero un telegrama pidiéndoles información sobre si aquéllos aceptarían la celebración de una sesión especial en la Asamblea General de la ONU sobre el tema palestino, si se creía que insertarían otro tema en esa sesión, quién acudiría a la sesión especial en representación de cada país y qué posición iban a adoptar⁴¹. En respuesta se recibieron telegramas de los Embajadores de México en una veintena de países europeos y latinoamericanos, manifestando la mayoría que los gobiernos respectivos no habían tomado aún una decisión⁴².

El 21 de octubre de 1947, el representante de México ante Naciones Unidas daba cuenta de la actuación de la delegación mexicana a la Cancillería. En el informe destacaba la forma en que México se había abstenido hasta ese momento de participar en los debates sobre la partición palestina y explicaba:

“Deliberadamente nos abstuvimos de participar en la discusión general respecto al espinoso problema que nos ocupa. Enfocado así el problema y ante el irreconciliable conflicto de dos grandes grupos humanos, cuyos derechos e intereses nos son igualmente caros, es evidente que cualquier solución adoptada sin la aquiescencia de las Partes, vulnerará los derechos de una de ellas o de ambas. Por eso hemos decidido seguir absteniéndonos.”⁴³

Luego de todas las consultas, reflexiones y deliberaciones pertinentes, en la votación de los miembros de Naciones Unidas durante la sesión especial de la Asamblea General de la ONU el 29 de noviembre de 1947, México votó en abstención mientras que Estados Unidos lo hizo a favor.⁴⁴ En sus memorias, el entonces secretario Jaime Torres Bodet, reflexiona sobre la decisión que México tomó al respecto y que ayuda a entender la posición mexicana:

⁴⁰ *Loc. cit.*

⁴¹ Telegramas y comunicaciones varias sobre la sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre Palestina, ASREM: 111-380/ONU- III-1594-12.

⁴² *Loc. cit.*

⁴³ Buena parte del contenido de este documento de posición fue publicado en el periódico Excelsior el 25 de noviembre de 1947, bajo el título “Opónese México en la ONU al reparto de Palestina” (Telegramas y otros documentos con respecto a la partición de Palestina, octubre-diciembre de 1947, ACSREM: III-1398-1).

⁴⁴ DE GARAY, Graciela, *op. cit.*, p. 129.

“Durante varias semanas, fui sometido a un tenaz acoso de los partidarios de los judíos y de los árabes en su lucha por el dominio de Palestina. Unos y otros tenían en México múltiples simpatías. Existía —y existe— en la República una importante colonia de sirios y libaneses. Por otra parte, no era posible ignorar el dramático nomadismo de los judíos, su heroicidad en el sacrificio, su perseverancia en el esfuerzo y la admirable plasticidad de su inteligencia”.⁴⁵

No sólo en las memorias del ex Canciller encontramos evidencias de las campañas a que fueron sometidas las autoridades mexicanas y de la forma en que se ponderó la situación. Rafael de la Colina no deja lugar a dudas:

“Antes de definir el voto, recibimos muchas presiones judías, tanto en México como en Estados Unidos, porque este grupo es muy rico e influyente en las más altas esferas del gobierno norteamericano. En México son relativamente fuertes. Creo que el hecho de que México se abstuviera de votar en ese momento era, si no la única salida, si la más viable y la que menos consecuencias graves tenía. A la larga, la relación que hemos mantenido con Israel ha sido conveniente y la que menos dificultades nos ha creado. Involucrarnos demasiado nos podría colocar a favor o en contra de ellos, pero siempre hemos procurado no aparecer como enemigos. Si votamos a favor de ellos, automáticamente nos echamos la enemistad de los pueblos árabes con los cuales llevamos relaciones muy cordiales. Y no hay, en verdad, razón para hacerlo. Tenemos que seguir adelante navegando entre dos aguas, sin tomar partido, para no comprometer nuestra posición y crearnos dificultades serias.”⁴⁶

Según el Embajador De La Colina, para llegar a la decisión de abstenerse también se tomó en cuenta el derecho de los pueblos de gobernarse a sí mismos con libertad, señalando que el mandato sobre Palestina otorgado por la Liga de las Naciones no concedía más favores al pueblo judío que al árabe en ese territorio. Añade que también se advirtieron las escasas posibilidades de llevar a cabo la propia resolución particionista⁴⁷. Consideramos que esto revela más que nada el recurso a argumentos jurídicos que habría de ser una de las características de la posición mexicana en asuntos de gran potencial conflictivo.

Las evidencias de los intentos de persuasión y presiones a las que estuvo sujeto el gobierno mexicano van más allá de las constancias a posteriori de aquellos importantes funcionarios públicos. Son, es cierto, más fáciles de documentar aquellas provenientes de los grupos judíos, pero no faltan las de los árabes. A

⁴⁵ TORRES BODET, Jaime, *Memorias: tiempo de arena, años contra el tiempo y la victoria sin alas*, México, Porrúa, 1981 [2ª edición], ps. 588-589.

⁴⁶ DE GARAY, Graciela (entrevistadora y coordinadora), *Rafael de la Colina: una vida de hechos*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989, p. 79.

⁴⁷ ARIEH GERSTEIN, Jorge, *El bloque latinoamericano en la Asamblea General de las Naciones Unidas y su posición frente al conflicto árabe-israelí*, Tesis de Licenciatura, México, El Colegio de México, 1970, p. 81.

guisa de ejemplo podemos mencionar el comunicado del Comité Central Israelita de la República Mexicana en voz de sus representantes Berebichez y Austriak al presidente Miguel Alemán⁴⁸.

Para el 26 de noviembre, nos dice Pablo Montero, la delegación mexicana en Naciones Unidas había recibido cientos de telegramas dirigidos al entonces Secretario Torres Bodet y también al entonces Presidente Miguel Alemán y al Secretario de Hacienda, Ramón Beteta, provenientes de gobiernos como los de Perú, Bolivia, Brasil, Ecuador, Uruguay y Estados Unidos, conformando el indicador, según este autor, de una campaña orquestada a nivel internacional para modificar las posturas de los países no partidistas y, así, la evidencia de presión norteamericana ejercida sobre México para que cambiara su postura abstencionista⁴⁹.

Revisando los documentos a los que Montero hace referencia podemos decir que se trataban de peticiones, solicitudes e impetraciones diplomáticas que constituyen presiones, toda vez que en mayor o menor grado contienen su elemento central y definitorio: el de la amenaza de la aplicación de una sanción aún de índole moral. No sólo eran organizaciones judías, sino congresistas de ese origen, lo mismo que otros funcionarios estadounidenses. A ellos se sumaban las gestiones de varios gobiernos de otros países del hemisferio.

Por su parte, Joseph Schenck, dirigente de la Agencia Judía en Nueva York, envió un telegrama al presidente Alemán donde decía:

“Todos nosotros en los Estados Unidos de América estamos esperando que el Delegado de México ante la ONU vote en el mismo sentido que la delegación de los Estados Unidos de América en apoyo de la proposición Palestina que será presentada mañana ante la Asamblea General de la ONU. Es mi convicción personal así como la de la mayoría de los estadounidenses que si la proposición apoyada por mi gobierno no recibe la aprobación de dos terceras partes será un golpe irreparable al prestigio de los Estados Unidos.”⁵⁰

La cortesía de las misivas, sin embargo, no desvanecían los temores mexicanos de represalias, como se hace patente en un memorando enviado por la delegación mexicana en Naciones Unidas. En el se sostiene que:

“el turismo norteamericano a los países (sic) del Golfo de México y del Mar de las Antillas es, en buena parte, de origen judío. Es natural, se dice, que las grandes organizaciones sionistas en los Estados Unidos se hallen dispuestas a declarar “boicot” turístico contra los países que se

⁴⁸ Telegrama de Isidoro Berebichez (presidente) y Austriak (secretario) del Comité Central Israelita de la República Mexicana a Miguel Alemán, presidente de México, para conseguir que México apoyara la causa judía en las sesiones de la Comisión de la ONU sobre Palestina, ASREM: III-1594-12: III/380(ONU)/16

⁴⁹ Telegramas y otros documentos con respecto a la partición de Palestina, octubre-diciembre de 1947, Archivo de Concentraciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México (ACSREM: III-1398-1).

⁵⁰ *Loc. cit.*

abstengan de la votación final... La poderosa comunidad judía de los Estados Unidos, que en gran parte, domina la Banca, los diarios de prestigio, las agencias informativas y el cinematógrafo se halla profunda y abiertamente interesada en la Constitución de un estado judío en Palestina... Su influencia es demasiado poderosa como para no tenerla en cuenta.⁵¹

Menor en número, que no en efectividad, fueron las gestiones hechas ante el gobierno mexicano, por los opositores a la partición. La importancia que la deliberación sobre la partición palestina tenía para países como Líbano y, en particular, la relevancia que atribuía su gobierno a la posición de México, era considerable. Por ello, el Ministro de Comercio de Líbano, señor Riad Solh, había preparado una visita a México la cual tuvo que cancelar de último momento, precisamente porque previó que la Asamblea de la ONU empezaría después⁵². Manifestación de la preocupación libanesa también se refleja en el telegrama fechado el 29 de octubre enviado por el Embajador de México en Francia, Señor Del Río, quien comunicaba que el Embajador de Líbano se acercó para "rogar" por apoyar la política de la Liga Árabe en el caso de la partición⁵³.

Aún después del voto mexicano, se encuentran expresiones de la atención que los grupos de presión domésticos y los actores transnacionales pusieron a la decisión de México. El mismo día de la votación, el 29 de noviembre de 1947, Luis Sayegü, presidente de la colonia libanesa de México felicitó al Secretario Torres Bodet diciéndole: "Reciba vuestra culta excelencia, el respeto y agradecimiento de la Colonia Libanesa de México, por los conceptos vertidos ante la ONU a favor de nuestra colectividad"⁵⁴. A esta expresión se unieron las de José Sarabillón, de la Colonia Árabe de San Pedro, Coahuila, del Sr. Ali Chamut, de la Sociedad Unitaria Árabe de Torreón, del Sr. Jorge Chamilti, Director del Centro Social y Cultural Árabe de Tampico, el Sr. Tufic Achcar, de la misma institución, del Ministro de Relaciones Exteriores de Líbano, Joseph Aboukater, y de una interesante organización denominada Partido Nacionalista Sirio de México, con base en Córdoba, Veracruz, el cual manifestó su "agradecimiento y gratitud profunda por las brillantes y viriles declaraciones del delegado mexicano ante la ONU"⁵⁵.

En cambio, apenas un días después del voto mexicano, la Asociación de Americanos Progresistas envió un cablegrama al Presidente de la República desde Brooklyn el 27 de noviembre de 1947 diciendo: "los americanos progresistas altamente resentidos por la actitud de México en partición de Palestina, boicotarán México y sus productos"⁵⁶. La amenaza no se concretó pero dejó en claro que

⁵¹ *Loc. cit.*

⁵² *Loc. cit.*

⁵³ *Loc. cit.*

⁵⁴ *Loc. cit.*

⁵⁵ *Loc. cit.*

⁵⁶ *Loc. cit.*

éstas, aunque veladas, existían.

4. El reconocimiento mexicano del Estado de Israel y su posición ante el ingreso israelí en la ONU: presiones internas y transnacionales

Tomar una decisión sobre el reconocimiento del Estado de Israel y, luego, sobre el ingreso de este país en la ONU no fue nada sencillo para el gobierno mexicano. A problemas de tipo jurídico se añadían las presiones esperables. Se percibe de nuevo el deseo de compromiso con judíos y palestinos y las presiones de partidarios de ambos lados.

Los grupos de presión judíos domésticos, siguiendo su estrategia de acercamiento a líderes mexicanos, habían efectuado una conferencia de prensa el 5 de mayo de 1948, nueve días antes de la declaración de independencia de Israel, en la que los principales líderes de la llamada Organización Sionista de México junto con el ministro de la Suprema Corte de Justicia de este país, Alfonso Francisco Ramírez, manifestaron que confiaban en que el pueblo mexicano, que "sobresale entre los del mundo por su brillante testimonio al pugnar por su propia libertad e independencia, cambie su posición de neutralidad o de abstención y apoye la decisión original de establecer un estado judío en Palestina"⁵⁷. A este acto siguieron varios como el de la celebración por la proclamación de la independencia del estado judío en el Teatro Iris, el domingo 19 de mayo de 1948, a la que acudieron 3 mil personas convocadas por el Comité de Emergencia Pro Palestina. También se realizaron reuniones en las cuatro sinagogas que había en la Capital del país⁵⁸.

La posición oficial, sin embargo, se inclinaba contra el reconocimiento. En un *Memorando para Acuerdo Presidencial sobre el Estado Judío*, se trasluce la desestimación de la importancia de la comunidad judía en México, aunque no así de la comunidad árabe:

"El problema de si se reconoce o no el estado judío que se proclamó en Tel Aviv el 15 de mayo, ha sido cuidadosamente considerado por la Secretaría la cual ha llegado a la conclusión de que, por ahora, no hay razones que justifiquen efectuar tal reconocimiento ni motivo para modificar la actitud de vigilante espera que se apuntala en nuestras declaraciones. Desde el punto de vista de nuestra conveniencia política no hay razones internas que justifiquen el reconocimiento inmediato del nuevo estado. No tenemos, por ejemplo, un fuerte núcleo de población judía en México, como de hecho si la tenemos, sin duda, de población árabe."⁵⁹

En esos momentos, todavía había un grupo importante de países indecisos en otorgar el reconocimiento a Israel. Además de México, se encontraban España,

⁵⁷ CARREÑO, Gloria, y GERBILSKY DE GLUSMAN, Ethel, *op. cit.*, p. 23.

⁵⁸ *Ibid*, p. 25.

⁵⁹ Telegramas y otras comunicaciones sobre el reconocimiento a Israel ACSREM : III-1399-1.

Portugal, Grecia, India, Pakistán, Argentina, Brasil y Perú. México esgrimía un argumento legal para explicar su indecisión: la delimitación fronteriza. De acuerdo con el derecho internacional, para que un país sea reconocido debe tener límites territoriales claramente definidos. Argentina y Chile reconocieron a Israel el 5 de febrero de 1949, y Brasil tres días después. El reconocimiento *de facto* de México fue el más tardío de los países de América Latina, otorgándose finalmente el 30 de abril de ese año.

Poco antes, gobiernos de países árabes habían manifestado su preocupación por el rumor en círculos diplomáticos de que México daría su reconocimiento a Israel y votaría a favor de su ingreso a la ONU. El Embajador de Arabia Saudita en Washington y jefe de la delegación de su país ante la ONU, se entrevistó con el Primer Secretario de la embajada de México, Julio Sáenz, y le manifestó su molestia. En esa reunión, el Embajador saudita dijo comprender las razones de México para tomar una decisión favorable a Israel, pero mostró su descontento por la negativa de nuestro país a aceptar la propuesta árabe que recomendaba condicionar el ingreso de Israel hasta que éste se comprometiera a no tomar más territorios por la fuerza, hacer de Jerusalén una zona internacional y otorgar garantías a los refugiados árabes⁶⁰.

Inmediatamente después de que México otorgara el reconocimiento *de facto* al estado israelí, la delegación mexicana ante la Asamblea General de Naciones Unidas planteó algunas condiciones para su ingreso a la organización mundial. De acuerdo con el delegado Rafael Nieto, Israel debía prometer acatar la internacionalización de Jerusalén, respetar las fronteras señaladas por la resolución original y garantizar la integridad de los refugiados árabes⁶¹. De esta forma, nuestro país se adhirió a la mayoría de los países miembros entonces de la Organización de las Naciones Unidas que hicieron posible el ingreso de Israel el 11 de mayo de 1949. A pesar de que las condiciones no se cumplieron, éstas se mantuvieron como importantes criterios para futuras votaciones sobre el particular.

Aunque estaba claro para todas las delegaciones el principio de universalidad según el cual todo estado tiene derecho a participar en Naciones Unidas, lo que no estaba tan claro era si el país en cuestión debía acatar las obligaciones de la Carta y las resoluciones de este órgano. México argumentó, no obstante, que las resoluciones de las Naciones Unidas sólo podrían ser acatadas por Israel si se le incluía en la membresía de la organización mundial. En consecuencia, México votó a favor del ingreso de Israel en las Naciones Unidas como la mayoría de los países del mundo, excepto algunos países árabes.

⁶⁰ Memorandum de Julio Sáenz a Rafael de la Colina, embajador de México en Washington, para informar sobre la opinión de Al- Faqih, embajador de Arabia Saudita en Estados Unidos, con respecto a la posición de México dentro de la Asamblea General de la ONU en lo relativo a la admisión de Israel en la ONU, ASREM: III-1685-1(7ª parte) III/380(ONU-AG)/1.

⁶¹ Naciones Unidas, *documentos oficiales de la segunda parte del tercer periodo de sesiones de la Asamblea General*, Comisión Política *ad hoc*, 42 sesión, 1949 (A1818), ps. 84-90.

Manuel Tello, Subsecretario de Relaciones Exteriores, al explicar el comportamiento de México da cuenta de las presiones a las que de nuevo se vio sometido el gobierno mexicano para que tomara esa decisión. Señalaba que el resentimiento de los árabes por la decisión de México era totalmente infundado pues México siempre había apoyado las causas árabes, y mencionaba como prueba de ello que México no había reconocido tan pronto como el resto de la comunidad internacional al estado judío a pesar de la "fuerte presión sionista interna y externa". Sin embargo, explicaba Tello, después de los acuerdos firmados entre Israel y Jordania⁶², "México no podía mantenerse indiferente a la tendencia general de reconocer a Israel como Estado"⁶³. Igualmente importante es su insistencia en que a diferencia de otros estados lo hizo, pero sin establecer relaciones diplomáticas o consulares de manera automática.

5. El abandono temporal de la equidistancia (1974-1976)

La política tercermundista de Echeverría lo llevó, en 1975, a una gira por quince países visitando Asia, África, Medio Oriente y el Caribe. El "viaje a tres continentes" se realizó del 8 de julio al 22 de agosto, incluyendo entre otros Kuwait, Arabia Saudita, Egipto, Israel y Jordania. De hecho, el 4 de agosto, en Egipto, Echeverría propuso lo que sería "un sistema económico para el Tercer Mundo" que no era otra cosa más que la propuesta en el seno del G77 de hacer uso de un poder de negociación colectiva en aumento⁶⁴.

Como parte de esa gira, el Presidente Echeverría visitó Israel del 7 al 10 de agosto de 1975. Acompañó en tal ocasión al mandatario mexicano una comitiva de altos funcionarios de su gobierno y representantes de los distintos sectores culturales, políticos y económicos de México⁶⁵. Durante su visita, el Presidente Echeverría se refirió una y otra vez a la "política exterior de la Revolución Mexicana", la cual, explicó, "se ha caracterizado por una continua búsqueda de la solución pacífica de los conflictos entre los estados" y "por la lucha a favor de que impere un nuevo orden económico internacional y un nuevo orden jurídico mundial, pues esta lucha es tanto más importante ahora, cuanto que la paz se ve gravemente amenazada en diversos rincones de la tierra. Esa es la razón por la que México cree que es necesario fortalecer a las Naciones Unidas, que son la esperanza última para que no sobrevenga, en las relaciones internacionales, la ley de la selva"⁶⁶.

⁶² Aquí el embajador Tello se refería a uno de los acuerdos de armisticio auspiciado por el mediador que sucedió al conde Bernardotte en tal misión, es decir, el embajador Ralph Bunche. Este acuerdo, junto con los otros acuerdos de cese al fuego y delimitación territorial entre Israel, Egipto, Líbano y Siria que fueron firmándose desde enero hasta julio de 1949, dieron lugar a lo que se conoce como el Armisticio de Rodas.

⁶³ Memorandum de Manuel Tello, Subsecretario de Relaciones Exteriores, a Rafael de la Colina, Embajador de México en Estados Unidos, respondiendo a la conversación sostenida por el primer secretario Julio Sáenz con el embajador de Arabia Saudita, 1949, AREM: III-1685-1 (7ª parte)

⁶⁴ SHAPIRA, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva" en *Foro Internacional*, julio-septiembre de 1978, p. 85.

⁶⁵ A pesar de que Carlos Rico y algunas notas de prensa revisadas por el autor mencionan que durante la gira el Presidente Echeverría ofreció la participación de México como mediador del conflicto árabe-israelí, la información no pudo ser corroborada en ningún informe o documento oficial.

⁶⁶ Instituto Cultural Mexicano-Israelí, *Visita a Israel del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*

Con este tipo de declaraciones de principios y de corte legalista prosiguió la gira de Echeverría por el país, que se desarrolló en términos más que cordiales. A propósito de esta visita, el gobierno israelí inauguró la "Avenida México" en Jerusalén, el Instituto Científico Weizman, con la participación de numerosos científicos mexicanos, y compartió con el gobierno mexicano la celebración de algunas festividades religiosas judías importantes. Por ejemplo, el 9 de agosto, durante un almuerzo en el Kibutz Guinosar, el ministro Allón dio la bienvenida al Presidente Echeverría y comparó el régimen establecido por la Revolución Mexicana con el modo de vida de las granjas colectivas israelíes, a las que llamó la culminación del sionismo, símil que recogió después el propio Echeverría.

Los kibutz, la culminación del sionismo según Allón, merecieron del presidente mexicano la siguiente afirmación: "[El judío] es un pueblo antiguo, pero es en nuestro mundo el país más joven. Es un pueblo que en años, que en siglos muy duros encontró, como se realiza en los *kibutzim*, el nuevo camino de la solidaridad humana. Este tipo de convivencia entre las familias dentro de cada kibutz, es el que debemos de buscar en la comunidad internacional."⁶⁷.

Esta atmósfera de armonía y entendimiento con Israel que incluyó la firma de un Convenio Comercial y de varios acuerdos en materia cultural y tecnológica, no hacía fácil prever las tensiones bilaterales que estaban por llegar y que girarían, como dijimos, alrededor de la cuestión de la apertura de la oficina de la OLP y el voto sobre el sionismo en la ONU. Aunque ambas decisiones se dieron en buen grado de manera paralela, trataremos de analizarlas de forma separada con propósitos de claridad.

6. La apertura de la oficina de la OLP en México: las presiones internas y transnacionales (1974-1976).

La decisión que muchos países tomaron en relación con admitir la apertura de una oficina de la OLP en su territorio no se explica sin entrar al análisis de la resolución aprobada el 25 de noviembre de 1974 en la Asamblea General de la ONU, con la que termina un largo proceso de lucha de la OLP por ganar la representación del pueblo palestino ante Naciones Unidas. A solicitud expresa de cincuenta y cinco estados miembros, el 14 de octubre de 1974 se presentó y aprobó la resolución 3210(XXIX) de la Asamblea General por la que se permitía a la OLP participar en la deliberación sobre la cuestión de Palestina en las sesiones plenarias. Con ello, el 13 de noviembre de 1974, Yasser Arafat se convierte en el primer representante de un movimiento de liberación en dirigirse al pleno de la Asamblea General. Pocos días después, el 22 de noviembre de 1974 se presentó una iniciativa de resolución que reafirmaba los derechos inalienables del pueblo palestino y la necesidad de que el Secretario General estableciera contactos con la OLP en relación a todos los asuntos concernientes a Palestina, la cual fue aprobada. Finalmente, se adoptó,

Lic. Luis Echeverría Álvarez y Señora, México, 1975, p. 8.

⁶⁷ *Ibíd*, p. 28.

ese mismo día la Resolución 3237 por la que la Asamblea General invitó a la OLP a participar en las sesiones y trabajos de Naciones Unidas y de sus distintos organismos, así como a todas las conferencias internacionales convocadas bajo los auspicios de la Asamblea General. Estas dos resoluciones fueron aprobadas por la mayoría de los países miembros, entre ellos México, y rechazadas por una menor cantidad de países, sobresaliendo, desde luego, Estados Unidos e Israel⁶⁸.

Con este antecedente, la gran mayoría de los gobiernos se plantearon la necesidad de dar el mismo trato a la OLP también a nivel bilateral, necesidad a la que México no escapó. En ese sentido, el 2 de enero de 1976 aparece un Memorando para Información y Acuerdo del Secretario de Relaciones Exteriores que detalla el compromiso de México para abrir una oficina de la OLP. Se hacía un recuento de los antecedentes y el curso de esa oferta:

“Durante su visita a la República de Egipto, en el mes de agosto del pasado año, el C. Presidente de la República autorizó el establecimiento en México de una Oficina de Información de la Organización para la Liberación de Palestina e invitó a una delegación palestina para que visitara nuestro país. Dicha delegación, presidida por el señor Faruk Kaddumi, Jefe del Departamento Político de la OLP, estuvo en México del 1 al 5 de septiembre y celebró conversaciones con funcionarios de la Cancillería. A fines de octubre pasó por México con rumbo a Nueva York, el representante de la OLP en Cuba, Isan Salem⁶⁹ y preguntó si había ya alguna decisión al respecto [se infiere que no se refería propiamente a la decisión que en efecto se había tomado ya sino al estatus de la oficina y los detalles de su apertura]. Comunicándosele que aún no había sido concluido el asunto.”⁷⁰

En efecto, en septiembre de 1975 la Cancillería Mexicana emitió un Comunicado en el que se anunciaba la formalización del establecimiento de la oficina de información de la Organización para la Liberación Palestina, la cual comenzaría a funcionar regularmente en el curso del siguiente año, lo cual sucedió hasta diciembre de 1976, y anunciaba que estaría a cargo de un diplomático palestino de nombre Marwan Tahbub⁷¹. No obstante quedaba pendiente el estatus de la oficina y otros detalles sobre su operación.

Las dudas y los retrasos pueden posiblemente entenderse a la luz de las presiones judías en contrario. El 27 de noviembre de 1975, Harry Pavony, presidente de una organización neoyorkina de origen judía denominada “The Free Sons of Israel” escribía el siguiente mensaje al presidente Echeverría:

⁶⁸ Resolución aprobada sobre la cuestión de Palestina, 25 de noviembre de 1974, ACSREM: III-6085-1.

⁶⁹ Esto se explica toda vez que fue en La Habana y no en México donde se abrió la primera oficina de la OLP en América Latina.

⁷⁰ Memorando para Información y Acuerdo del C. Secretario, 2 de enero de 1976, ACSREM: III-8432-4

⁷¹ Boletín de la Secretaría de Relaciones Exteriores para anunciar la apertura de la oficina de la OLP en México, 5 de septiembre de 1975, ACSREM: 111-8432-4.

“Deploramos su decisión de permitir la apertura de una oficina de la Organización para la Liberación Palestina en la capital mexicana. Una oficina en México sólo puede servir a la PLO [siglas en inglés] como un punto adicional desde el que podrán lanzar actividades terroristas. Mientras estuvo en Israel, señor, sus palabras amistosas para ese país contribuyeron a que la comunidad judía mundial sintiera que se produciría un cambio en la política mexicana. Sin embargo, sus declaraciones pro árabes nos han decepcionado. Por tanto, le exhortamos a que rechace arrodillarse al chantaje petrolero y a las demandas de la PLO por tener cuarteles generales en México.”⁷²

La presión judía, si bien no impidió la apertura de la oficina, al menos consiguió que el gobierno mexicano restringiera la oficina de la OLP a una estructura, unos objetivos y un status muy modestos. El gobierno mexicano fijó el status de la OLP como “oficina de Información oficial” sin “status diplomático” formal, según consta en el Estatuto que tardó en aparecer hasta el 23 de julio de 1976⁷³. Esto es, la dotación de un Estatuto para esa oficina abrió otro capítulo intenso de negociaciones y presiones.

La decisión última se tomaría cuando ya había estallado el problema sobre el voto en relación con el sionismo en la Asamblea de la ONU. Es muy posible que esto tuviera que ver con el tono de un memorando, del 12 de febrero de 1976, en que se anunciaba al Secretario de Relaciones Exteriores de México, Alfonso García Robles, la visita a México del señor Tahhub para encargarse de la apertura de la Oficina de Información. Entre otros asuntos, el memorando detallaba lo que para la Dirección General del Servicio Diplomático era importante establecer con claridad: a) Reconocerle carácter oficial aunque no diplomático; b) fijarle como función específica la difusión de información objetiva sobre el pueblo palestino y los esfuerzos que hace para lograr la vigencia de sus legítimos derechos nacionales; c) no se reconocería ninguna prerrogativa o inmunidad al personal y éste estaría limitado al número necesario para que la oficina cumpla con sus funciones⁷⁴.

Cinco días después, el Memorando probaba tener razón en cuanto al interés de los palestinos por dar celeridad a este proceso y obtener la mayoría de prerrogativas posibles. A cambio, se ofrecería un acercamiento sin precedentes entre México y los países árabes. Así lo indica una comunicación del 17 de febrero de 1976 del Embajador de México en Egipto, señor Torres Serrano. Narraba la visita del señor Said Kamal, Subdirector de Asuntos Políticos de la OLP, quien agradeció las atenciones recibidas tanto de él como del señor Fabouk Dumí, ambos parte de la delegación de Palestina que visitó México en septiembre de 1975; comunicaba que “a petición de la OLP y la Secretaría General de la Liga Árabe se incluyó en la agenda de la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores que se efectuará

⁷² Carta de Harry Pavony al presidente Echeverría, 27 de noviembre de 1975, ACSREM: 111-8432-4

⁷³ Estatuto de la Oficina de la Organización para la Liberación Palestina en México, *Loc. cit.*

⁷⁴ Memorando sobre la llegada de señor Tahhub, ACSREM: 111-8432-4.

el 15 de marzo próximo, la invitación para que inviertan capital árabe en México con el fin de apoyar a nuestro país contra presiones de las compañías sionistas americanas⁷⁵.

El delegado o representante de Palestina en México, por su parte, tampoco dejaba de hacer las gestiones relevantes. El 4 de julio de 1976, el Director en Jefe del Servicio Exterior Mexicano, Embajador Raúl Valdés, recibió al flamante director de la oficina de la OLP en México, quien entre otras cosas insistió reiteradamente en la conveniencia de que se definiera un estatus para la oficina en razón de los malentendidos por su presencia, además de comentar sobre el compromiso de abstenerse de participar en actividades subversivas y no interferir en asuntos internos⁷⁶.

7. Grupos de presión y actores transnacionales ante el apoyo mexicano a la declaración sobre el sionismo de la ONU (1975-1976)

De entrada no era obvio que Echeverría asumiría posiciones en organismos internacionales que podían ser vistas por algunos como anti judías. Había eso sí el antecedente de una declaración adoptada en la Conferencia del Año Internacional de la Mujer, de la que México fue sede en el verano de 1975, y donde se hacía una clara condena al sionismo⁷⁷. El 10 de noviembre de ese mismo año, la Asamblea General adoptó la Resolución 3379 (XXX), puntualizando que el sionismo es una forma de racismo y México votó a favor. Este voto anti sionista de México en las Naciones Unidas es explicado por especialistas como el propio Shapira como evidencia de su nueva solidaridad con el Tercer Mundo extra continental (toda vez que los únicos países latinoamericanos que votaron por la resolución fueron Cuba, Guyana, Granada, México y Brasil). Más aún, algunos países con claras posiciones tercermundistas votaron en contra o se abstuvieron.

Si bien se pensaba que ese voto podría constituir motivo de roces con Estados Unidos, país que votó en contra, no parecieron anticiparse costos de otro tipo. Si bien supuso un acto coherente con la política tercermundista del echeverrismo, esta posición podría verse como un abandono de los principios de no intervención y autodeterminación. Con esta medida, dice Shapira, se puso en movimiento una secuencia de acontecimientos que ofrecieron un ejemplo de los límites de una política exterior genuinamente independiente (especialmente independiente de la relación con la comunidad judía en Estados Unidos y en México).

Esta resolución fue patrocinada por todos los países integrantes de la Liga Árabe, es decir, por Egipto, Irak, Arabia Saudita, Yemen, Jordania, Líbano, Libia,

⁷⁵ Telegrama del Embajador de México en Egipto a la Secretaría de Relaciones Exteriores, 17 de febrero de 1976, *Loc. cit.*

⁷⁶ Minuta de reunión con el director de la oficina de la OLP en México, *Loc. cit.*

⁷⁷ Entre otras cosas, la Declaración adoptada señaló que "la paz y la cooperación internacionales exigen el logro de la eliminación del colonialismo y el neocolonialismo, el sionismo, el apartheid y la discriminación racial en todas sus formas" (Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 3379 (XXX), del 1 de noviembre de 1975 sobre "Eliminación de todas las formas de discriminación racial").

Sudán, Túnez, Marruecos, Argelia, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Mauritania, Omán, Qatar, Siria y Kuwait, y por algunos otros como Cuba, Dahomey⁷⁸ y Somalia. Evidentemente, Palestina como integrante de la Liga Árabe y uno de los principales enemigos históricos del principal supuesto sionista, es decir, la creación de un Estado judío en Israel, simpatizó con esta resolución.

En consecuencia, el voto de México en Naciones Unidas fue muy bien recibido por la OLP. Su líder, Yasser Arafat, de inmediato envió un mensaje al presidente Echeverría:

“En señal de estimación del eficaz papel que desempeñó la delegación de su país amigo para apoyar la justa causa palestina durante las deliberaciones de la XXX sesión ordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, quisiera transmitirle nuestro más profundo agradecimiento así como la estimación de nuestro pueblo por las actitudes de apoyo y contribución por las causas de justicia y libertad en el mundo entero.”⁷⁹

En ese momento las relaciones de México con los países árabes eran inmejorables. De hecho no parece casualidad que el mismo día de la votación, el 10 de noviembre, el Presidente de la República ofreciese un desayuno a la comunidad libanesa en México con la presencia de Emilio Aaron Tame, presidente del Comité Continental Americano de la Unión Libanesa Cultural Mundial. Si bien el desayuno tuvo un objetivo distinto —apoyar que el Consejo de Seguridad de la ONU adoptara una resolución sobre la guerra civil libanesa— es probable que existiera alguna relación entre ambos eventos en términos de la posición del gobierno mexicano⁸⁰.

En cambio, el voto antisionista provocó una fuerte indignación no sólo en Israel sino en la comunidad judío-americana, la cual se sintió tan indignada y ofendida como el embajador israelí en Naciones Unidas, Jaim Hertzog, cuando rompió el documento en pedazos delante de la Asamblea⁸¹. Este tipo de manifestaciones se dieron también en otros países del mundo y, por supuesto, en Israel. Gran parte de la indignación se orientó hacia México y Brasil, que habían votado a favor, cuyas embajadas recibieron fuertes embates. De acuerdo con otra nota del periódico *Excelsior*:

“Las embajadas de México y Brasil en Tel Aviv fueron objeto de violentas

⁷⁸ Renombrado como Benín a fines de 1975, tras la instauración de la república marxista-leninista liderada por Mathieu Kerekou.

⁷⁹ Carta de Yasser Arafat a Luis Echeverría, 25 de noviembre de 1975, ACSREM: III-8433-2.

⁸⁰ “No es intervenir en asuntos ajenos: nos atañe lo que afecte a la paz” en *Excelsior*, 11 de noviembre de 1975.

⁸¹ De acuerdo con algunas notas del periódico *Excelsior*: Decenas de miles de personas se reunieron hoy en el centro de Manhattan para protestar por la aprobación en la Asamblea General de la ONU de una resolución que define al sionismo como una forma de racismo. El mitin llegó a su momento culminante al tomar la palabra el representante israelí ante la ONU, Chaim Herzog, quien rompió ante la muchedumbre una copia de la “perniciosa resolución”. La ovación más grande fue para David M. Blomberg, presidente del B’nai B’rith, la mayor de las organizaciones judías cuando cerró su discurso con la frase “El sionismo es hermoso” a lo que la multitud respondió con una sonora “Am Israel Chai”, es decir, “Viva el Pueblo de Israel” “Decenas de miles protestaron en Manhattan” en *Excelsior*, 12 de noviembre de 1975.

manifestaciones de protesta por el apoyo que prestaron a una resolución antisionista aprobada por la Asamblea General de la ONU. Al mismo tiempo, en el marco de una ola de manifestaciones que se extendió por todo el país, fueron retiradas de calles y plazas las placas con el nombre de la ONU en Jerusalén, Tel Aviv, Haifa y Netanya, entre otras.”⁸²

Pero el enojo no quedó ahí. México habría de ser sujeto a un fuerte boicot turístico orquestado por la comunidad judía en Estados Unidos. En una semana, relata Shapira, las cancelaciones de hoteles hechas por judíos americanos y simpatizantes llegaron a treinta mil. El boicot, lanzado justo en las vacaciones de fines de 1975, redundó en una baja del 25 por ciento de los ingresos turísticos programados para ese año —entonces el segundo renglón en importancia en el ingreso de divisas a México—⁸³ y, por lo tanto, puso al gobierno mexicano a trabajar de inmediato en una solución al conflicto y eventualmente en una retractación. Echeverría acudió al ex presidente Miguel Alemán, solicitándole se reuniera con los líderes judíos de Nueva York, mientras públicamente trataba de minimizar los posibles impactos negativos de esa represalia. El 1 de diciembre de 1975 todavía sugería en sus declaraciones que no habría retractación:

“El gobierno de México no considera que el boicot que pretenden llevar a cabo grupos judíos en Estados Unidos contra nuestro país vaya a perjudicar nuestra economía, pues por sobre todas las cosas debemos conservar nuestra ideología, nuestros principios, nuestra dignidad.”⁸⁴

Sin embargo, un día después, el diario *Excelsior* reprodujo un importante artículo publicado originalmente en *The Washington Post* que detallaba la forma en que la comunidad judía norteamericana “ha emprendido un boicot contra México” y que indicaba que el gobierno mexicano sí era consciente de los posibles costos y estaba actuando para minimizarlos:

“Tal vez la evidencia más significativa de que el boicot preocupa a los mexicanos es que el licenciado Miguel Alemán Valdés, presidente del Consejo Mexicano de Turismo, se reunió en privado recientemente en Nueva York con líderes clave de las organizaciones y agencias judías. También se reunió con dirigentes judíos en Los Angeles. En la junta estuvieron presentes representantes del Congreso Judío de Estados Unidos, la Liga B’nai B’rith, de la Organización Sionista de los Estados Unidos y de otros grupos. Alemán fue advertido de que a menos que haya un cambio por parte del gobierno mexicano en este asunto, las relaciones entre los judíos estadounidenses y México serán muy difíciles. El Consejo Mexicano de Turismo está de acuerdo en que el voto sobre el sionismo hará bajar el turismo hacia México. Para el Consejo, el turismo deja en México divisas entre cinco mil y diez mil millones de dólares. La

⁸² “Violentas manifestaciones ante las Embajadas de México y Brasil” en *Excelsior*, 13 de noviembre de 1975.

⁸³ *Loc. cit.*

⁸⁴ “El boicot judío no afectará a México” en *Excelsior*, 1 de diciembre de 1975.

situación es especialmente grave de considerar que el voto mexicano a la ONU causó tal irritación que Herbert Harris, un empresario neoyorquino, pagó un anuncio de 3 mil dólares en *The New York Times* que decía 'El 10 de noviembre México se convirtió en el lugar menos deseable para ir de vacaciones o hacer negocios no sólo para los judíos sino para todas las personas de buena voluntad'.⁸⁵

Entre tanto, la respuesta del gobierno israelí aunque no oficial, ni en directa comunicación al gobierno de México, fue también contundente, pues implicaba una dura crítica al régimen político mexicano y especialmente ponía en duda su carácter democrático. El 28 de noviembre de 1975 aparece un Memorando para Información del Secretario de Relaciones Exteriores mediante el cual el Embajador de México en Israel envía un recorte de prensa con las declaraciones del Sr. Ygal Allon, Ministro de Asuntos Extranjeros de Israel durante una entrevista con el diario francés *Le Soir*, del 17 de noviembre. De acuerdo con el recorte:

"Se preguntó al señor Allon: ¿No subraya hasta cierto punto la votación de la ONU, la cuestión del aislamiento de Israel? La respuesta del Canciller Israelí fue la siguiente: "Con todo el respeto que me merece la diplomacia mexicana, pienso, por el contrario, que los apoyos que había dado a Israel han sido más considerables que los de estos últimos años. Es significativo el hecho de que todos los países que practican la democracia parlamentaria hayan votado contra dicha resolución."⁸⁶

El presidente Echeverría, según él despreocupado, pero en el fondo profundamente inquieto por el boicot judío, pocos días después envió a Emilio O. Rabasa, su Canciller, a Tel Aviv a "discutir cualquier malentendido" con Israel. A su llegada, fue recibido en el aeropuerto por su colega Ysrael Allon quien de inmediato le recordó, en sus palabras, "lo duro que resultó a nuestro corazón después de tantos años de cooperación y amistad, la actitud adoptada por México y su representante en la ONU (en el momento Alfonso García Robles)"⁸⁷.

Durante su visita, Rabasa afirmó que "el sionismo no era racismo", colocó ofrendas florales en la tumba de Theodor Herzl, fundador del movimiento sionista, señaló que "todos los malentendidos entre Israel y México pertenecen al pasado" y, por lo tanto, recibió duras críticas por "pedir perdón" a Israel y desdecir, de esa manera, al Presidente de la República⁸⁸.

Aunque Rabasa señaló enfáticamente que "no fue a pedir perdón" sino que fueron "explicaciones recíprocas que el Ministro Allon me hizo a mí y que yo le hice a él", la impresión general de contradicción en la política del gobierno

⁸⁵ "Presionan judíos de Estados Unidos a México para que rectifique su condena al sionismo" en *Excelsior*, 2 de diciembre de 1975.

⁸⁶ Memorando para Información del Secretario de Relaciones Exteriores, ACSREM: III-6091-4

⁸⁷ "Llegó Rabasa a Tel Aviv" en *Excelsior*, 5 de diciembre de 1975.

⁸⁸ Notas periodísticas varias de *Excelsior*, 8-11 de diciembre de 1975.

mexicano alcanzó incluso a los actores transnacionales judíos. El Congreso Judío de Estados Unidos, el 18 de diciembre, en voz del rabino Arthur Hertzberg, advirtió que “mantendría su boicot turístico contra México” por la preocupación de la amplia divergencia entre las garantías dadas por el Presidente Echeverría y el voto de México con referencia al sionismo y con referencia a una nueva Declaración, a propósito de la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer, donde la delegación mexicana dijo que el sionismo no era comparable con el apartheid o el colonialismo pero no hizo referencia específica a la acepción “racismo”⁸⁹. Así, a pesar de que el propio gobierno israelí “instruyó” a los judíos estadounidenses poner fin al boicot turístico toda vez que México ya se “ajustó a lo convenido en Jerusalén en relación con que no adoptaría ninguna otra resolución o suscribiría ninguna Declaración antisionista”⁹⁰, los judíos estadounidenses no estarían plenamente satisfechos.

Para algunos analistas, como Miguel Ángel Granados Chapa, estas contradicciones entre el voto y las declaraciones del Canciller Rabasa se podían explicar enteramente por las intensas presiones recibidas por el gobierno mexicano. Es evidente —dice Granados Chapa— que tales presiones ocurrieron. “La más significativa fue la ejercida por grupos de judíos estadounidenses quienes propusieron un boicot comercial y turístico contra México. Si tal fuera la situación —remata— estaríamos ante un grave indicio de la precariedad de nuestra Soberanía.”⁹¹

En efecto, las presiones no sólo habían provocado esas declaraciones del gobierno mexicano, sino también un cambio de actitud importante en su conducta multilateral. El 6 de diciembre de 1975, cuando la Asamblea General de la ONU condenó en una resolución a Israel, por 84 votos a favor, 17 en contra y 27 abstenciones, por continuar ocupando territorios árabes y recomendó a todos sus miembros suspender su ayuda económica a dicho país mientras persistía la acusación, Estados Unidos votó en contra y México, de manera sorpresiva, se abstuvo⁹².

Algunos días después, el propio Presidente Echeverría se retractaría del voto en la ONU. Durante un almuerzo que ofreció en Los Pinos a delegaciones de judíos de Estados Unidos, Canadá y México, el Presidente Echeverría precisó que de “ninguna manera identifica[ba] al sionismo con el racismo y que la posición de México en la ONU en ningún momento tuvo por objeto dar esa impresión”⁹³. Los jefes de la delegación judía, entre ellos, Seymour Grauband, presentado como uno de los líderes de la comunidad judía de Estados Unidos, expresaron su gratitud al gobierno de México por “haber aclarado en el propio Israel” lo que en términos muy

⁸⁹ *Loc. cit.*

⁹⁰ “Debe cesar el boicot, señala Israel a los judíos de Estados Unidos” en *Excelsior*, 19 de diciembre de 1975.

⁹¹ Miguel Ángel Granados Chapa, “Diplomacia sin rumbo: cinco hipótesis” en *Excelsior*, 9 de diciembre de 1975.

⁹² “La Asamblea General de la ONU condena a Israel” en *Excelsior*, 6 de diciembre de 1975.

⁹³ “El Pueblo Judío tiene derecho a un hogar en Israel” en *Excelsior*, 13 de diciembre de 1975.

diplomáticos fue calificado como un malentendido. Aseguraron que transmitirían este mensaje a sus respectivas organizaciones en sus países para exhortar a la comunidad judía a levantar el boicot desatado contra México, y aclararon que no fue organizado “sino una reacción espontánea”⁹⁴.

Si la airada reacción arriba descrita no había sido anticipada, en cambio no se cristalizó la temida represalia de Estados Unidos. El diario *Excelsior* había dado cuenta de esa posibilidad el 13 de noviembre, en una nota intitulada “La aplicación de medidas será país por país”, en la que se informaba que:

“Henry A. Kissinger dijo hoy que Estados Unidos considerará la aplicación de medidas de represalia, país por país, contra los que votaron el lunes a favor de una resolución que equiparó el sionismo con el racismo. Pero al mismo tiempo, Kissinger admitió que Estados Unidos tiene que mantener esta reacción dentro de límites moderados. Agregó que votaron tantos países a favor de la resolución que tomar sanciones contra todos ellos requeriría una decisión de alto rango.”⁹⁵

Trascendió también una nota periodística fechada el 21 de noviembre de 1975 donde se comunica que el Comité de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados (sic) de Estados Unidos votó a favor de gestionar la suspensión de la nueva ayuda a gobiernos que adoptasen posiciones contrarias a los principios de los Estados Unidos (sic) en Naciones Unidas, lo cual se ha interpretado como una referencia a la reciente resolución anti-sionista. Sin embargo, estas medidas de represalia del gobierno estadounidense nunca se produjeron a pesar del esfuerzo que la comunidad judía en Estados Unidos desplegó en varios frentes. Como resultado de la continuación del boicot judío más que de la tímida y contenida presión de Estados Unidos, el Presidente Echeverría tomó algunas medidas como la renuncia definitiva del Canciller (el 29 de diciembre de 1975), su sustitución por Alfonso García Robles y la invitación para que el canciller israelí visitara el país durante los primeros meses de 1976.

La dimisión de Rabasa fue presentada a la opinión pública como la renuncia natural de quien aspira a una senaduría y debe dejar su cargo público sesenta días antes de la elección constitucional. Sin embargo, para la prensa israelí, así como para la prensa y la opinión pública de México, Rabasa renunció por no saber manejar la crisis diplomática con los judíos. Para la prensa israelí, Rabasa fue “el chivo expiatorio de una política que le fue impuesta y no dio buenos resultados”, además de que “no consiguió detener el boicot judío que afectó la temporada decembrina”. La industria turística mexicana, decía la prensa de Israel, “gracias al boicot judío sufrió una pérdida de mil millones de dólares” y, por ello, Rabasa “fue despedido”⁹⁶.

⁹⁴ *Loc. cit.*

⁹⁵ “La aplicación de medidas será país por país, anunció Kissinger” en *Excelsior*, 13 de noviembre de 1975.

⁹⁶ “Rabasa renunció por su política sobre el Sionismo, afirma prensa israelí” en *Excelsior*, 31 de

Satisfecho en lo esencial con la retracción mexicana, el Canciller israelí aceptaría la invitación del gobierno echeverrista para visitar el país en marzo de 1976. De hecho, ya desde febrero del mismo año puede atestigüarse la forma en que Israel daba por superado el desencuentro, y al mismo tiempo la forma en que es clara la incidencia de la presión judía sobre la decisión del gobierno mexicano de dar marcha atrás con esta política de apoyo a las mociones antisionistas. Con fecha del 20 de febrero de 1976 aparece un telegrama dirigido al secretario Alfonso García Robles donde el Embajador mexicano en Israel informaba sobre lo dicho por el Canciller israelí a algunos medios de comunicación sobre su visita a México:

“Ayer noche el Viceprimer Ministro y Ministro de Relaciones del Estado de Israel hizo las siguientes declaraciones: la visita del anterior Canciller Mexicano a Israel, a principios de diciembre último, tuvo como objetivo corregir el malentendido que se produjo entre ambos países como consecuencia del voto de México en la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de noviembre del año pasado por las Declaraciones del Presidente de México, de su Ministro de Relaciones Exteriores y de su Representante ante la ONU. Se puede considerar que dicho mal entendido ha sido olvidado.”⁹⁷

Conclusiones

Aunque este artículo no se propuso más que responder a una pregunta de investigación sobre la influencia que tuvieron grupos de presión y actores transnacionales en configurar la política mexicana hacia el conflicto árabe-israelí en dos momentos importantes en la historia de esta conflagración, sus conclusiones —aún preliminares— guardan una importancia aún mayor.

En efecto, se demuestra que el gobierno mexicano tomó en cuenta la presión, el poder y la organización de estos grupos de presión y actores transnacionales para diseñar e implementar su política hacia ese conflicto en el Medio Oriente. La articulación de intereses entre ambos terminaron conformando coaliciones ganadoras, como las llama Risse, que a veces de manera independiente, a veces de manera conjunta, consiguieron en distintos momentos influir sobre las posturas adoptadas por el Estado Mexicano ante ambas relaciones bilaterales y ante los foros multilaterales de toma de decisiones.

En ese sentido este artículo muestra evidencia suficiente para demostrar que en el caso de la política de México hacia el conflicto árabe-israelí se verifica lo que María Amparo Casar y Guadalupe González señalan cuando dicen que “el presidente se ha visto sometido a una serie de presiones provenientes de actores que difieren sustancialmente acerca de lo que su gobierno debería hacer sobre un tema particular y que compiten para afectar tanto las decisiones del gobierno como las acciones del mismo”, al igual que cuando señalan que “los actores no

diciembre de 1975.

⁹⁷ *Loc. cit.*

gubernamentales ejercieron su poder a través de canales informales, alejados de la vista pública y en un proceso de negociación informal con la élite gobernante⁹⁸.

Nuestra conclusión es que ahondar en el proceso de toma de decisiones de política exterior es relevante para rescatar una visión dinámica sobre la política exterior de México, donde participan actores no gubernamentales de carácter doméstico y transnacional. Coincidimos también plenamente con Arturo Borja cuando advierte que es necesario “combinar los niveles analíticos representados tanto por factores internos como por factores externos para arribar a explicaciones más completas pues si bien para fines docentes todavía tiene sentido diferenciar entre el estado nacional y el sistema internacional, para efectos de investigación deben considerarse conjuntamente las fuerzas que operan en los dos niveles analíticos⁹⁹. Pero más aún, se concluye que hace falta profundizar en la investigación de estos temas, con base en fuentes primarias de carácter archivístico y hemerográfico, a fin de recuperar el proceso de toma de decisiones ante eventos relevantes en la historia de las relaciones internacionales. Los testimonios y las evidencias que pueden obtenerse de fuentes como éstas pueden cambiar la visión convencional de una política exterior determinada de antemano, de una autonomía demasiado amplia del estado en estas materias y de un poco involucramiento de países como los latinoamericanos en asuntos que suceden en latitudes geográficamente muy lejanas pero políticamente muy sensibles.

Bibliografía

Fuentes Primarias

ASREM, Fuentes documentales del Archivo Histórico “Genaro Estrada” de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

ACSREM, Fuentes documentales del Archivo de Concentraciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México.

Periódico *Excelsior* (1974-1976).

Fuentes Secundarias

AVNI, Haim, *Judíos en América. Cinco siglos de historia*, Madrid, Mapfre, 1992.

ARIEH GERSTEIN, Jorge, *El bloque latinoamericano en la Asamblea General de las Naciones Unidas y su posición frente al conflicto árabe-israelí*, Tesis de Licenciatura, México, El Colegio de México, 1970, p. 81.

BORJA, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en *La Política Exterior de México: Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México - Instituto Matías Romero, 1997, ps. 43-44.

CARREÑO, Gloria y GERBILSKY DE GLUSMAN, Ethel, *El Estado de Israel en la opinión de la prensa Mexicana (Abril, mayo, junio de 1948)*, Cuaderno de Investigación nº 3,

⁹⁸ CASAR, María Amparo, y GONZÁLEZ, Guadalupe, *op. cit.*, p. 3.

⁹⁹ BORJA TAMAYO, Arturo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en *La Política Exterior de México: Enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México - Instituto Matías Romero, 1997, ps. 43-44.

- Centro de Documentación e Investigación de la Comunidad Ashkenazi de México, 1995.
- CASAR, Maria Amparo y GONZÁLEZ, Guadalupe, *Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT*, Brasilia, ponencia presentada a la IX Reunión de Centros Miembros del RIAL, Reunión Temática: Los procesos decisorios de las políticas exteriores latinoamericanas, 1987.
- CHABAT, Jorge, *La toma de decisiones en la política exterior mexicana: perspectivas en la relación con Estados Unidos*, México, CIDE, 1988.
- DE GARAY, Graciela, (entrevistadora y coordinadora), *Rafael de la Colina: una vida de hechos*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1989.
- DE GARAY, Graciela, *Las relaciones diplomáticas México-Israel (1947-1967)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores-Universidad Iberoamericana, 1996.
- DERGHOUGASSIAN, Khatchik, *La cercanía de un conflicto lejano: la repercusión de la guerra de Israel en Gaza en América Latina*, Foro Europa-América Latina, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, Madrid, 2009.
- FÉREZ GIL, Manuel (ed.), *El Conflicto en Gaza e Israel 2008-2009: una visión desde América Latina*, México, Senado de la República, 2009 [1ª edición].
- GARZA ELIZONDO, Humberto (coord.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- GLICK, Edward, *The policies of the Latin American Governments toward Israel in the United Nations*, Florida, University of Florida, 1955.
- INSTITUTO CULTURAL MEXICANO-ISRAELÍ, *Visita a Israel del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos Lic. Luis Echeverría Álvarez y Señora*, México, 1975.
- KAUFMAN, Edy; SHAPIRA, Yoram, y BARROMMI, Joel, *Israel-Latin American Relations*, New Jersey, Transaction Books, 1979.
- LAREDO, Iris Mabel, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional" en *Foro Internacional*, 6, 1965.
- MEYER, Lorenzo, *Los grupos de presión extranjeros en el México revolucionario (1910-1940)*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1973.
- MESA, Roberto, *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid, Taurus, 1980, p. 211.
- PASQUINO, Gianfranco, "Grupos de presión" en BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI, 1998 [11ª edición].
- QUINTANA PALI, Santiago, "México, el Medio Oriente y la OPEP" en *Foro Internacional*, vol. 27, 1987.
- RISSE, Thomas, "Transnational Actors and World Politics" en CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas y SIMMONS, Beth, *Handbook of International Relations*, Londres, Sage Publications, 2001.
- SACHAR, Howard M., *A History of Israel: from the rise of Zionism to our time*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1998.
- SEARA VÁZQUEZ, Modesto, *Política exterior de México*, México, Harla, 1984 [2ª edición].
- SHAPIRA, Yoram, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva" en *Foro Internacional*, julio-septiembre de 1978.
- SHARIFF, Regina, "Latin America and the Arab-Israeli Conflict" en *Journal of Palestine Studies*, vol. 7, nº 1, otoño de 1977.
- TORRES BODET, Jaime, *Memorias: tiempo de arena, años contra el tiempo y la victoria sin alas*, México, Porrúa, 1981 [2ª edición].
- WECKMANN MUÑOZ, Luis, "México y el Cercano y Medio Orientales" en *México y los países en desarrollo*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1982.

LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

JACK DONNELLY*

RESUMEN:

Este capítulo, revisado y actualizado a comienzos de 2011, analiza el modo en que los derechos humanos se han construido e integrado en la agenda política internacional desde mediados del siglo XX. Este análisis busca contextualizar algunos de los debates suscitados en el ámbito de los derechos humanos recientemente. Lo hace partiendo de la comprensión de la función de los derechos humanos como instrumentos para la defensa de la dignidad humana frente a las prácticas de los agentes que la amenazan. En este sentido es posible, a día de hoy y de cara al futuro, argumentar su plena validez basándose en su propia condición de construcción social, cuya naturaleza es contingente, y está vinculada a las formas en que se entiende la propia dignidad humana, y el papel del estado como principal garante y fuente de amenazas para los derechos humanos individuales.

PALABRAS CLAVE:

Derechos humanos; estado; soberanía; dignidad humana; normas internacionales.

TITLE:

The social construction of international human rights

ABSTRACT:

This chapter, revised and updated in early 2011, examines how human rights have been built and integrated into the international policy agenda since the mid-twentieth century. This analysis seeks to contextualize some of the recent discussions in the area of human rights. It proposes that one may understand the role of human rights as an instrument for defending human dignity against the practices and agents that threaten it. In this sense it is possible, now and in the future, to claim the complete validity of human rights based purely on their status as a social construct, whose nature is contingent, and is linked to the ways in which human dignity is understood, and the state's role as the main guarantor and source of threat to individual human rights.

KEYWORDS:

Human rights; state; sovereignty; human dignity; international norms.

* **Jack DONNELLY** es profesor de Teoría de las Relaciones Internacionales y Derechos Humanos en la Escuela de Relaciones Internacionales Josef Korbel de la Universidad de Denver. Ha publicado varios libros y numerosos artículos sobre Teoría de las Relaciones Internacionales, Política Internacional y Derechos Humanos.

Este fragmento es una revisión actualizada en 2011 por el propio autor del capítulo: "The Social Construction of International Human Rights", publicado en DUNNE, Tim and WHEELER, Nicholas J., *Human Rights in Global Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999. Traducido y publicado con permiso de Cambridge University Press. Versión en inglés disponible en la web de *Relaciones Internacionales*: www.relacionesinternacionales.info.

La Redacción de *Relaciones Internacionales* agradece a Jack Donnelly la actualización realizada del fragmento.

Los derechos humanos han sido un tema de interés para las Relaciones Internacionales durante los últimos setenta años. Con excepciones menores – de manera más notable, los esfuerzos para acabar con el comercio de esclavos del siglo XIX y el trabajo para la erradicación de la esclavitud y la protección de los derechos de los trabajadores y las minorías étnicas durante el siglo XX– los derechos humanos simplemente no eran un tema de las Relaciones Internacionales antes de la Segunda Guerra Mundial. Incluso masacres genocidas como los pogromos rusos contra los judíos o la matanza turca de armenios, se afrontaron con poco más que educadas declaraciones de desaprobación. Violaciones menos extremas ni siquiera fueron consideradas normalmente temas adecuados para las conversaciones diplomáticas.

Esta práctica reflejaba una lógica estatista que nacía de la interacción de una noción realista del interés nacional y una rígida concepción legal positivista de la soberanía. Para el realismo, los derechos humanos son en gran medida irrelevantes para el interés nacional definido en términos de poder. Para el positivismo legalista presentan un ejemplo arquetípico de acciones que caen exclusivamente dentro de la jurisdicción doméstica –y, por tanto, de la prerrogativa soberana de los estados–. Aunque esta lógica ha sufrido una erosión considerable, continúa dando forma a las prácticas internacionales dominantes sobre derechos humanos y proporciona una base para evaluar el cambio experimentado.

1. El régimen global de los derechos humanos¹

A pesar de las advertencias y demandas de los realistas, los estados continúan persiguiendo objetivos morales en Relaciones Internacionales. El resultado ha sido el desarrollo de un régimen global de derechos humanos² que hoy define significativamente el comportamiento de los estados y otros actores internacionales.

1.1. De Hitler a la Declaración Universal

La Segunda Guerra Mundial, además de proteger el interés nacional material y los principios ordenadores del estado, de soberanía e integridad territorial, tenía un significativo tono moral, especialmente por parte del lado estadounidense. Más allá de la propaganda auto interesada, había una genuina creencia de que la guerra, en particular contra la Alemania de Hitler, era una lucha no sólo contra un

¹ Mi enfoque principal serán los instrumentos e instituciones multilaterales abiertas a todos los estados, con atención secundaria a las políticas estatales bilaterales y actores transnacionales. La mejor introducción a esta materia es: FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 (Segunda edición). Ver también: DONNELLY, Jack, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 2006 (Tercera edición); STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, y GOODMAN, Ryan (editores), *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. Texts and Materials*. Oxford University Press Oxford, 2008 (Tercera edición). Los regímenes regionales de derechos humanos –especialmente importante el europeo– no serán discutidos. Para informarse sobre ellos, ver: FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 (Segunda edición), capítulo 4; y de manera más extensa SHELTON, Dinah, *Regional Protection of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2008.

² Un régimen internacional se define convencionalmente como el conjunto de principios, normas, reglas procesos de toma de decisión que los estados y otros actores internacionales aceptan como una autoridad en una determinada área.

peligro material, sino contra un mal moral que nacía de las sistemáticas violaciones de derechos humanos. Por ejemplo, el discurso de Franklin Roosevelt de enero de 1942 “Las Cuatro Libertades” vinculaba explícitamente el esfuerzo bélico a la protección de las libertades de expresión y culto y a la liberación de la necesidad y del temor. Para junio de 1943, los planificadores del Departamento de Estado de Estados Unidos habían hecho un borrador de un estatuto para una organización internacional para después de la guerra que incluía una Carta Internacional de Derechos Humanos.

Los derechos humanos, sin embargo, quedaron visiblemente relegados, como una preocupación secundaria en las acciones de guerra de los aliados. Por ejemplo, las líneas de ferrocarril que mantenían en funcionamiento los campos de la muerte nazis nunca fueron un objetivo principal de los bombardeos aliados. Sólo a medida que se alcanzaba la victoria y los auténticos horrores del Holocausto se hicieron ampliamente conocidos y reconocidos, fue cuando los derechos humanos se convirtieron en una preocupación central.

La práctica internacional tradicional, sin embargo, carecía incluso del lenguaje con el que condenar los horrores del Holocausto. La diplomacia realista no podía encontrar interés nacional material alguno que estuviera amenazado. De hecho, mientras los realistas alemanes podrían haber criticado la existencia de los campos por la desviación de recursos estratégicos que suponían, los realistas aliados sólo los veían, desde una argumentación teórica consistente, como una eventualidad política. El derecho internacional tradicional, por su parte, estaba bastante perdido: masacrar a los propios ciudadanos simplemente no estaba catalogado como un delito internacional. El gobierno alemán podía haber sido legalmente responsable por el trato a los ciudadanos de los territorios ocupados, pero al gasear nacionales alemanes simplemente ejercía sus derechos soberanos.

El Tribunal de Crímenes de Guerra de Nüremberg, a pesar de las críticas por tratarse de la justicia de los vencedores *ex post facto*, introdujo de manera crucial el tema de las graves violaciones de derechos humanos en la corriente dominante de las Relaciones Internacionales. Las acusaciones de crímenes contra la humanidad hacían a soldados y oficiales alemanes responsables de delitos contra ciudadanos individuales, no estados, tratándose además de individuos que normalmente eran nacionales, no extranjeros.

Mucha mayor importancia tuvo, a largo plazo, la Carta de las Naciones Unidas. La exclusión de los derechos humanos de las relaciones internacionales antes de la guerra está, quizá, perfectamente ilustrada por el hecho de que incluso la notablemente idealista Convención de la Liga de las Naciones ni siquiera menciona los derechos humanos. En nítido contraste, el preámbulo y artículo 1 de la Carta de Naciones Unidas incluye la promoción del respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales entre los principales objetivos de la organización.

Las Naciones Unidas se movieron rápida y vigorosamente para la formulación de normas internacionales de derechos humanos. La Convención para la Prevención y Castigo del Crimen de Genocidio, una respuesta directa al Holocausto, fue adoptada por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1948. El día siguiente la Asamblea adoptaba la Declaración Universal de Derechos Humanos³. Este fue un paso decisivo en la codificación de una visión emergente sobre el modo en que los estados deben de tratar a sus propios ciudadanos, siendo no sólo una preocupación internacional legítima, sino también quedando sujeto a estándares internacionales.

El impulso inicial de los años de la inmediata posguerra, sin embargo, no se mantuvo. El trabajo en una convención para dar mayor fuerza legal y especificidad a los derechos enumerados en la Declaración Universal se empantanó y para 1954 el proyecto estaba prácticamente abandonado. La mayoría de los estados estaban satisfechos con un régimen de derechos humanos que suponía poco más que fuertes declaraciones normativas. Por razones genuinamente morales en apariencia, ya no estaban dispuestos a dejar los derechos humanos totalmente fuera del ámbito internacional. Pero no estaban dispuestos a permitir la supervisión multilateral de las prácticas nacionales sobre derechos humanos, por no hablar de su aplicación o cumplimiento internacional. Por ejemplo, en su primera sesión, a principios de 1947, la Comisión de Derechos Humanos de la ONU resolvió no tener “*poder de emprender acción alguna en lo que respecta a cualquier denuncia sobre derechos humanos*”⁴.

1.2. Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos

Los primeros años sesenta fueron testigos de una nueva ola de actividad de Naciones Unidas en materia de derechos humanos liderada por los nuevos estados independizados en África y Asia⁵. La Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, que abordaba un tema especialmente preocupante para el bloque Afro-Asiático, fue adoptada por la Asamblea General en diciembre de 1965. También se retomó el trabajo para un tratado de derechos humanos integral. Como resultado, en diciembre de 1966, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se abrieron para su firma y ratificación. Junto con la Declaración Universal ofrecían –y siguen ofreciendo– una declaración oficial de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La Tabla 1 resume los derechos que

³ MORSINK, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999, es el libro de referencia sobre el desarrollo y contenido de la Declaración Universal. Sobre una visión más completa del desarrollo de los derechos humanos internacionales, ver: LAUREN, Paul Gordon, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2011 (Tercera edición).

⁴ Comisión de Derechos Humanos Documento ONU E/259 (1947), párrafo 22.

⁵ BURKE, Roland, *Decolonization and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Filadelfia, 2010, plantea a una excelente discusión sobre el lugar que ocupa la descolonización en el desarrollo del régimen global de derechos humanos.

reconocen⁶.

Tabla 1. Derechos Humanos internacionalmente reconocidos

<p>Los siguientes derechos están ennumerados tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en, al menos, uno de los Pactos Internacionales, o bien tienen un artículo íntegro en uno de los tres instrumentos. La fuente de cada derecho se indica a continuación el mismo, por documento, número del artículo. D: Declaración Universal de Derechos Humanos. E: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Culturales. C: Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos.</p>			
Derecho	D	E	C
Igualdad de derechos sin discriminación.	D1, D2	E2, E3,	C2, C3
Derecho a la vida.	D3	-	C6
Derecho a la libertad seguridad de la persona.	D3	-	C9
Protección contra la esclavitud.	D4	-	C8
Protección contra la tortura y el castigo cruel e inhumano.	D5	-	C7
Ser reconocido ante la ley como una persona.	D6,	-	C16
Igual protección de la ley.	D7	-	C14, C26
Tutela judicial efectiva ante la violación de sus derechos.	D8	-	C2
Protección contra el arresto o detención arbitraria.	D9	-	C9
Ser oído por un tribunal independiente e imparcial.	D10	-	C14
Presunción de inocencia.	D11	-	C14
Protección contra la retroactividad de las leyes.	D11	-	C15
Protección de la intimidad familiar y del hogar.	D12	-	C17
Libertad de movimiento y residencia.	D13	-	C12
Derecho a pedir asilo ante la persecución.	D14	-	-
Derecho a la nacionalidad.	D15	-	-
Derecho a casarse y formar una familia.	D16	E10	C23
Derecho a la propiedad.	D17	-	-
Libertad de pensamiento, conciencia y religión.	D18	-	C18
Libertad de opinión, expresión, y la prensa.	D19	-	C19
Libertad de reunión y de asociación.	D20	-	C21, C22
Derecho a la participación política.	D21	-	C25
Derecho a la seguridad social.	D22	E9	-
Derecho al trabajo en condiciones favorables.	D23	E6, E7	-
Derecho a organizaciones sindicales libres.	D23	E8	C22
Derecho al descanso y al esparcimiento.	D24	E7	-
Derecho a alimentos, vestido y vivienda.	D25	E11	-
Derecho al cuidado de la salud y a servicios sociales.	D25	E12	-
Derecho a protección especial para los niños.	D25	E10	C24

⁶ Estos y muchos otros tratados de derechos humanos son inmediatamente accesibles en la excelente página web del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos <http://www2.ohchr.org/english/law/index.htm>.

<p>Los siguientes derechos están ennumerados tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en, al menos, uno de los Pactos Internacionales, o bien tienen un artículo íntegro en uno de los tres instrumentos. La fuente de cada derecho se indica a continuación el mismo, por documento, número del artículo. D: Declaración Universal de Derechos Humanos. E: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Culturales. C: Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos.</p>			
Derecho	D	E	C
Derecho a la educación.	D26	E13, E14	-
Derecho a la participación en la vida cultural.	D27	E15	-
Derecho a un orden social e internacional para hacer realidad los derechos.	D28	-	-
Derecho a la libre determinación.	-	E1	C1
Derecho a protección contra la prisión por deudas.	-	C11	-
Derecho a protección contra la expulsión arbitraria en el extranjero.	-	C13	-
Derecho a la protección contra la incitación al odio racial o religioso.	-	C20	-
Derecho a la protección de las culturas minoritarias.	-	C27	-

Seguir avanzando fue, sin embargo, un camino lento y errático. A la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Teherán de 1968, celebrada para conmemorar el vigésimo aniversario de la Declaración Universal, no siguió un nuevo brote de actividad, sino una tregua de diez años. Parte de esto se puede atribuir, irónicamente, al éxito a la hora de concluir los Pactos. Mientras que su aproximación integral se debe en gran parte a la urgencia de una labor normativa adicional a la llevada a cabo con la Declaración, pasaron casi diez años antes de que los Pactos recibieran las 35 ratificaciones necesarias para entrar en vigor. El resultado fue un frustrante retraso de la evolución desde un énfasis casi exclusivo en la elaboración de normas, al énfasis en su aplicación internacional.

El descenso de la actividad en los primeros años setenta, sin embargo, también le debe mucho a la persistencia de una lógica estatista, respetuosa con la soberanía. Esto queda más claro al observar los mecanismos de aplicación de los Pactos y la Convención sobre la Discriminación Racial: informes periódicos de los estados a un comité de expertos independientes. Estos comités de supervisión no estaban autorizados para señalar violaciones del tratado, exigir cambios en la práctica del estado o interponer un recurso para las víctimas⁷.

Las normas de derechos humanos se habían internacionalizado plenamente. Su aplicación y cumplimiento, sin embargo, se mantenían casi en su totalidad en el ámbito nacional. Los estados aceptaron la obligación de aplicar los derechos humanos reconocidos. Pero restringían la supervisión internacional de estas obligaciones a

⁷ ALSTON, Philip y CRAWFORD, James (editores), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000; este es el libro de referencia sobre el monitoreo de los tratados multilaterales.

una supervisión internacional no intrusiva. Los Pactos reafirmaron y ayudaron a profundizar en la visión de los derechos humanos como un tema apropiado para el debate internacional –pero no para la acción coercitiva internacional–.

Esta afirmación es tal vez demasiado dura. En este periodo se intensificó el trabajo sobre la libre determinación y el *apartheid*. En 1967, la resolución de ECOSOC 1235 autorizó a la Comisión de Derechos Humanos para debatir sobre los derechos humanos en público. En 1970, la Resolución 1503 dio a la Comisión la autoridad de realizar investigaciones confidenciales de las comunicaciones “*que parezcan revelar un cuadro persistente de violaciones manifiestas y fehacientemente probadas de los derechos humanos y las libertades fundamentales*”. Pero incluso si estos nuevos poderes de supervisión se hubieran utilizado de una manera más agresiva y no partidista –lo que sucedió en pocas ocasiones– representan tan solo una pequeña evolución procedimental. Tan sólo fue autorizada la acción verbal persuasiva en contra de los violadores de derechos humanos.

1.3. El “resurgimiento” Carter

La tercera ola de intensa actividad internacional en derechos humanos llegó a mediados de la década de los setenta provocada por cuatro hechos importantes. La repulsa contra el derrocamiento del gobierno de Allende en Chile en septiembre de 1973 y la represión violenta que siguió dio lugar a la creación de un grupo de trabajo de las Naciones Unidas en Chile. Esta fue la primera vez que las prácticas de un violador flagrante de los derechos humanos fueron objeto de una intensa y detallada investigación por parte de la ONU⁸. En 1975, el Acta Final de Helsinki introdujo formalmente los derechos humanos en la agenda de las relaciones Este-Oeste. En 1976 los Pactos entraron finalmente en vigor proporcionando un nuevo foro de supervisión relativamente no partidista en el Comité de Derechos Humanos creado en virtud del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Finalmente en 1977, Jimmy Carter se convirtió en Presidente de los Estados Unidos. El abrazo de Carter a los derechos humanos como una prioridad para la política exterior de Estados Unidos desenredó, al menos en parte, los derechos humanos de la política Este-Oeste de la Guerra Fría y las luchas Sur-Norte por un nuevo orden económico internacional. Esto le dio un nuevo impulso y legitimidad a la labor de los defensores de los derechos humanos en todo el mundo.

En la Comisión de Derechos Humanos, en particular, se abrió un espacio para el surgimiento de un bloque occidental revitalizado, liderado por países como Canadá y los Países Bajos. Se formularon nuevos tratados importantes, incluidas la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos, Castigos o Penas

⁸ El caso de Chile fue un precedente puesto que se trata de un caso exclusivamente sobre prácticas internas sin ninguna conexión significativa con motivos raciales o de autodeterminación –que eran los elementos centrales manejados por Naciones Unidas, por ejemplo, con el *apartheid* en Sudáfrica o las acciones en materia de derechos humanos en los territorios Palestinos ocupados por Israel–.

Cruelles Inhumanos o Degradantes o Castigos de 1984 y la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989. Basándose en el precedente de Chile, se nombraron representantes especiales y fueron nombrados relatores para estudiar la situación de los derechos humanos en un cada vez mayor y más diverso conjunto de países, entre ellos Bolivia, El Salvador, Guinea Ecuatorial, Irán y Afganistán.

La Comisión de Derechos Humanos también comenzó a considerar violaciones de los derechos humanos desde una perspectiva "global" o "temática". En lugar de examinar los abusos en los distintos países, determinados tipos de violaciones se abordaron globalmente dondequiera que ocurrieran. El más destacado fue el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, creado en 1980 para ayudar a las familias y amigos a determinar el paradero de personas desaparecidas, manejó más de 19.000 casos en su primera década de trabajo⁹. El Relator Especial sobre Ejecuciones Sumarias o Arbitrarias fue nombrado en 1982, seguido en 1985 por un Relator Especial sobre la Tortura.

No menos importante en la época de Carter fue la introducción de los derechos humanos en la corriente dominante de la política exterior bilateral. Durante el apogeo de la Guerra Fría, los derechos humanos se limitaron básicamente a foros internacionales multilaterales. El lenguaje de los derechos humanos era más notable por su ausencia en las relaciones bilaterales, incluso cuando se trataba de cuestiones centrales. Por ejemplo, los Estados Unidos usaban habitualmente el lenguaje de la libertad y la democracia, no el de los derechos humanos, y los soviéticos hablaban de abusos en cuestiones particulares, como el racismo, el colonialismo y el desempleo en lugar de hacerlo sobre los derechos humanos en general.

En 1973, el Congreso de los EE.UU. comenzó a vincular la ayuda exterior a la actuación de los beneficiarios de la misma en materia de derechos humanos. Se emprendieron vacilantes esfuerzos iniciales en esta dirección casi al mismo tiempo en las políticas de ayuda de los países nórdicos. Pero los derechos humanos realmente entraron en la corriente dominante de la política exterior con la prominente diplomacia pública de derechos humanos de Carter.

Este nuevo énfasis bilateral sobre los derechos humanos en algunas ocasiones se codificó formalmente, como con el Libro Blanco de la Cooperación de Holanda de 1979. Con frecuencia, lo que se produjeron fueron cambios menos formales, pero sorprendentemente rápidos y claros. A mediados de la década de los ochenta, el debate en la mayoría de los países occidentales se centró no se centró tanto en si los derechos humanos debían ser una preocupación activa de la política exterior, como en qué derechos deben ser perseguidos y dónde. Incluso

⁹ GUEST, Iain, *Behind the Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990; ofrece una completa descripción, aunque altamente comprensible, de de la política internacional sobre desapariciones que capta bien el sabor de la política internacional de los derechos humanos en esta época.

la Administración Reagan, que en 1981 anunció explícitamente su intención de sustituir el énfasis de Carter en materia de derechos humanos por el énfasis en el terrorismo internacional, vino a justificar cada vez más sus políticas en términos de derechos humanos.

A mediados de la década de los setenta también se vio un aumento importante en la actividad internacional en materia de derechos humanos por parte de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), simbolizada por la concesión del Premio Nobel de la Paz a Amnistía Internacional en 1977. Estos grupos, además de defender a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, han sido actores importantes en el cambio de las políticas bilaterales y multilaterales internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, las campañas internacionales contra la tortura de Amnistía Internacional en los años setenta y ochenta desempeñaron un papel importante en la redacción de la Convención de 1984 contra la Tortura. A nivel nacional, la sección holandesa de Amnistía participó en la redacción del Libro Blanco de los Derechos Humanos del gobierno holandés. En los Estados Unidos, varias ONG de derechos humanos fueron actores importantes en las protestas por la política en Centroamérica en la década de los ochenta.

1.4. La era post-Guerra Fría

La siguiente –y hasta ahora última– aceleración del desarrollo del régimen mundial de derechos humanos se produjo con el fin de la Guerra Fría, al alterarse los contextos nacional e internacional de manera que se facilitaron tanto la mejora de las políticas nacionales de derechos humanos como una promoción internacional más agresiva. Con el anticomunismo eliminado en gran parte de las agendas de política exterior estadounidense y de otros países occidentales, los aliados de la Guerra Fría encontraron mucho más difícil de justificar sus violaciones de los derechos humanos –tanto para el público nacional como internacional–. Los Estados Unidos estaban mucho menos dispuestos a hacer la vista gorda. Y los actores nacionales definieron este nuevo contexto presionando para conseguir mejores prácticas en materia de derechos humanos en un país tras otro en todas las regiones del mundo. Estos cambios nacionales varían de región a región y de país a país, pero a mediados de la década de los noventa en general la situación mundial de los derechos humanos había mejorado notablemente.

Los cambios en el régimen global de derechos humanos por un lado reflejaban y, por otro, contribuían a profundizar en estos cambios. Dentro del sistema de las Naciones Unidas, los procedimientos existentes en materia de derechos humanos se utilizaron de manera un poco más agresiva, y en 1993 se creó un Alto Comisionado para los Derechos Humanos que para finales de la década se había convertido en un muy importante defensor internacional. En la política exterior bilateral, los derechos humanos se afianzaron cada vez más como una preocupación no partidista de un número cada vez mayor de estados¹⁰. Y las ONG de derechos humanos aumentaron

¹⁰ Para una descripción más completa de los derechos humanos en la política exterior, ver: FORSYTHE, David P. (editor), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University

en número e influencia en la mayoría de las regiones del mundo¹¹.

Los mayores progresos, sin embargo, tuvieron más que ver con las intervenciones humanitarias contra el genocidio y la responsabilidad penal internacional individual para una serie limitada de violaciones graves y sistemáticas. Una serie de intervenciones de perfil alto en Liberia, Sierra Leona, Bosnia, Kosovo y Timor Oriental –además de la reacción por el trágico fracaso de una actuación proactiva en Ruanda– crearon un derecho legal a la intervención armada contra el genocidio y un marco general de apoyo a esta práctica política¹². Durante la Guerra Fría, la intervención humanitaria estaba prohibida legalmente y los únicos casos relevantes se redujeron a intervenciones por motivos políticos por parte de estados vecinos, tales como la India en Pakistán Oriental –Bangladesh– y Vietnam en Camboya. Los tribunales *ad hoc* para la ex Yugoslavia y Ruanda comenzaron a establecer mecanismos legales de rendición de cuentas internacional para la violaciones más atroces, que sentaron las bases para el Estatuto de Roma de 1998 y la creación de una Corte Penal Internacional en 2002.

Según algunas versiones, especialmente en los Estados Unidos, los ataques terroristas de 2001 en los EEUU “cambiaron todo” y marcaron el comienzo de una nueva era. Esta afirmación, al margen de su exactitud en el caso de la política interior y exterior estadounidense, simplemente no se ajusta a lo que ha ocurrido en la última década en el régimen mundial de derechos humanos¹³.

Las normas del régimen global de derechos humanos se han seguido elaborando y ampliando, con importantes nuevos tratados sobre Desapariciones –2006–, Personas con Discapacidad –2007– y una declaración histórica sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas –2007–. Los esfuerzos estadounidenses para justificar la tortura y las ejecuciones extrajudiciales han sido casi universalmente rechazados. La maquinaria institucional multilateral ha sido modestamente reforzada, con la sustitución en 2006 de la Comisión de Derechos Humanos –que se

Press, Tokyo, 2000; LIANG-FENTON, Debra, (editora), *Implementing U. S. Human Rights Policy: Agendas, Policies, and Practices*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 2004 y BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2009.

¹¹ BAEHR, Peter R., *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations*, Plgrave Macmillan, Nueva York, 2009, contiene un inventario actualizado a la vista general del lugar de las ONG en la política internacional de los derechos humanos.

¹² HOLZGREF, J. L. y KEOHANE, Robert O. (editores), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003, proporciona una buena visión general. SCHNABEL, Albrecht, and THAKUR, Ramesh (editores) *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action and International Citizenship*. United Nations University Press, Tokyo, 2000 es una colección magnífica y completa de ensayos sobre la decisiva intervención en Kosovo.

¹³ Para un ejemplo reciente sobre puntos de vista relativamente moderados en cuestión de continuidad y cambio desde el 11-S, ver GOODHART, Michael y MIHR, Anja (editores), *Human Rights in the 21st Century: Continuity and Change since 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2011.

había politizado disfuncionalmente– por un nuevo Consejo de Derechos Humanos¹⁴. Los mecanismos existentes de relatores temáticos y por países y expertos continúan proporcionando un considerable grado de supervisión internacional y el presupuesto del Alto Comisionado ha aumentado constantemente y de forma sustancial desde el 11-S¹⁵.

La defensa transnacional de los derechos humanos continúa sin disminuir. En todo caso, ha aumentado en alcance y eficacia. Del mismo modo, los derechos humanos siguen siendo un tema importante en la política exterior bilateral –a pesar de existan importantes excepciones debidas, en gran medida, a la "guerra contra el terror" que justificó el apoyo a regímenes represivos, quizás el más notable sea el apoyo de EEUU a Pakistán.

Lo más importante es que el marco general de las prácticas nacionales no muestra una inversión post 11-S. Esto es cierto tanto a nivel mundial como regional y para la mayoría –pero no todos– los derechos¹⁶. A pesar de que los progresos de la década de los noventa no hayan sido sostenidos, es difícil atribuir esto a la "guerra contra el terror"; a finales de los noventa ya se podía apreciar un avance mucho menor que a principios de la década. Hay aproximadamente tantos países que han mejorado su actuación en materia de derechos humanos desde el 11-S como países que han deteriorado su práctica.

En otras palabras, en la era post-Guerra Fría el régimen de derechos humanos en su conjunto ha experimentado un incremento sustancial del alcance y la efectividad en el plano internacional y un muy claro aumento en el nivel medio de la práctica nacional, no sólo globalmente, sino en todas las regiones –con excepción de Europa Occidental, donde el alto nivel de rendimiento de la Guerra Fría se ha mantenido–. Mirando los primeros días del régimen mundial de derechos humanos a mediados de la década de los cuarenta, el progreso ha sido impresionante. Y no hay razón para no esperar un incremento significativo de este progreso, tanto en el régimen mundial como en la práctica nacional –tal como sugiere, tal vez, la primavera árabe de 2011–.

2. Derechos, errores y derechos humanos internacionales

Este régimen mundial de derechos humanos se basa en una característica visión moral y política. Los derechos humanos internacionalmente reconocidos

¹⁴ Información completa sobre las actividades del Consejo está disponible en: www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil.

¹⁵ Ver: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/chr/special/index.htm>.

¹⁶ Para un extenso apoyo estadístico de esta afirmación, ver: DONNELLY, Jack, "International Human Rights Since 9/11: More Continuity than Change", en GOODHART, Michael y MIHR, Anja (editores), *Human Rights in the 21st Century: Continuity and Change since 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2011.

representan una particular estrategia para responder a un conjunto relativamente pequeño pero muy importante de cosas buenas y malas. Mis inclinaciones más posmodernas me llevan a describir este esfuerzo como un análisis del discurso de los derechos humanos, o incluso una deconstrucción de los derechos humanos.

2.1. Derecho, rectitud y titularidad

Para comprender el carácter particular de los derechos humanos debemos empezar con el hecho de que "right" en inglés tiene dos importantes sentidos moral y políticamente: rectitud y titularidad¹⁷.

El sentido de la rectitud es el más general. En este sentido se habla de "lo correcto" y decir de algo que está bien –o mal–. La atención se centra en la corrección de la acción requerida y la obligación que impone a sus titulares es hacer "lo que es correcto."

El de la titularidad es un sentido más estricto de "derecho". En lugar de hablar de algo que es correcto, por lo general se habla de alguien que tiene un derecho. Cuando uno tiene un derecho, supone que está especialmente legitimado para hacer algo y por lo tanto cargado de argumentos que tienen una fuerza especial. La atención en este caso se centra en la relación entre ostentar un derecho y ser titular de un derecho.

Si Ana tiene derecho a X con respecto a Bob, no es sólo deseable, bueno, o meramente correcto que Ana disfrute de X. Ella *tiene* el derecho a X. En caso de que Bob no cumpla sus obligaciones, además de actuar mal y causar daño a Ana, vulnera su derecho. Esto le convierte en objeto de las reclamaciones y sanciones que correspondan y que Ana controla en gran medida.

Ana no es solo una beneficiaria de la obligación de Bob. Ella puede hacer valer su derecho a X, a fin de intentar asegurar que Bob cumpla con su obligación. Si no lo hace, ella puede presionar con una reclamación en contra de Bob –o excusarle–, a su propia voluntad. Ella está activamente a cargo de la relación, como sugiere el propio lenguaje al hablar del "ejercicio" de derechos. Los derechos capacitan, además de beneficiar, a aquellos que los ostentan.

Los derechos, en el sentido de titularidad, son una subclase especial de derechos. Los derechos entendidos en este sentido hacen frente sólo a un subconjunto de males humanos. Los derechos humanos –los derechos que uno tiene, simplemente porque es un ser humano– son un subconjunto de este tipo de derechos. Con ellos se hace frente a un conjunto aún más pequeño de males humanos.

¹⁷ Para una discusión más extensa sobre algunos aspectos conceptuales abordados en los siguientes párrafos, ver DONNELLY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 2003 (segunda edición), capítulo 1.

No tenemos derecho –por no hablar de derechos humanos– a todas las cosas que son buenas. Ni siquiera tenemos derechos humanos a todas las cosas buenas que son importantes. Muchas cosas correctas y muchas injusticias –por ejemplo, la caridad, la compasión y el apoyo de la familia, de amantes y de amigos– simplemente no son asuntos de derechos humanos. Los padres o compañeros que abusan de la confianza de niños y de compañeros causan estragos en millones de vidas todos los días. Pero no sólo no tenemos los derechos humanos a padres y compañeros compasivos, solidarios y amorosos, sino que reconocer esto como tales transformaría radicalmente estas relaciones –y de una manera que creo que la mayoría de la gente encontraría destructiva–.

El énfasis en materia de derechos humanos de las relaciones internacionales contemporáneas implica la selección de ciertos tipos de cosas buenas y malas que promover y evitar, lo que implica, indirectamente, restar importancia o devaluar otros. También significa la selección de un mecanismo particular –la titularidad de derechos– para el avance en la consecución de las cosas buenas o correctas y la reparación de las injusticias.

Los derechos humanos no son solo valores abstractos, sino un conjunto de prácticas sociales particulares para hacerlos realidad. Los valores subyacentes y las aspiraciones, o el objeto concreto de cualquier derecho humano en particular, no deben confundirse con el derecho en sí mismo, y mucho menos con la idea más amplia o la práctica general en materia de derechos humanos. Aún cuando se persiguen "los mismos" los valores, los motivos y medios para hacerlos realidad pueden ser completamente diferentes.

Por ejemplo, la protección contra la ejecución arbitraria es hoy internacionalmente reconocida como un derecho humano. Pero el hecho de que la gente no sea ejecutada de forma arbitraria puede no reflejar nada más que la falta de deseo o de capacidad de hacerlo de un gobierno. Incluso si las personas están protegidas activamente contra la ejecución arbitraria, esa protección puede no tener nada que ver con la titularidad de un derecho a no ser ejecutado. Por ejemplo, una orden divina a los gobernantes en este sentido no necesita dotar a los sujetos de este derecho. E incluso si uno tiene el derecho a no ser ejecutado arbitrariamente, este derecho no tiene por qué ser un derecho humano. Podría, por ejemplo, basarse por completo en la costumbre o en una ley particular.

Estas distinciones no son meras sutilezas académicas. Cuando los sujetos carecen de un derecho –título–, están protegidos de forma diferente. Hay una diferencia importante entre negar algo a alguien que sería bueno que disfrutara en un mundo justo, y negarle algo de cuyo disfrute es titular –un derecho–. Las vulneraciones de derechos son un tipo particular de injusticia, con una fuerza distintiva y una lógica de recuperación. Por otra parte, que el derecho no sea más que un derecho legal, contingente, otorgado por el estado, o se trate de un

derecho humano alterará de manera importante la relación entre los estados y las personas, así como el carácter del perjuicio sufrido.

2.2. La particularidad histórica de los derechos humanos

Los derechos humanos se entienden habitualmente, siguiendo el sentido manifiesto y literal del término, como los derechos que uno tiene, simplemente por ser humano. Son derechos universales: cada ser humano los tiene. Se trata de derechos iguales: uno, bien es un ser humano –y por tanto tiene estos derechos por igual– o no. Y son derechos inalienables: no se puede dejar de ser un ser humano y por lo tanto no se puede dejar de tener esos derechos.

Como he afirmado en más detalle en otro lugar¹⁸, los derechos humanos, así entendidos, se basan en y buscan realizar una determinada concepción de la naturaleza humana, la dignidad, el bienestar o la prosperidad. Los seres humanos son vistos como individuos autónomos e iguales, en lugar de como meros ejecutores de unas funciones sociales definidas que les son asignadas. Los individuos son también miembros de familias y comunidades, son trabajadores, van a la iglesia, son ciudadanos y desempeñan otros numerosos roles sociales. Cualquier concepción de los derechos humanos, la que quiera que sea, insistirá en lo que es indispensable para la dignidad y, para tener una vida que valga la pena, lo esencial es el simple hecho de que se trata de la vida de seres humanos. Esto les otorga un valor irreductible que les da derecho a una igual preocupación y respeto por parte del estado y a la oportunidad de tomar decisiones fundamentales sobre lo que constituye la vida buena –para ellos–, con quién se asocian y cómo.

Aunque los tratados y declaraciones internacionales rara vez apuntan sus fundamentos filosóficos, lo que los instrumentos internacionales de derechos humanos reflejan es algo muy parecido a esta forma de entenderlo. Por ejemplo, la Declaración Universal de Derechos Humanos comienza por reconocer "*la dignidad inherente y la igualdad de los derechos inalienables de todos los miembros de la familia humana*" y los Pactos Internacionales de Derechos Humanos afirman explícitamente que los derechos que reconocen "*derivan de la dignidad inherente de las personas*". Quizá la declaración más expresa se dé, sin embargo, en el segundo párrafo del preámbulo de la Declaración y el Programa de Acción aprobado en junio de 1993 en la Segunda Conferencia Mundial de Derechos Humanos:

"Reconociendo y afirmando que todos los derechos humanos se derivan de la dignidad y el valor inherente a los seres humanos, y que el ser humano es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales y, por lo tanto, debe ser el beneficiario principal y debe participar activamente en la realización de estos derechos y libertades."

Esta concepción de la dignidad humana, el bienestar, o la prosperidad es,

¹⁸

Íbidem, capítulos 2-5.

en una amplia perspectiva intercultural e histórica, muy inusual¹⁹. Muchas culturas y sociedades a través del tiempo y el espacio han compartido valores como la equidad, la justicia, la compasión y el respeto a los semejantes. Muy pocos, sin embargo, han tratado de hacer realidad estos valores mediante el reconocimiento de derechos universales iguales e inalienables.

En la mayoría de las sociedades pre-modernas, tanto occidentales como no occidentales, las personas no eran vistas como individuos iguales y autónomos dotados de derechos naturales e inalienables, sino como ocupantes diferenciados de roles sociales tradicionales definidos por características tales como el nacimiento, sexo, edad y ocupación. Por ejemplo, los antiguos griegos distinguían entre helenos y bárbaros –no griegos–, que eran vistos como inferiores congénitamente. Los romanos reconocieron derechos basados en el nacimiento, la ciudadanía y los logros, no en base a la mera la humanidad. Y los cristianos, a pesar del énfasis religioso en la igualdad de todos los creyentes, a menudo trataban a judíos, infieles y herejes como seres humanos inferiores. La idea de que la humanidad compartida proporciona a todos los individuos derechos sociales y políticos, simplemente no se puede encontrar en la corriente principal de la teoría política occidental clásica o medieval, por no hablar de en la práctica.

En el pensamiento político occidental premoderno, se consideraba que los gobernantes tenían la obligación de gobernar sabiamente y para el bien común. Estas obligaciones, sin embargo, nacían de un mandato divino, del derecho natural, de la tradición o de acuerdos políticos contingentes. No se basaba en los derechos de todos los seres humanos a ser gobernados con justicia. En una sociedad bien ordenada, la gente debía ser beneficiaria de las obligaciones políticas de los gobernantes. Pero no tenían derechos –naturales o humanos– que pudieran ejercer contra los gobernantes injustos. La idea reinante era la de derecho natural –en el sentido de la rectitud, de “lo correcto”– y no la de titularidad de derechos naturales.

Los derechos humanos –derechos iguales e inalienables que poseen todos los seres humanos simplemente porque son humanos y que se pueden ejercer contra el estado y la sociedad– son un conjunto distintivo e históricamente inusual de valores y prácticas sociales. La universalidad de los derechos humanos es una demanda moral sobre la manera correcta de organizar las relaciones sociales y políticas en el mundo contemporáneo, no un hecho histórico o antropológico. Los derechos humanos son una base eminentemente discutible para ordenar la vida social y política. Son, sin embargo, como vimos anteriormente, el modelo predominante de organización social y política respaldado por la sociedad internacional contemporánea.

¹⁹ *Íbid*, capítulo 5. Para una exposición más sencilla, y un mayor énfasis en la contingencia de las ideas sobre derechos humanos, los ejemplos que se usan en adelante serán casi en su totalidad occidentales.

2.3. Una (muy) breve historia de los derechos humanos

La idea de los derechos naturales o humanos entró de forma permanente en la corriente principal de la teoría política y la práctica en la Europa del siglo XVII, en respuesta a las perturbaciones sociales y las transformaciones de la modernidad. La centralización política y económica y la creciente penetración del individuo –relativamente– autónomo creado por el propio mercado y las familias reemplazando a los miembros de comunidades locales tradicionales que ocupaban los roles asignados. Estos nuevos individuos y familias modernos se quedaron –relativamente– solos para hacer frente tanto a los crecientes y cada vez más intrusivos poderes del estado como a las nuevas indignidades del capitalismo de libre mercado. Estas mismas fuerzas también apoyaron el ascenso político de las clases medias, que encontraron en los derechos naturales un argumento poderoso contra los privilegios aristocráticos.

La sustancia de los derechos humanos presentados por estos nuevos y emergentes actores sociales era históricamente contingente. Consideremos, por ejemplo, el Segundo Tratado sobre el Gobierno de John Locke de 1688, que presentó la primera teoría completamente desarrollada de los derechos naturales, esencialmente consistente con las posteriores ideas sobre los derechos humanos. La lista de los derechos naturales de Locke incluía los derechos a la vida, a la libertad y a la propiedad. Esta lista, sin embargo, llama la atención, por demasiado corta para la mayoría de lectores de finales del siglo XX. Por otra parte, a pesar de la aparente universalidad del lenguaje de los derechos naturales, Locke desarrolla una teoría para la protección de los derechos de los propietarios varones europeos. Las mujeres, junto con "salvajes", siervos y trabajadores asalariados de ambos sexos, no eran reconocidos como titulares de estos derechos.

Se puede ver cómo la historia de la lucha por los derechos humanos en los tres siglos siguientes conduce a una expansión gradual de los sujetos a los que son reconocidos los derechos humanos, hacia el ideal de la igual y plena inclusión de todos los miembros de la especie. Género, raza, posición económica y religión han sido oficialmente eliminados como motivos legítimos para negar el disfrute de los derechos naturales o humanos en casi todos los ámbitos de la vida pública en casi todos los países occidentales –y muchos otros países también–. En efecto, racistas, burgueses y patriarcas cristianos vieron cómo los mismos argumentos basados en los derechos naturales que habían utilizado contra los privilegios aristocráticos, se volvieron contra ellos en la lucha para incorporar nuevos grupos sociales en el ámbito de los ciudadanos iguales con derecho a participar en la vida pública y privada como sujetos y agentes autónomos.

Las restricciones basadas en la propiedad para el goce de los derechos naturales con frecuencia se defendían argumentando que, los que carecían de la misma, no disponían del tiempo libre necesario para desarrollar suficientemente su capacidad racional como para poder participar plenamente en la sociedad política. El aumento exponencial de la alfabetización socavó seriamente esos argumentos.

La política electoral de masas, en que la participación fue concebida más como un proceso de autorización y revisión de las acciones de otros que como un proceso directo de toma de decisiones políticas, también reduce la plausibilidad de tales argumentos. La afirmación común de que los no propietarios carecen de un "anclaje" social suficiente para permitir su plena participación política fue atacada desde las nuevas concepciones sobre la pertenencia política, empezando por las revoluciones americana y francesa, el aumento de los ejércitos populares y el crecimiento de los sentimientos nacionalistas. La discriminación jurídica basada en una supuesta falta de independencia de los no propietarios dio paso a unos cambios sociales y económicos asociados con la industrialización, en particular las relaciones cada vez más impersonales entre trabajadores y empleadores y la despersonalización de las relaciones en general en los entornos urbanos. La asunción implícita de la coincidencia de riqueza y virtud fue erosionada por los procesos generalizados de equilibrio y movilidad social.

Las mujeres y los no blancos fueron, hasta bien entrado el siglo XX, comúnmente considerados en Occidente como irremediabilmente deficientes en sus capacidades racionales o morales y, por lo tanto incapaces de ejercer sus derechos humanos. Pero estas distinciones raciales y de género que se dieron al comienzo fueron objeto de debate y contra-argumentos empíricos y de principios. Los movimientos contra la esclavitud, por el sufragio de las mujeres y en contra de la discriminación basada en la raza y el sexo habían, a mediados del siglo XX, transformado sustancialmente las ideas y prácticas políticas occidentales dominantes. Un proceso similar llevó a la eliminación de las incapacidades formales contra los judíos, algunas sectas cristianas, paganos y ateos, que fueron la norma en la Europa del siglo XVIII. La lógica era esencialmente la misma: aunque son diferentes y seguidores de diferentes credos, incluso despreciados, la religión era algo plenamente humano y por ello el reconocimiento de los mismos derechos que a los demás seres humanos.

Con una gama más amplia de sujetos reconocidos como titulares de derechos naturales, la sustancia de esos derechos se sometió a revisiones paralelas. Por ejemplo, la izquierda política sostuvo que los derechos reconocidos a la propiedad privada eran incompatibles con la verdadera libertad, la igualdad y la seguridad para los hombres –y más tarde, las mujeres– trabajadores. A través de intensas y a menudo violentas luchas políticas, se llegó al surgimiento de los sistemas de seguridad social, las normas sobre condiciones de trabajo y una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos, culminando en las sociedades del estado de bienestar de finales del siglo XX en Europa.

La experiencia con los estados modernos y los mercados ha producido más cambios aún en las ideas y las prácticas sobre derechos humanos. A medida que la capacidad coercitiva y de intervención del estado creció, la protección de espacios para la actividad autónoma pública y privada se convirtió en una prioridad cada vez mayor. Los nuevos derechos legales así lo reconocieron y se dio un

mayor énfasis a una comprensión más amplia de derechos como a la libertad de religión, expresión, asociación y reunión. Como los mercados modernos han transformado familias y comunidades, se han desarrollado nuevos mecanismos para asegurar la subsistencia y el bienestar social. Los importantes cambios sobre derechos económicos y sociales también proceden de la creciente comprensión de las consecuencias destructivas y no intencionales de los derechos a la propiedad privada y a un reconocimiento cada vez mayor de alternativas, de propuestas basadas en los derechos para lograr la seguridad económica y la participación en un mundo de capitalismo industrial.

Los Pactos Internacionales de Derechos Humanos pueden ser considerados como los instrumentos que completaron y codificaron esta expansión de los sujetos de derechos humanos mediante su ampliación global. También codifican una evolución de la comprensión compartida sobre las principales amenazas públicas sistemáticas contra la dignidad humana en el mundo contemporáneo y las prácticas necesarias para contrarrestarlas. Para simplificar sólo un poco, se plantea como un modelo político hegemónico algo muy parecido al estado de bienestar democrático liberal de Europa Occidental, en el que todos los ciudadanos adultos son incorporados como iguales legal y políticamente, con capacidad de reclamar, porque es su derecho, una amplia gama de servicios de bienestar social, oportunidades sociales y económicas y libertades civiles y políticas²⁰.

Los liberales contemporáneos pueden tener la tentación de ver en esta historia un despliegue gradual de la lógica inherente de los derechos naturales. Con el beneficio de la retrospectiva, puede incluso ser esclarecedor hablar de una depuración de la práctica hacia una aproximación mayor al ideal moral subyacente de los seres humanos completamente iguales y autónomos que regula la vida pública a través del mecanismo de los derechos naturales iguales e inalienables. Pero debemos tener cuidado con la autocomplacencia liberal y la confortable lectura teleológica del progreso moral.

No hay nada natural, y mucho menos inevitable, sobre el modo de ordenar la vida social y política en torno a la idea de los derechos humanos. Más aún, la lista de derechos que, en particular, tenemos reconocidos hoy refleja una respuesta contingente a unas condiciones históricas específicas. Por ejemplo, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos declara que *"nadie podrá ser encarcelado por el solo hecho de no poder realizar una obligación contractual"*, una respuesta clara a la práctica –históricamente muy poco habitual– del encarcelamiento por deudas. Las concepciones contemporáneas de los derechos humanos reflejan un largo proceso de lucha social y política que fácilmente podría haber acabado de forma diferente. Y nuestra lista autorizada de derechos humanos reconocidos puede cambiar en respuesta a variaciones en nuestra comprensión de la dignidad humana, la aparición de nuevas amenazas, y el aprendizaje social sobre las instituciones, prácticas y valores necesarios para hacer valer esa dignidad.

²⁰ Ver: *Íbid*, capítulos 2 y 3.

La contingencia histórica de las normas internacionales de derechos humanos, sin embargo, no les resta autoridad. No son ni arbitrarias –aunque sean algo tradicionales– ni susceptibles de ser modificadas sólo a través de actos de la mera voluntad, están profundamente enraizadas en las construcciones sociales que dan forma a nuestras vidas. La visión de la dignidad humana que reflejan y tratan de implementar es predominante en la sociedad internacional contemporánea y aceptada por casi todos los estados como autorizada –sea cual sea la desviación de estas normas por parte de estos estados en la práctica–. Los derechos humanos se han convertido en un elemento central, incluso definitorio de la realidad social y política del mundo del siglo XX.

3. Estados y derechos humanos internacionales

Si los derechos humanos son ostentados universalmente –esto es, por todos y por igual– uno podría imaginar que se ostentan universalmente contra todos los demás individuos o grupos. Esta concepción es inherentemente plausible. Es en muchos sentidos una concepción moralmente atractiva. Pero no es el modo internacional contemporáneo de comprenderlo. Los derechos humanos internacionalmente reconocidos, aunque ostentados en igualdad por todos los seres humanos, son ostentados con respecto a y ejercidos contra el estado soberano territorial.

Los Pactos y otros tratados internacionales de derechos humanos establecen derechos para todos los individuos. Las obligaciones que crean, sin embargo, son sólo para los estados. Y los estados tienen obligaciones internacionales de derechos humanos solo respecto a sus propios nacionales –y nacionales de otros países en su territorio o sujetos por otras causas a su jurisdicción o control–. Los regímenes internacionales –o regionales– de derechos humanos contemporáneos son mecanismos de supervisión que monitorean las relaciones entre estados y ciudadanos. No son alternativas a una concepción fundamentalmente estatista de los derechos humanos. Incluso en el fuerte régimen regional europeo de derechos humanos, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos regula las relaciones entre los estados y sus nacionales o residentes.

La centralidad de los estados en la construcción contemporánea de los derechos humanos internacionales también es evidente en la esencia de los derechos reconocidos. Algunos, más notablemente los derechos de participación política, están normalmente restringidos a los ciudadanos. Otros derechos se aplican únicamente a los residentes. Por ejemplo, los estados tienen la obligación internacional en materia de derechos humanos de proporcionar educación y seguridad social solo a sus residentes. Los restantes derechos humanos internacionalmente reconocidos, como a la libertad de expresión y la protección contra la tortura, se aplican a los nacionales de otros países sólo mientras se encuentran sujetos a la jurisdicción del estado en cuestión.

Los estados extranjeros simplemente no tienen la obligación internacional

en materia de derechos humanos de proteger a personas de otras nacionalidades en un tercer país de, por ejemplo, la tortura. Ni siquiera tienen la libertad para usar más que medios persuasivos en nombre de las víctimas de tortura. Las normas actuales de soberanía estatal todavía prohíben a los estados actuar coercitivamente en el exterior para reparar los actos de tortura y muchas otras violaciones de derechos humanos.

Este foco en la relación estado-ciudadano está también arraigado en nuestro lenguaje ordinario. Una persona golpeada por la policía ve vulnerados sus derechos humanos. Pero es un crimen ordinario y no una violación de sus derechos humanos recibir una paliza, por lo demás idéntica, a manos de un ladrón o un vecino irascible. Internacionalmente, distinguimos las violaciones de derechos humanos de los crímenes de guerra. Incluso cuando se infringe un sufrimiento comparable sobre civiles inocentes, trazamos una precisa y categórica distinción basada en si el perpetrador es –un agente de– el propio estado o de un gobierno extranjero.

Aunque no es necesaria ni inevitable, esta concepción estatocéntrica de los derechos humanos tiene unas profundas raíces históricas. La idea de los derechos humanos aparece por primera vez y permanece profundamente arraigada en la teoría liberal del contrato social, la única gran tradición de teoría política y social que parte de la idea de individuos dotados de derechos iguales e inalienables. Y la noción contractualista del estado como un instrumento de protección, implementación y efectiva realización de los derechos naturales es sorprendentemente similar a la concepción del estado en los instrumentos internacionales de derechos humanos. Ambas comparten la visión de que la legitimidad del estado se puede medir en gran medida por el papel que desempeña en la implementación de los derechos humanos.

La restricción de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos a los nacionales, residentes y visitantes también refleja el papel central de la soberanía estatal en la política moderna. Desde al menos el siglo XVI, el estado –dinástico y después territorial o nacional– ha luchado, con un éxito considerable, para consolidar su autoridad interna compitiendo contra poderes locales. Simultáneamente, los estados soberanos en los comienzos de la era moderna lucharon, incluso con mayor éxito, para liberarse de la autoridad imperial y papal. Sus sucesores en la posterior modernidad han luchado celosa, afanosamente y en gran medida con éxito contra los intentos de reinstaurar una autoridad supranacional.

Por tanto, con el poder y la autoridad doblemente concentrados, el estado moderno ha emergido como la principal amenaza para el disfrute de los derechos humanos y como la institución esencial para su efectiva implementación y responsable de hacerlos cumplir. Ambos lados de esta relación entre el estado y los derechos humanos requieren énfasis.

El inmenso poder y alcance del estado moderno hace que controlarlo sea central para la realización de cualquier concepción plausible de la dignidad humana. La estrategia de control mediante los derechos humanos ha tenido dos dimensiones fundamentales. La negativa prohíbe un amplio conjunto de interferencias del estado en la vida personal, social y política de sus ciudadanos, actuando tanto individual como colectivamente. Pero más allá de forjar zonas de exclusión para el estado, los derechos humanos colocan a las personas sobre sus gobiernos, en posición de llevar a cabo un control positivo de los mismos. La autoridad política es conferida a una ciudadanía libre dotada de amplios derechos a la participación política –derecho al voto, libertad de asociación, libertad de expresión, etcétera...–.

El estado, sin embargo, precisamente por su dominio político del mundo contemporáneo, es la institución central disponible para la efectiva implementación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Los “estados fallidos” como Somalia sugieren que una de las pocas cosas tan alarmantes en el mundo contemporáneo como un estado eficientemente represivo, es la propia inexistencia de estado. Los derechos humanos, por tanto, no sólo tienen que ver con prevenir los errores de los estados, también requieren que el estado provea determinados bienes, servicios, oportunidades y protecciones.

Aunque esto es obvio para la mayoría de los derechos económicos y sociales, el esencial papel positivo del estado no es menos central para muchos derechos civiles y políticos. Por ejemplo, la efectiva implementación del derecho a la no discriminación a menudo requiere importantes acciones positivas para hacer real el subyacente valor de la igualdad. Incluso los derechos procesales, tales como el derecho al debido proceso, implican considerables esfuerzos positivos respecto a policía, tribunales y procedimientos administrativos. Y los derechos que garantizan la participación política no son sólo instrumentalmente valiosos para el control del estado, sino buenos en sí mismos. El estado es, por tanto, no sólo requerido para abstenerse de realizar ciertas acciones dañinas, sino para crear un ambiente político que favorezca el desarrollo de ciudadanos activos, comprometidos y autónomos.

Han sido ensayadas o propuestas otras estrategias para controlar la capacidad destructiva del estado y aprovechar sus poderes constructivos para la realización de importantes valores y bienes humanos. Por ejemplo, la virtud o la sabiduría de los líderes, miembros de un partido o clérigos, la experiencia de los tecnócratas y las habilidades especiales y la posición social de los militares a muchos les han parecido alternativas atractivas a los derechos humanos como base del orden político y la legitimidad. Pero el enfoque de derechos humanos ha demostrado ser más efectivo que cualquier otra alternativa que se haya probado todavía –o al menos así es como leo el notable y consistente colapso de las dictaduras tanto de izquierda como de derecha por igual durante los últimos doce años en América Latina, Europa Central y Oriental, África y Asia–.

Estas estrategias alternativas tratan a las personas más como objetos que

como agentes. Se basan en una visión desigual y paternalista de la persona media como alguien a quien se tiene que mantener, un receptor pasivo de prestaciones en lugar de un agente creativo con un derecho a dar forma a su vida. Así, incluso si pasamos por alto su ingenuamente benigna visión del poder y del estado, subestiman enormemente tanto la autonomía como la participación. Por el contrario, una concepción de derechos humanos se basa en un vínculo distintivo de igualdad y autonomía, que se resume en la noción de libre determinación –individual y colectiva– que tiene una muy profunda resonancia contemporánea.

Sin embargo, sería un limitador y potencialmente peligroso engaño ver las actuales ideas y prácticas sobre derechos humanos como fijas, por no hablar de verlas como el final y perfecto resultado de una visión integral y atemporal de los derechos e injusticias inherentes al ser humano. Debemos permanecer abiertos a estrategias y prácticas alternativas para la realización de la dignidad humana. Una manera de pensar sobre el contenido de este volumen es como una investigación sobre la adecuación de señalar esta clase, en particular, de injusticias y derechos humanos en las Relaciones Internacionales. En lo que a mí respecta, voy a especular sobre los cambios probables de las dos próximas décadas, de nuevo, con especial atención al papel central del estado en el régimen internacional contemporáneo de derechos humanos.

4. ¿El declive del estado?

Tras haber esbozado el modo en que hemos llegado donde estamos, quiero concluir con unas especulaciones sobre el futuro. La senda más probable, me parece, es una continuación de los cambios sobre una base más o menos definida, como ha sucedido durante las últimas décadas. Merece la pena, sin embargo, considerar la posibilidad de cambios más radicales. En esta sección considero la posibilidad de declive del estado. La siguiente sección considera el cambio en la concepción de la dignidad humana.

El artículo 28 de la Declaración Universal de Derechos Humanos dice: *“Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos”*. Se ha prestado muy poca atención a los cambios en el orden internacional que podrían fomentar la realización de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La centralidad del estado como portador de deberes relativos a los derechos humanos refleja, no sólo su lugar dominante como un actor que presta bienes, servicios, oportunidades y protección, sino también la continuidad de su papel como punto focal de las visiones de la lealtad política y comunitaria. Tampoco, en mi opinión, es probable que cambie significativamente en las próximas décadas.

4.1 Cambiantes concepciones de la comunidad política

Como se señaló anteriormente, la idea de que las obligaciones que emanan de los derechos humanos son universales es intrínsecamente plausible y tiene un atractivo moral considerable. Pero sin el desarrollo de un sentido cosmopolita o,

al menos regional, de comunidad moral, las concepciones estatocéntricas de las obligaciones de derechos humanos es probable que persistan. Y veo poca evidencia de que vayan a producirse esos cambios normativos.

Incluso algunos de los ejemplos de cambios “progresivos” antes citados tienen su lado oscuro cuando se consideran desde la perspectiva del cambio de las concepciones de la comunidad. En Ruanda, Somalia y la antigua Yugoslavia, las respuestas internacionales relativamente cosmopolitas fueron necesarias por la politización de estrechas lealtades étnicas. En términos más generales, la era post-Guerra Fría ha sido testigo de un resurgimiento importante del nacionalismo. Esto, al menos en parte, contrarresta una mayor disposición a responder a ciertos tipos de sufrimiento por parte de extranjeros.

La limpieza étnica representa una visión del estado-nación en la que las personas, no el territorio, definen el lugar central de la lealtad política, las obligaciones y la organización. El fundamentalismo religioso sugiere que la sustitución actual de la concepción territorial de la comunidad se está produciendo por una concepción eclesiástica en lugar de por una concepción global. Los “valores de la comunidad tradicional”, en sus encarnaciones actuales de Asia y de América del Norte por igual, apelan a una comunidad definida por una experiencia histórica anterior. Como poco, algunos competidores importantes del estado territorial secular son poco atractivos desde una perspectiva de derechos humanos.

También debemos señalar que pocos estados están habitualmente dispuestos a aceptar los significativos costes que implican perseguir objetivos relacionados con los derechos humanos. Consideremos, por ejemplo, los Estados Unidos, que en los últimos años no ha estado dispuestos a imponer sanciones económicas a China por violaciones de derechos humanos, pero lanzó amenazas aparentemente creíbles de imponer sanciones por la piratería de CD. Un enfoque en los intereses nacionales estrechamente definidos sigue siendo, y es probable que así se mantenga, predominante incluso mientras somos testigos del aumento de la importancia de valores más cosmopolitas.

Somos testigos de una sutil aunque importante transformación del carácter del estado y sus derechos y responsabilidades en lugar de su desaparición o sustitución por otros actores en el campo de los derechos humanos. Sólo en raras ocasiones se afirman, por separado o en conjunto, dispuestos a intervenir por la fuerza en respuesta a las violaciones de los derechos humanos, incluso las más graves. Sin embargo, muchos estados no están dispuestos a quedarse con los brazos cruzados, incluso en silencio, frente a las violaciones sistemáticas de derechos humanos y la brutalidad. Hay, por lo tanto, un sustancialmente mayor coste político por las violaciones de derechos humanos hoy que hace dos o tres décadas.

Consideremos, por ejemplo, la reacción internacional sorprendentemente

fuerte contra el comportamiento de Rusia en Chechenia, que es casi universalmente reconocida como parte de su territorio. El interés internacional y la presión sobre Birmania, que no es hoy significativamente más represivo que hace diez o veinte años, es mucho mayor hoy que en el pasado. E incluso China se ha visto obligada a cambiar de tono y argumentar que sus prácticas son implementaciones culturalmente apropiadas de los estándares internacionales de derechos humanos, mientras que durante la Guerra Fría rechazó el lenguaje de los derechos humanos e incluso castigó su uso doméstico.

En el mundo contemporáneo se toma más en serio la idea de que los estados son moral y políticamente responsables a nivel internacional por la forma en que tratan a sus propios ciudadanos en su propio territorio. Pero los estados soberanos siguen siendo el mecanismo central por el que la sociedad internacional contemporánea busca implementar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, como es subrayado por el muy modesto incremento del crecimiento en el alcance y el poder de las instituciones multilaterales de derechos humanos en los últimos años.

Las políticas verbales y de persuasión se han convertido en legítimas y comunes en la sociedad internacional contemporánea. La aplicación coercitiva de las normas internacionales de derechos humanos, sin embargo, sigue siendo ilegítima en la mayoría de las circunstancias. Los principales tratados autorizan la aplicación de medidas de acción multilateral que es, como hemos visto, casi en su totalidad verbal. Las ONG de derechos humanos, por su propia naturaleza, sólo pueden participar en la acción política persuasiva. La intervención coactiva bilateral en nombre de los derechos humanos reconocidos internacionalmente sigue siendo inaceptable. Y pocos estados están dispuestos a tomar más que simbólicas acciones de política exterior para afrontar la mayoría de violaciones de derechos humanos por debajo del genocidio.

Todo esto, a mi juicio, apunta a la centralidad de la persistencia de los sentimientos de lealtad política nacional y la persistente debilidad de las percepciones de la solidaridad política cosmopolita. Y aún cuando, como en Europa Occidental, un sentido real de la comunidad política supranacional parece estar surgiendo, los estados siguen siendo el elemento central en la amalgama de actores con obligaciones de derechos humanos. No debemos confundir las crecientes limitaciones bajo las que los estados descargan sus obligaciones internacionales de derechos humanos con un serio desafío al estado como el principal garante de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

4.2 Interdependencia económica global

Si los estados van a ser desplazados como los responsables centrales de garantizar los derechos humanos internacionalmente reconocidos, otros actores sociales tendrán que surgir para llevar a cabo esa función. Las organizaciones internacionales son rivales poco probables, precisamente porque estas son creaciones de los

estados, que las siguen gestionando. En lugar de buscar amenazas directas desde arriba, sugeriría mirar en su lugar a las erosiones más insidiosas con raíces en la interdependencia económica. Durante las próximas décadas, sin embargo, las implicaciones para los derechos humanos me parecen más preocupantes que alentadoras.

La globalización de la producción está debilitando los esquemas estatocéntricos de implementación de los derechos económicos, sociales y culturales de manera más drástica en los países más ricos del hemisferio norte. No parece, sin embargo, que se estén creando mecanismos alternativos viables. El desempleo semipermanente, atribuible en parte al desarrollo de mecanismos cada vez más globales de producción y de intercambio, ya ha dado lugar a una modesta reducción del estado de bienestar en muchos países de Europa Occidental. Y en los Estados Unidos, la pérdida de empleos en la industria, una disminución dramática en el valor real del salario mínimo y el explosivo crecimiento de los costes de atención de la salud han convertido la cobertura del estado de bienestar más insuficiente del mundo occidental, en aún más incompleta y desigual.

Se puede argumentar que la nueva división internacional del trabajo ha incrementado, al mismo tiempo, el disfrute de muchos derechos económicos, sociales y culturales en los países de reciente industrialización. Pero debemos tener cuidado de no confundir crecimiento económico con derechos económicos y sociales, especialmente en los países donde el crecimiento económico ha sido menos espectacular y sostenido. Los derechos humanos también implican la distribución mínima de bienes, servicios, oportunidades y protección para todos, algo que no se asegura con el mero crecimiento económico –es decir, un aumento de la suma de bienes y servicios disponibles dentro de una sociedad–. Por otra parte, no debemos olvidar los países, especialmente en África, que siguen quedando en gran medida al margen de la nueva división internacional del trabajo.

Los mercados simplemente no pueden hacer el trabajo solos. Las deficiencias de las economías socialistas planificadas resultaron ser inmensas. Pero estos experimentos fallidos fueron esfuerzos para superar las innegables desigualdades de los sistemas de distribución del mercado. Y el verdadero éxito de los "mercados libres" a largo plazo, muestran en realidad las virtudes de las sustanciales intervenciones redistributivas de las democracias liberales y los estados sociales y democráticos de bienestar. Sin embargo, son precisamente estos estados los que se han debilitado por la globalización de la producción. Y la interdependencia económica no parece estar generando una alternativa plausible como prestadora de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos internacionalmente.

No hay razón lógica por la que las empresas, por ejemplo, no puedan considerarse responsables directas de obligaciones relativas a los derechos humanos. En algunos países, como Japón, Corea y Singapur, el estado ha apoyado, animado e incluso ordenado prácticas relativas al empleo y el trabajo que se traducen en la

entrega a través de las empresas privadas de muchos servicios de bienestar social que en Occidente son prestados directamente por el estado. Si la globalización de la producción continúa a ritmo acelerado, no es inverosímil imaginar un intento de extender esta estrategia a nivel internacional. Pero cualesquiera que sean las deficiencias de los estados al proporcionar derechos económicos y sociales, no son nada ante las deficiencias de las multinacionales, que llevan a cabo prácticas imprecisas y vagas, a menudo distantes, y donde los ciudadanos, por tratarse de entidades privadas, carecen incluso del control limitado que proporciona la participación electoral.

Parece que estamos atrapados entre la persistencia de las lealtades nacionales y la disminución de las capacidades nacionales. Y en la medida en que las lealtades políticas en la era del estado de bienestar han llegado a descansar en la capacidad del estado para proveer los medios para los crecientes estándares de vida y los altos rendimientos en la implementación de los derechos económicos, sociales y culturales, un resultado muy probable es un aumento de la alienación política, la polarización y el desorden en todos los niveles de la política –que nos lleva de nuevo a la discusión de la anterior sección–. Un debilitamiento de las lealtades estatales puede contribuir al desarrollo de la sensibilidad cosmopolita más fuerte. Pero una alternativa no menos plausible, sobre todo a medio plazo, es el surgimiento de sentimientos nacionalistas que tratan de culpar a otros por nuestros contratiempos y por los cambios inquietantes, en general.

Las deficiencias de los sistemas estatocéntricos en la realización de los derechos humanos internacionalmente reconocidos son evidentes para aquellos de nosotros que vivimos en ellos. Pero no todos los cambios parecen ser progresivos. Los estados, por lo menos, han ideado mecanismos relativamente eficaces para aprovechar los actores económicos nacionales y redistribuir los recursos. Sin el desarrollo de mecanismos paralelos a nivel internacional, las repercusiones en los derechos humanos de la creciente interdependencia económica no son nada prometedoras.

5. ¿Nuevas concepciones de la dignidad humana?

Tal vez las transformaciones más profundas en las concepciones actualmente dominantes de los derechos humanos se derivan de los cambios fundamentales producidos en la comprensión de la naturaleza humana, la dignidad, el bienestar, o la prosperidad. Voy a argumentar, sin embargo, que el ideal de las personas autónomas e iguales que persiguen, dentro de ciertos límites, sus propias concepciones de la buena vida, sigue estando profundamente arraigado como un ideal político regulador en la sociedad internacional contemporánea. La polémica se acrecenta y seguirá haciéndolo, sobre las consecuencias exactas de estos valores fundamentales, pero los contornos básicos de la construcción contemporánea de los derechos humanos parece estar firmemente arraigada y es probable que persista durante muchas décadas.

Como señalé anteriormente, un logro fundamental del movimiento de derechos humanos ha sido desacreditar las doctrinas morales o políticas basadas en las desigualdades fundamentales entre los seres humanos. Órdenes sociales basados en jerarquías de estatus inamovibles se han sustituido en gran parte –al menos en teoría, y en la mayoría de los países en gran medida también en la práctica– por un orden basado en la igualdad fundamental de todos los ciudadanos. Aunque muchos defensores liberales de los derechos humanos han hecho hincapié en las libertades individuales, es el igualitarismo político radical de los derechos humanos lo que ha tenido implicaciones más profundas, tanto a nivel nacional como internacional.

Uno de los cambios más preocupantes del mundo de la post-Guerra Fría ha sido el resurgimiento de las reivindicaciones basadas en la superioridad de un grupo. La violencia genocida en Bosnia, Croacia y Ruanda son sólo los ejemplos más destacados de un resurgimiento de argumentos politizados sobre la pureza étnica y la superioridad. Políticamente, el fundamentalismo religioso activo no sólo impone una visión estrecha de la buena vida, sino también señala diferencias fundamentales entre los ciudadanos sobre la base de su religión. El resurgimiento de movimientos políticos nacionalistas y las políticas racistas en América del Norte y Europa suscita preocupaciones similares. Además, la mayoría de estos movimientos están asociados a una visión social comprometida con la subordinación de las mujeres.

Sin embargo, las fuertes reacciones internacionales contra las manifestaciones contemporáneas de privilegios étnicos, el nacionalismo xenófobo y el fundamentalismo religioso politizado –en Ruanda y Burundi, la ex Yugoslavia, Sudán, Argelia, Israel y la ex Unión Soviética– sugieren que estos argumentos tienen poco atractivo más allá de quienes se consideran los especialmente elegidos. A diferencia de lo que sucedía con las jerarquías de estatus de épocas pasadas, hoy en día es raro que cualquiera de los que han de estar subordinados o los que miran desde fuera acepten los intentos de hacer valer tales afirmaciones de superioridad. Esto, me permito sugerir, indica el continuo y profundo compromiso con la igualdad moral básica de todos los seres humanos que proporciona el núcleo de la visión de la dignidad humana subyacente en los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Los argumentos de irreductibles diferencias cualitativas entre grupos de seres humanos también parece ser incompatible con el tipo de –relativamente– abierta, inclusiva y tolerante sociedad internacional hacia la que nos hemos estado moviendo en el último siglo. Aunque las concepciones cosmopolitas del orden mundial no han penetrado muy profundamente, uno de los grandes logros de la extensión de la –originalmente occidental– sociedad internacional ha sido el afianzamiento de las doctrinas de la igualdad de los estados y la autodeterminación de los pueblos. Estas doctrinas descansan sobre un más bien poco generoso

reconocimiento de que las diferencias entre nosotros y los demás no justifican su subordinación formal. Tomar esto en serio alteró radicalmente el mapa del mundo en la época de la descolonización y ha redefinido sutil aunque significativamente el carácter de la política internacional de nuestra era.

Esto sólo puede que sólo refleje una noción débil y negativa de la igualdad, pero una noción que es, sin embargo, real y yo diría que también de inmensa importancia. La profunda penetración de los derechos humanos en la política internacional de la post-Guerra Fría sugiere que al menos empieza a tomarse en serio la igualdad irreductible de las personas, incluso si en la práctica permanece subordinada a la igualdad de los estados.

El compromiso básico de los derechos humanos con la igualdad individual conduce "naturalmente" a un énfasis en la autonomía individual. Si uno es igual a los demás, nadie tiene derecho a obligarlo a cumplir con ideas de lo que es correcto y apropiado diferentes de las suyas –o, más precisamente, nadie puede obligarle a tener ideas sobre lo correcto que le tratan como a algo inferior a un agente moral igual con derecho a tenerlas–. De hecho, es difícil separar la igualdad moral natural de los individuos de la autonomía de estas personas iguales.

Sin que ello implique autorización para actuar simplemente como uno desea, esto sugiere la existencia de límites fundamentales sobre lo que la sociedad puede legítimamente exigir o prohibir a sus miembros. La naturaleza de esos límites, por supuesto, es un asunto central del conflicto moral y político, aunque los valores de la Declaración Universal y los Pactos parece que siguen dando forma a la gama de argumentos que reciben un apoyo internacional considerable.

Consideremos, por ejemplo, preguntas sobre la decencia sexual, un tema candente a partir de las críticas procedentes en los últimos años desde los "valores asiáticos" a occidente y a los estándares occidentales de derechos humanos internacionales²¹. En la mayoría de los países occidentales, la libertad de expresión permite la representación gráfica de prácticamente cualquier acto sexual –siempre y cuando no implique y no se muestre a niños–. Algunos países asiáticos prohíben e incluso castigan severamente a aquellos que producen o distribuyen dicho material. Esta polémica, sin embargo, trata sobre los límites de la autonomía o el ámbito de un derecho en particular en lugar de un rechazo fundamental de los derechos humanos o la idea de la autonomía personal.

Aún más, esta controversia está presente a nivel interno en muchos países, al menos igual de fuertemente. Todos los países tipifican como delito algunas formas de pornografía y prácticamente en todos los países se permiten unas ciertas representaciones de la conducta sexual que en otros países –y no sólo los talibanes de Afganistán– han sido prohibidos por pornográficos. Dondequiera que uno trace la

²¹ Para una argumentación equilibrada en ambos sentidos, ver: LANGLOIS, Anthony J., *The Politics of Justice and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.

línea, deja intactos tanto el derecho humano básico internacionalmente reconocido a la libertad de expresión como el valor subyacente de la autonomía personal.

Los argumentos sobre el individualismo supuestamente excesivo de los derechos humanos tienen un alcance igual de débil. La igualdad moral básica de todos los seres humanos, una vez aceptada, requiere lógicamente que cada persona sea especialmente reconocida como individuo. Un cierto grado de individualismo es ineludible cuando nuestro punto de partida moral y político es la igualdad de todos y cada uno de los seres humanos.

Esto, por supuesto, deja abierta la cuestión de los pesos relativos que se asignará a la persona y los grupos a los que pertenece. Por ejemplo, ¿deberían ser enfatizados los tradicionales "valores familiares" y los roles de género en interés de los niños y la sociedad o se deben concebir las familias en términos más individualistas e igualitarios? ¿Cuál es el equilibrio adecuado entre la recompensa de la iniciativa económica individual y de los impuestos redistributivos en interés de la armonía social y el apoyo a personas y grupos desfavorecidos? ¿En qué momento deben las palabras o comportamientos de los individuos desviados o disidentes verse obligados a ceder ante los intereses o deseos de la sociedad?

Preguntas como estas son cuestiones esenciales del debate político en prácticamente todas las sociedades. El lugar– exacto donde se dibujan las líneas difiere considerablemente –aunque yo diría que las diferencias son menores de lo que la mayoría de los gobiernos autoritarios quieren hacernos creer–. Pero las únicas respuestas que hoy reciben el respaldo internacional generalizado –en nítido contraste respecto a hace apenas veinte años– son las que dejan un espacio considerable para las personas autónomas e iguales.

Lo mismo puede decirse de los argumentos sobre el uso de los derechos –humanos– para proteger la igualdad y la autonomía individuales. Cualquiera que sea el atractivo teórico de la gestión tecnocrática, o algún otro sistema de gobierno más ilustrado, todas las experiencias políticas previas sugieren que el mejor mecanismo es empoderar a esas personas autónomas e iguales con derechos humanos. Una vez más, esto nos deja un espacio considerable para el debate político. Pero para nuestros propósitos aquí, es la limitada naturaleza de ese espacio lo que requiere atención.

La queja común de que los occidentales en general, y los estadounidenses en particular, se han vuelto unos "locos de los derechos" merece una seria consideración. Debemos tener cuidado con lo que podría llamarse el imperialismo de los derechos, la tendencia a que todos los bienes humanos importantes deban ser reconocidos como e implementado a través del mecanismo de reconocimiento de derechos –humanos. Como se ha señalado anteriormente, muchos errores daños importantes no son ahora y yo diría que tampoco deberían llegar a ser vistos como, violaciones de los derechos –humanos–. Pero la Declaración Universal

de Derechos Humanos, el núcleo normativo del actual régimen internacional de derechos humanos, parece en gran medida inmune a tales argumentos.

Pocos gobiernos rechazan hoy en día los derechos a la vida, la libertad, la seguridad de la persona, la igualdad ante la ley, a un juicio justo, a la participación política, la seguridad social, el trabajo, el descanso, el ocio, la educación y a un nivel de vida adecuado; a la libertad de pensamiento, de conciencia, religión, opinión, expresión, reunión, asociación y movimiento; y la protección contra la discriminación, la esclavitud y la tortura. Y cuando lo hacen, como por ejemplo, durante la persecución de los Bahai como apóstatas en Irán, estos estados reciben poco apoyo y una crítica internacional considerable. Simplemente no es internacionalmente atractivo hoy, a diferencia de hace treinta años, argumentar que la lista de derechos humanos internacionalmente reconocidos es demasiado larga o está sistemáticamente sesgada.

Esto no supone negar que persista una intensa controversia en torno a las implicaciones de los derechos generales especificados en la Declaración Universal. Por ejemplo pocos países en el mundo entienden la libertad de prensa de manera tan amplia, y muy pocos países desarrollados interpretan el derecho a la seguridad social de forma más restrictiva que los Estados Unidos. Sin embargo, estas variaciones son relativamente pequeñas en la aplicación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Y las formulaciones generales de los principales instrumentos internacionales establecen límites autorizados en el margen de interpretación que permiten.

Hay pocos temas políticos más importantes que el establecer el alcance exacto del espacio político permitido al ejercicio autónomo de sus derechos por parte de las personas. El modo dominante de entenderlo ha cambiado con el tiempo, y seguirá cambiando. Mi lectura de las actuales controversias políticas internacionales sobre derechos humanos sugiere, sin embargo, que siguen produciéndose en gran medida dentro de un espacio delimitado por un compromiso moral básico con la idea de que todos los seres humanos, simplemente porque son humanos, tienen los mismos e inalienables derechos individuales reconocidos en la Declaración Universal y en los Pactos Internacionales.

Hay muchos aspectos de importancia moral en las relaciones internacionales que se sitúan fuera del ámbito de los derechos humanos. Las cuestiones sobre justicia distributiva internacional, ya sea entendida en términos cosmopolitas o estatales, vienen a la mente de entrada. Sin embargo, la creciente importancia de los derechos humanos en las relaciones internacionales en los últimos tres cuartos de siglo, y en las tres últimas décadas en particular, al menos ha llevado algunas cuestiones acerca de lo bueno y de lo malo a un lugar sin precedentes en las agendas internacionales. En cuanto a todas las deficiencias de esta particular forma de construcción del bien y del mal en las relaciones internacionales, creo que el aumento y la persistencia de los derechos humanos como un ideal normativo

en la política internacional es una señal extraordinariamente prometedora para el futuro.

*Artículo traducido por **Virginia RODRÍGUEZ**, licenciada en Derecho y Ciencias Políticas y de la Administración, Máster en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos, miembro del equipo editorial de la Revista Académica de Relaciones Internacionales, y del Grupo de Estudios Africanos de la UAM.

Bibliografía

- ALSTON, Philip y CRAWFORD, James (editores), *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*. Cambridge University Press, Cambridge, 2000.
- BAEHR, Peter R., *Non-Governmental Human Rights Organizations in International Relations*, Plagave Macmillan, Nueva York, 2009.
- BRYSK, Alison, *Global Good Samaritans: Human Rights as Foreign Policy*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- BURKE, Roland, *Decolonization and Human Rights*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2010.
- DONNELLY, Jack, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Cornell University Press, Ithaca, 2003 (Segunda edición).
- DONNELLY, Jack, *International Human Rights*, Westview Press, Boulder, 2006 (Tercera edición).
- DONNELLY, Jack, "International Human Rights Since 9/11: More Continuity than Change", en GOODHART, Michael y MIHR, Anja (editores), *Human Rights in the 21st Century: Continuity and Change since 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2011.
- FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006 (Segunda edición).
- FORSYTHE, David P. (editor), *Human Rights and Comparative Foreign Policy*, United Nations University Press, Tokyo, 2000.
- GOODHART, Michael y MIHR, Anja (editores), *Human Rights in the 21st Century: Continuity and Change since 9/11*, Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, 2011.
- GUEST, Iain, *Behind the Disappearances: Argentina's Dirty War Against Human Rights and the United Nations*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.
- HOLZGREF, J. L. y KEOHANE, Robert O. (editores), *Humanitarian Intervention: Ethical, Legal, and Political Dilemmas*. Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- LANGLOIS, Anthony J., *The Politics of Justice and Human Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001.
- LAUREN, Paul Gordon, *The Evolution of International Human Rights: Visions Seen*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 2011 (Tercera edición).
- LIANG-FENTON, Debra, (editora), *Implementing U. S. Human Rights Policy: Agendas, Policies, and Practices*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 2004.
- MORSINK, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999.
- SCHNABEL, Albrecht y THAKUR, Ramesh (editores) *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International Citizenship*, United Nations University Press, Tokyo, 2000.
- SHELTON, Dinah, *Regional Protection of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2008.
- STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, y GOODMAN, Ryan (editores), *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. Texts and Materials*. Oxford University Press Oxford, 2008 (Tercera edición).
- LIANG-FENTON, Debra, (editora), *Implementing U. S. Human Rights Policy: Agendas, Policies, and Practices*, United States Institute of Peace Press, Washington, D. C., 2004.
- MORSINK, Johannes, *The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1999.
- SCHNABEL, Albrecht, and THAKUR, Ramesh (editores) *Kosovo and the Challenge of Humanitarian Intervention: Selective Indignation, Collective Action, and International*

Citizenship, United Nations University Press, Tokyo, 2000.

SHELTON, Dinah, *Regional Protection of Human Rights*. Oxford University Press, Oxford, 2008.

STEINER, Henry J., ALSTON, Philip, y GOODMAN, Ryan (editores), *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals. Texts and Materials*. Oxford University Press Oxford, 2008 (Tercera edición).

LA SOCIALIZACIÓN DE LAS NORMAS INTERNACIONALES DE LOS DERECHOS HUMANOS EN LAS PRÁCTICAS DOMÉSTICAS: INTRODUCCIÓN*

THOMAS RISSE** Y KATHRYN SIKKINK***

RESUMEN:

Thomas Risse y Kathryn Sikkink plantean en este texto la importancia del impacto de las normas internacionales en las políticas domésticas y proponen un "modelo en espiral" en cinco fases para comprender los cambios en la interiorización de los derechos humanos como norma por parte de los estados. Desarrollan una teoría que explica las etapas y los mecanismos a través de los cuales las normas internacionales generan cambios en el comportamiento de los actores internacionales y transnacionales, y que ayuda a comprender mejor el impacto general de las normas en la política internacional. Este proceso mediante el cual las normas internacionales son interiorizadas e implementadas domésticamente puede ser entendido según los autores como un proceso de socialización.

PALABRAS CLAVE:

Derechos Humanos; Sociedad Internacional; Socialización.

TITLE:

The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction

ABSTRACT:

In this article Thomas Risse y Kathryn Sikkink analyze the importance of international norms impact over domestic politics and propose a five phases "spiral model" to explain the changes in human rights internalization by the states. They develop a theoretical framework that explains the stages and mechanisms by which international norms promote changes in international and transnational actors behavior, and that serves to a better comprehension of the general norms impact over international politics. The process by which international norms are internalized and implented on the domestic level can be understood, according to the authors, as a socialization process.

KEYWORDS:

Human Rights; International Society; Socialization.

*Capítulo 1 de RISSE, Thomas; ROPP, Stephen C.; SIKKINK, Kathryn (eds.) *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, 1999, ps. 1-38. La traducción de este artículo ha sido concedida gratuitamente por la Cambridge University Press y autorizada por los autores Thomas Risse y Kathryn Sikkink.

**Thomas RISSE es Director del Center for Transnational Relations, Foreign and Security Policy de la Universidad Libre de Berlín.

***Kathryn SIKKINK es Profesora de Ciencia Política en la Universidad de Minnesota.

Hace cincuenta años, el 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH). En aquel momento los delegados señalaron claramente que no se trataba de un tratado vinculante, sino más bien de una declaración de principios. Eleanor Roosevelt dijo que la Declaración “establecía un estándar común de logros para todos los pueblos y todas las naciones” y “debía ciertamente convertirse en la Carta Magna de toda la humanidad”. En el cincuenta aniversario de la Declaración, parece apropiado evaluar el impacto de estas normas, ahora consagradas en diversos acuerdos y tratados internacionales. ¿Los principios articulados en la Declaración han tenido algún efecto sobre el comportamiento actual de los estados respecto a sus ciudadanos? ¿Bajo qué condiciones las normas internacionales de derechos humanos son interiorizadas en las prácticas domésticas? Es decir, ¿qué condiciona la variación en el grado en el cual las normas de derechos humanos son implementadas? ¿Y qué podemos aprender de este caso sobre por qué, cómo y bajo qué condiciones las normas internacionales en general influyen en las acciones de los estados? Este libro trata de hacer frente a estos interrogantes.

Este proyecto está relacionado con debates teóricos más amplios en las ciencias sociales y el derecho, sobre la influencia de las ideas y las normas en el comportamiento de los individuos y de los estados. Los investigadores en Relaciones Internacionales están cada vez más interesados en estudiar las normas e ideas, pero pocos han demostrado el impacto actual que las normas internacionales pueden tener en las políticas domésticas. Utilizando casos de estudio que exploran los vínculos entre las normas internacionales de derechos humanos y los cambios en las prácticas de derechos humanos, desarrollamos y presentamos una teoría de etapas y mecanismos a través de las cuales las normas internacionales pueden llevar a cambios en el comportamiento. Creemos que esta teoría será útil para la comprensión del impacto general de las normas en la política internacional.

Para llevar a cabo esta evaluación elegimos estudiar casos similares de países con una grave situación en cuanto a los derechos humanos de cada región del mundo. Además de las muy publicitadas “historias de éxito” en derechos humanos como Chile, Sudáfrica, Filipinas, Polonia y la antigua Checoslovaquia, también examinamos una serie de casos de violaciones de derechos humanos más oscuros y aparentemente intratables en lugares como Guatemala, Kenia, Marruecos, Túnez e Indonesia. Entendemos que estos países con situaciones domésticas e internacionales menos propicias serían casos difíciles para comprender las condiciones bajo las cuales las normas internacionales de derechos humanos podrían llevar a cambios en las prácticas domésticas. La mayoría de las investigaciones sobre las normas internacionales han observado su difusión internacional, o han examinado su impacto en un solo país o región. El diseño de este proyecto nos permite explorar la influencia que un conjunto de normas internacionales de derechos humanos tiene en diferentes estados con muy diversas culturas e instituciones. Al examinar las similitudes y diferencias en el impacto de las normas de derechos humanos en diversos escenarios podemos ver la variación

de sus efectos entre los estados.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos contiene treinta artículos que detallan diversos derechos. Desde el derecho a la vida, el derecho al trabajo, el derecho a descansar y al ocio. Debido a que no podemos evaluar el progreso en todos estos derechos hemos escogido un núcleo central de derechos —el derecho a la vida (el cual definimos como el derecho de ser libre de ejecuciones extrajudiciales y la desaparición) y el derecho a ser libre de tortura, arresto arbitrario y detención—. Al escoger enfocarnos en estos derechos no sugerimos que otros derechos de la Declaración no sean importantes. Sin embargo, estos “derechos de las personas” básicos han sido mayormente aceptados como derechos universales y no como derechos simplemente asociados a una ideología o sistema político particular. Además, estos derechos básicos han sido ampliamente institucionalizados en tratados internacionales que los países alrededor del mundo han ratificado. En este sentido, es alrededor de este núcleo de derechos que más esperaríamos que las normas de derechos humanos hubiesen tenido un impacto sobre las prácticas de derechos humanos. Si no hay progreso en esto no vamos a esperar que lo haya en otras áreas menos aceptadas. Además, debido al trabajo de Amnistía Internacional, varios organismos y misiones de derechos humanos de Naciones Unidas, y comisiones de la verdad a nivel doméstico, hay ahora amplios datos que van desde mediados de la década de 1970 sobre los cambios en los niveles en las prácticas de derechos humanos para estos derechos básicos. Estos datos nos permiten ser más sistemáticos en nuestra evaluación del impacto de las normas de los derechos humanos.

Cuando comenzamos a completar nuestra investigación fuimos sorprendidos por algunos de nuestros casos. Para finales de 1998 las autoridades británicas arrestaron al general Augusto Pinochet, antiguo dictador chileno, en respuesta a la petición hecha por jueces españoles. Éstos pidieron que Pinochet fuera extraditado para enfrentarse a un juicio por violación de derechos humanos durante su régimen. En Guatemala, donde las fuerzas de seguridad del estado asesinaron más de cien mil personas entre 1966 y 1986, en 1997 equipos de antropología forense estuvieron excavando fosas comunes y las comisiones de la verdad estuvieron publicando sus informes sobre pasadas violaciones de derechos humanos. En Indonesia, en 1998 manifestaciones masivas de estudiantes obligaron a Suharto a retirarse del poder y una Comisión Nacional sobre Derechos Humanos, establecida en 1993, ha desarrollado un positivo, si bien lento, avance en la documentación sobre los abusos de derechos humanos y ha recomendado cambios en la política del gobierno. Además de la diversidad geográfica, cultural y política de los países representados en nuestros casos de estudios, vemos unos patrones y procesos comunes en situaciones muy diferentes. Por otro lado, en algunos países como Túnez y Kenia, la situación de los derechos humanos, nunca tan grave como en algunos otros de los casos discutidos arriba, ha empeorado o se ha estabilizado durante el mismo periodo. ¿Cómo podríamos explicar estos cambios, similitudes y diferencias?

Este libro sirve a dos propósitos, uno empírico y otro teórico. Primero, queremos entender las condiciones bajo las cuales los regímenes internacionales de derechos humanos y los principios, normas y reglas incrustados en ellos son interiorizadas e implementadas domésticamente, y por tanto, afectan a los procesos de transformación política. Proponemos un “modelo en espiral” en cinco fases de los cambios en los derechos humanos que explica la variación en la interiorización de esas normas por parte de los estados. Argumentamos que una implementación constante de las normas de derechos humanos requiere que los sistemas políticos establezcan el imperio de la ley. Los cambios estables en las condiciones de los derechos humanos normalmente requieren ciertas medidas de transformación política y pueden ser entendidos como un aspecto del proceso de liberalización. Por tanto, cambios prolongados en los derechos humanos van de la mano con cambios domésticos estructurales.

Abordamos preguntas que son del interés tanto de académicos como de activistas y de responsables políticos. Los activistas y los políticos tienen han debatido mucho sobre la eficacia de las políticas de derechos humanos y las medidas de coerción, pero raramente han tenido tiempo para el estudio y análisis sistemático. Los politólogos y otros científicos sociales están cada vez más interesados en cuestiones sobre la difusión de las normas internacionales y principios. De todas formas, esta literatura es insuficiente con en relación a los mecanismos causales por los cuales estas ideas se esparcen y, más importante, raramente explica la variación del impacto de las normas internacionales. Estas normas y principios “no flotan libremente” sino que afectan el cambio institucional doméstico en una manera diferenciada. La gran variedad de casos examinados en este volumen encaja de forma excepcional para permitir un entendimiento en mayor profundidad de cómo las normas internacionales interactúan con estructuras domésticas muy diferentes.

Las normas internacionales de derechos humanos proporcionan una excelente oportunidad para explorar estos problemas teóricos por numerosas razones. Primero, debido a que las normas internacionales de derechos humanos suponen un reto al gobierno del estado sobre la sociedad y a la soberanía nacional, cualquier impacto sobre el cambio doméstico podría ser contra intuitivo. Segundo, las normas de derechos humanos están bien institucionalizadas en los regímenes internacionales y las organizaciones, y finalmente, estas son impugnadas y compiten con otros principios.

Este libro también se construye a partir de nuestro trabajo anterior sobre el tema. El libro de Risse y Kappen sobre relaciones transnacionales argumentaba que el impacto en las políticas de los actores no estatales que operan de forma transnacional sobre las políticas de los estados, varía según las diferencias en las estructuras institucionales domésticas que determinan tanto su acceso a los sistemas políticos como su habilidad para conectarse con los actores

domésticos. Este libro va un paso más allá y explora las condiciones bajo las cuales las redes de actores domésticos y transnacionales están capacitadas para cambiar estas estructuras domésticas en sí mismas. Sikkink y Keck establecieron la importancia de las “cuestiones de principios” o “redes transnacionales de apoyo” para la difusión de las normas internacionales en las problemáticas de derechos humanos y ambientales. Este libro elabora aún más las condiciones bajo las cuales los principios y las normas internacionales afectan al cambio institucional doméstico y presentan un argumento causal sobre los efectos de las redes transnacionales de apoyo en los procesos de difusión de las normas.

En suma, argumentamos que la difusión de las normas internacionales en el área de los derechos humanos depende crucialmente del establecimiento y la sostenibilidad de las redes entre los actores domésticos y transnacionales, que son quienes manejan la conexión con los regímenes internacionales para alertar a la opinión pública occidental y a los gobiernos occidentales. Nosotros argumentamos que estas redes de apoyo sirven a tres propósitos que constituyen las condiciones necesarias para un cambio doméstico sostenible en el área de los derechos humanos:

1. Ponen a los estados transgresores de normas en la agenda internacional en términos de concientización moral. Al hacer esto, éstos también le recuerdan a los estados liberales su propia identidad como promotores de los derechos humanos.
2. Empoderan y legitiman las reivindicaciones de los grupos domésticos de oposición contra los gobiernos transgresores de normas y parcialmente protegen la integridad física de estos grupos de la represión del gobierno. Por tanto, éstos son cruciales en movilizar a la oposición doméstica, los movimientos sociales y las organizaciones no-gubernamentales (las ONG) en los países que se encuentran en la mirilla.
3. Retan a los gobiernos que violan las normas creando una estructura transnacional que presiona a estos regímenes simultáneamente “desde arriba” y “desde abajo”. Cuanto más se puedan mantener estas presiones, menos opciones quedarán para los dirigentes políticos para continuar la represión.

Este proceso mediante el cual las normas internacionales son interiorizadas e implementadas domésticamente puede ser entendido como un proceso de socialización. Distinguimos entre tres tipos de mecanismos causales que son necesarios para fortalecer la interiorización de las normas:

- Procesos de adaptación de los instrumentos y negociación estratégica
- Procesos de concienciación moral, discusión, diálogo y persuasión
- Procesos de institucionalización y habituación

La significancia de cada proceso varía con las diferentes etapas del proceso de socialización. En general nosotros argumentamos que la adaptación instrumental normalmente prevalece en las etapas tempranas de la socialización de las normas.

Más tarde, la discusión, la persuasión y el diálogo se vuelven más significativos, mientras que la institucionalización y habituación marcan los pasos finales en el proceso de socialización. Desarrollamos un "modelo en espiral" en cinco fases de normas de socialización que especifica los mecanismos causales y la lógica de acción que prevalece en cada fase del proceso. El modelo también contiene hipótesis sobre las condiciones bajo las cuales esperamos que haya progreso en relación a la implementación de las normas de derechos humanos. Por tanto, el "modelo en espiral" explica la variación en los efectos domésticos de las normas internacionales.

Este capítulo presenta el diseño de investigación del libro, en particular, el "modelo en espiral". Los capítulos empíricos evalúan las propuestas teóricas sobre la base de comparaciones parejas de países en diferentes regiones del mundo. Mostramos que el modelo es generalizable a través de los casos independientemente de las diferencias culturales, políticas o económicas entre los países. Estas diferencias importan en términos de tiempo y de duración del proceso de socialización; sin embargo, no afectan la validación general de nuestro modelo explicativo. Por tanto, los capítulos empíricos examinan los casos africanos (Hans Peter Schmitz sobre Kenia y Uganda, David Black sobre Sudáfrica), árabes (Sieglinde Granzer sobre Túnez y Marruecos), de Europa del Este (Daniel Thomas sobre Polonia y la antigua Checoslovaquia), latinoamericanos (Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink sobre Chile y Guatemala), y del Sudeste asiático (Anja Jetschke sobre Indonesia y Filipinas). Juntos, estos capítulos representan un resumen bastante comprensivo de las condiciones de cambio sostenible en el área de los derechos humanos. Éstos permiten hacer comparaciones entre regiones, que Stephen C. Ropp y Thomas Risse discuten en las conclusiones.

Conceptualizando el impacto de los principios y las normas internacionales sobre las identidades y los intereses

Este libro es parte de una creciente literatura sobre el impacto de las ideas y las normas en la política internacional. Este nuevo énfasis ha resultado del fracaso empírico de los acercamientos que enfatizan las estructuras materiales como los determinantes primarios de las identidades, preferencias e intereses del estado. Por el contrario, la relación causal entre los factores materiales e ideacionales está en juego. Mientras que las teorías materialistas enfatizan las condiciones o intereses económicos o militares como lo que determina el impacto de las ideas en la política doméstica e internacional, los constructivistas sociales enfatizan que las ideas y los procesos comunicativos definen, en el primer lugar, qué factores materiales son percibidos como relevantes y cómo estos influyen en el entendimiento de los intereses, las preferencias y las decisiones políticas. En otras palabras, los factores y las condiciones materiales importan a través de procesos cognitivos y comunicativos, la "discusión de ideas" por la cual los actores intentan determinar sus identidades e intereses y desarrollar entendimientos colectivos de la situación en la cual actúan y de los valores morales y normas que guían sus interacciones.

Estamos interesados en el proceso a través del cual los principios (“lo que entienden los individuos como bueno y malo”) se convierten en normas (“expectativas colectivas sobre el comportamiento propio para una identidad dada”) que en cambio influyen el comportamiento y la estructura doméstica de los estados. Mientras que las ideas son acerca de compromisos cognitivos, las normas exigen un cambio de comportamiento en los individuos. El endosar una norma no solo expresa una creencia, sino que también crea un ímpetu para un comportamiento más consistente con la creencia. Mientras que las ideas son normalmente individualistas, las normas tienen una calidad intersubjetiva explícita porque son expectativas *colectivas*. La misma idea de un comportamiento “adecuado” presupone una comunidad capacitada para juzgar lo apropiado.

Al mismo tiempo, el estado no es una caja negra, sino que está compuesto de diferentes instituciones e individuos. Una vez que las ideas se han convertido en normas todavía es necesario entender cómo esas normas influyen a su vez en el comportamiento individual de los actores estatales:

- ¿Cómo y por qué un alto mando militar, que ha ordenado ejecuciones extrajudiciales en el pasado, decide dejar de ordenar ejecuciones?
- ¿Los abusos de derechos humanos terminan porque se persuade a sus perpetradores haciéndoles ver que están en lo incorrecto?
- ¿Éstos terminan porque a los líderes les importa su imagen internacional y quieren que otros países piensen bien sobre ellos? ¿O podemos explicar este comportamiento con factores más decisivos?
- ¿Acaso los perpetradores llegan a pensar que serán obligados a rendir cuentas, y por tanto cambian su comportamiento para evitar ser castigados?
- ¿Se debe a que los países quieren volver a gozar de la ayuda militar y económica internacional que ha sido cortada?

A menudo no es posible hacer una investigación precisa para contestar estas preguntas completamente, pero en este libro hemos trabajado en documentar el cambio (o la falta de ello) en las prácticas de derechos humanos, y luego trazamos el proceso de desarrollo de la normativa doméstica e internacional, política e institucional, para tratar de explicar los cambios que observamos. También consideramos explicaciones alternativas del comportamiento de los derechos humanos para ver qué explicaciones se ajustan a los patrones que observamos en cada país.

En los casos estudiados encontramos muchos ejemplos de algunos cambios en los derechos humanos que ocurren, aparentemente, porque los líderes de los países se preocupan por lo que los líderes de otros países piensen de ellos. Las normas tienen una calidad diferente de otras reglas o máximas. James Fearon argumentó que mientras que las reglas toman la forma de “haz X para obtener Y” las normas toman una forma diferente: “las buenas personas

hacen X". Por tanto, a veces las personas siguen las normas porque quieren que los otros piensen bien de ellos y porque quieren pensar bien de sí mismos. Las normas defendidas por una comunidad actores relevantes influyen en la habilidad de las personas para pensar bien sobre sí mismas por. Académicos en derecho internacional han reconocido desde hace mucho esta naturaleza intersubjetiva de las normas refiriéndose al derecho internacional como relevante dentro de una comunidad de "naciones civilizadas". Hoy día la idea de naciones "civilizadas" está fuera de uso, sin embargo, en el derecho internacional y en las organizaciones internacionales sigue siendo el vehículo primario para declarar normas comunitarias y para la legitimación colectiva. Algunos académicos en derecho ahora discuten sobre una comunidad de "estados liberales" vista como una esfera de paz, democracia y derechos humanos, y distinguen entre las relaciones entre los estados liberales y las relaciones de éstos con los no liberales. Las normas de derechos humanos tienen un estatus especial porque establecen reglas para un comportamiento apropiado y también ayudan en la definición de la identidad de los estados liberales. Las normas de derechos humanos tienen efectos constitutivos porque el buen desempeño de los derechos humanos es una señal crucial para que los otros identifiquen un miembro de una comunidad de estados liberales.

Nuestro acercamiento a los efectos constitutivos y de comportamiento de los principios y normas se inspira en el constructivismo social. Los intereses y las preferencias de los actores no ocurren al margen de las interacciones sociales o se deducen de las limitaciones estructurales en el ambiente doméstico o internacional. El constructivismo social no da los intereses de los actores por sentados, sino que los problematiza y relaciona con las identidades de los actores. Lo que yo quiero depende en gran medida de lo que yo soy. Las identidades, por tanto, definen el rango de intereses de los actores considerados como posibles y apropiados. Las identidades también proveen una medida de inclusión y exclusión al definir un "nosotros" social y al delinear los límites en contra de los "otros". Las normas se vuelven relevantes y causalmente consecuentes durante el proceso por el cual los actores definen y refinan sus identidades e intereses colectivos.

En nuestro caso, las normas de derechos humanos ayudan a definir una categoría de estados —"estados democráticos liberales"—. Muchos (pero ciertamente no todos) de los intereses que estos estados tienen son bastante diferentes de aquellos que tienen los "otros" —los estados autoritarios o "trasgresores de normas"—. En algunos casos, estos "clubs" liberales son bastante específicos. En el caso de la Unión Europea, por ejemplo, las reglas y normas, formales e informales, especifican que sólo los estados democráticos con buen expediente de derechos humanos pueden unirse al club. En el Sistema Interamericano de Estados dichas normas están ahora emergiendo. La Declaración de Managua de 1993 de la Organización de Estados Americanos (OEA), por ejemplo, es muy explícita acerca de este proceso de declaración de las normas que contribuyen a la formación de identidad de los estados miembros. En ésta, los estados miembros de la OEA

declaran “la necesidad de consolidar, como parte de la identidad cultural de cada nación en el hemisferio, las estructuras y sistemas democráticos que fomentan la libertad y la justicia social, salvaguardan los derechos humanos y favorecen el progreso”.

Sin embargo, enfatizar la contribución de las normas internacionales en la formación de la identidad no es sugerir un modelo interesado de cambio doméstico inducido por las normas por que el poder, las luchas políticas y los intereses decisivos de los actores estén de alguna forma ausentes de la historia. No argumentamos en términos de simples dicotomías como “poder contra normas” o “normas contra intereses.” Por el contrario, estamos interesados en la interacción entre estos diversos factores. Por ejemplo, exploramos el “poder de los principios”, que es el uso de los principios y de las normas internacionales en las luchas domésticas entre los actores políticos. En la medida en que las normas de derechos humanos se han convertido en normas consensuadas éstas pueden ser utilizadas como instrumentos en dichas luchas de poder. En el caso de Sudáfrica el “poder de los principios” resultó en un régimen de sanciones que tuvo efectos poderosos sobre la disponibilidad de recursos materiales para el gobierno sudafricano (ver capítulo 3).

Además tampoco sugerimos que las flechas de la causalidad siempre apunten en una dirección, como sería que “las normas llevan a cambios en los intereses”. Hay suficientes ejemplos en este libro en los que los gobiernos nacionales cambiaron sus prácticas de derechos humanos sólo para tener acceso a los beneficios materiales de la ayuda extranjera o para poder mantenerse en el poder de cara a la fuerte oposición doméstica. De hecho, el proceso de cambio en los derechos humanos casi siempre empieza con alguna adaptación por los gobiernos nacionales motivada de forma instrumental o estratégica por las crecientes presiones domésticas y transnacionales. Sin embargo, también argumentamos que éste es raramente el final de la historia. Incluso la adopción instrumental de las normas de derechos humanos, si es seguida por un cambio estructural como la redemocratización, pone en escena un proceso de transformación de identidad. Por tanto, esas normas inicialmente adoptadas por razones instrumentales, luego son mantenidas por razones de creencias e identidad. Mientras que el antiguo liderazgo no es persuadido, el nuevo liderazgo ha internalizado las normas de derechos humanos y muestra un deseo de tomar su parte en la comunidad de estados haciendo perdurar los derechos humanos. El presidente filipino, Ferdinand Marcos, por ejemplo, adoptó ciertas normas de derechos humanos por razones instrumentales pero una vez que pasó el proceso de democratización, y Corazón Aquino tomó el poder, la identidad del estado filipino cambió.

Un proceso similar podría explicar la política pro-democracia de la administración Reagan. Cuando la administración Reagan fue la primera en tomar como posición principal favorecer la democracia, la mayoría lo interpretó como un vehículo para una política exterior más agresiva en contra de los regímenes de izquierda, como la URSS, Nicaragua y Cuba. (Esto sería consistente con el uso

instrumental de los principios). Sin embargo, debido a que la democracia como principio ha conseguido un consenso entre las élites políticas y el público general en Estados Unidos, la administración Reagan se vio obligada a una consistencia mínima en su política exterior, y por tanto eventualmente fomentó activamente la democracia en regímenes autoritarios que los republicanos habían visto como aliados leales, como por ejemplo Chile y Uruguay.

Al final, la dirección precisa de las flechas de la causalidad —en tanto normas que llevan a un cambio en las identidades (colectivas), las cuales, por tanto, producen un cambio en los intereses (instrumentales), o en tanto que los intereses llevan a un cambio en las normas que cambian las identidades— tiene que ser determinada mediante un cuidadoso proceso de rastreo empírico. Este libro no tiene una noción preconcebida de la forma en que los mecanismos causales funcionan en general. Sin embargo, sugerimos que los intereses instrumentales y materiales, los procesos de formación de identidad mediante una norma-guía, como también la discusión, persuasión y el diálogo, de un lado, y una negociación estratégica del otro, difieren en su significancia durante las varias etapas de la socialización de las normas.

Un marco teórico del proceso de socialización de las normas

El proceso por el cual los principios defendidos por los individuos se convierten en normas, en el sentido de entendimientos colectivos sobre el comportamiento apropiado, que a su vez conducen a cambios en identidades, intereses y comportamiento, es conceptualizado en este libro como un proceso de *socialización*. La socialización puede ser definida como la “inducción de los nuevos miembros... dentro de las formas de comportamiento que son preferidas en una sociedad”. Lo que es crucial para esta definición es que la socialización presupone una sociedad. Internacionalmente esto sólo hace sentido dentro de los límites de un sistema internacional definido como una sociedad de estados. No obstante, contrariamente a algunas concepciones de la sociedad internacional, esta definición sugiere que la sociedad internacional es un grupo más pequeño que el total del número de estados en el sistema internacional, y que la socialización de las normas internacionales es el proceso crucial por el cual un estado pasa a ser miembro de la sociedad internacional. La meta de la socialización es que los actores interioricen las normas para que estas presiones externas no sean necesarias para asegurar su cumplimiento. La literatura clásica en las ciencias sociales reconoce que la mayoría de la socialización ocurre entre grupos pares y grupos sociales. “La socialización política produce una política propia... Es la socialización política la que moldea y da forma a las relaciones de los ciudadanos con la comunidad política”. Debido a que la identidad política del estado no emerge aislada, sino en relación a y en interacción con otros grupos de estados y actores internacionales no estatales, el concepto de socialización puede ser útil para entender cómo la sociedad internacional transmite las normas a sus miembros.

En este libro distinguimos tres tipos de procesos de socialización que son

necesarios para que el cambio en el área de los derechos humanos sea duradero:

1. Proceso de adaptación y negociación estratégica
2. Proceso de concientización moral, "avergonzamiento", discusión, diálogo y persuasión
3. Proceso de institucionalización y habituación

Estos procesos constituyen los tipos ideales que difieren según su lógica subyacente o modo de acción e interacción social. En realidad, estos procesos normalmente toman lugar de forma simultánea. Nuestra tarea en este libro es identificar qué modelo de interacción es dominante en qué fase del proceso de socialización. Sugerimos un orden aproximado, representado en la figura 1.1.



Figura 1.1 El proceso de socialización de las normas

El primer tipo de proceso de socialización tiene que ver con las adaptaciones instrumentales a las presiones —tanto domésticas como internacionales—. Frecuentemente los gobiernos acusados de violar las normas de derechos humanos se ajustan a las presiones haciendo ciertas concesiones tácticas. Éstos podrían liberar presos políticos o firmar algún acuerdo internacional, por ejemplo, para conseguir ayuda extranjera, para evitar sanciones extranjeras, o para fortalecer su mandato ante la oposición doméstica. Éstos podrían también involucrarse en procesos de negociación con la comunidad internacional y/o la oposición doméstica. Podrían incluso "sacar el tema" sobre derechos humanos en los foros internacionales, como la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Dichas actividades son esencialmente compatibles con los argumentos de la elección racional sobre el ser humano de los que se espera que maximicen la utilidad. Los actores —trasgresores de normas en este caso—, persiguen intereses definidos exógenamente y primariamente instrumentales o materiales, y cambian su comportamiento para lograr sus metas. Éstos ajustan su comportamiento al discurso internacional de los derechos humanos sin necesariamente creer en la

validez de las normas. Argumentamos en este libro que la adaptación instrumental a las crecientes presiones internacionales y domésticas es una reacción típica de los gobiernos transgresores de normas en las etapas tempranas del proceso de socialización.

El segundo tipo de proceso de socialización que investigamos en este libro tiene que ver con los discursos argumentativos en el sentido habermasiano. Mientras que la adaptación se refiere a ajustes instrumentales a las normas internacionales independientemente de las prácticas discursivas, la socialización a través de los discursos morales enfatiza los procesos de comunicación, discusión y persuasión. Los actores aceptan la validez y el significado de las normas en sus prácticas discursivas. La noción de "discurso moral" necesita ser estrictamente distinguida de las prácticas comunicativas diarias. Podemos diferenciar entre dos tipos ideales de comportamiento comunicativo: el primero se centra en el intercambio de información a través de expresiones verbales. En estas instancias los interlocutores saben lo que quieren y cómo ven la situación en la cual actúan, y comunican esto a otros. Los intercambios de información a través del comportamiento comunicativo también pueden ser incorporados en los modelos de elección racional. Esto no es lo que tenemos en mente.

El otro tipo de comportamiento comunicativo que identificamos con la noción de "discurso" en este volumen reta las pretensiones de validez implicadas en estas "informaciones". A un nivel más básico los actores podrían tratar de clarificar si han entendido correctamente la información recibida. ¿Le hemos entendido correctamente que usted acepta la validez de las normas internacionales de derechos humanos pero reclama que las violaciones alegadas no ocurrieron? Más significativos son los discursos que argumentan sobre si la situación es definida correctamente. Usted reclama que estas acciones son parte de la lucha en contra del terrorismo, sin embargo, entendemos que éstas constituyen violaciones de derechos humanos. ¿De qué son éstas ejemplo? En este caso los actores podrían, de hecho, estar de acuerdo con la validez moral de la norma, pero estar en desacuerdo acerca de si cierto comportamiento está englobado en ella.

Por último, hay discursos morales que retan la validez de las normas en sí mismas. Usted argumenta que los derechos humanos son universales, sin embargo nosotros pensamos que nuestra cultura y estilo de vida son ajenos a estas normas individualistas. En este libro argumentamos que estos discursos que retan las reivindicaciones de validez inherentes en definiciones de la situación, así como también en las creencias y normas afectan a todo el ámbito de los derechos humanos y necesitan ser analizados para explicar los procesos de socialización que conducen a cambios domésticos sostenibles. Los discursos morales particulares no sólo desafían y buscan justificaciones de las normas, sino que también, implican argumentos relacionados con la identidad. Lo que yo encuentro moralmente apropiado depende en cierto grado de quién soy y de cómo me veo a mi mismo. Por ejemplo, como ha sido argumentado arriba, los derechos humanos definen a

una cierta categoría de estados y, por tanto, están relacionados con las identidades colectivas. La lógica del comportamiento discursivo y del proceso de discusión y persuasión, en vez de la negociación instrumental y del intercambio de intereses fijos, prevalece cuando los actores desarrollan entendimientos colectivos que forman parte de sus identidades y les permiten determinar sus intereses. Esas creencias principales triunfan cuando persuaden a los actores en coaliciones potencialmente ganadoras para que interpreten sus intereses, preferencias materiales y políticas, a la luz de esa idea, y que acepten sus obligaciones sociales como apropiadas. Las coaliciones son formadas no sólo a través de la convergencia de los intereses preexistentes de los actores, sino también a través del consenso argumentativo. Las personas son convencidas y persuadidas a cambiar sus intereses instrumentales, o a ver sus intereses en nuevas formas, siguiendo los principios.

Esto no supone argumentar que los discursos morales y las prácticas discursivas en general reflejan situaciones de "discurso ideal" en el sentido habermasiano, en donde el poder y las jerarquías están ausentes y solamente los mejores argumentos cuentan. En las situaciones de la vida real las relaciones de poder y los argumentos basados en los intereses están raramente fuera de escena por completo. Ningún proceso comunicativo conlleva siempre el intercambio de argumentos lógicos. Los actores se basan en una variedad de técnicas para persuadir, incluyendo llamados a las emociones, evocando símbolos, como también el uso y extensión de los argumentos lógicos. Aunque algunos autores privilegian el rol de la lógica en la extensión de las normas, investigaciones psicológicas sugieren que ambas, emoción y cognición, operan sinérgicamente para producir y cambiar actitudes. En el área de los derechos humanos, la persuasión y socialización a menudo conllevan procesos como actos para avergonzar y denunciar, pero que no tienen por objeto producir un cambio de las mentes a través de la lógica, sino un cambio de las mentes de forma aislada, o solamente para avergonzar al objetivo. La persuasión no está desprovista de conflicto. Ésta conlleva a menudo no sólo razonar con los oponentes, sino también presiones, torceduras de brazo y sanciones. Por ejemplo, el trabajo de Audie Klotz sobre las normas y el apartheid discute la coerción, los incentivos y los efectos de la legitimación que a menudo son parte de los procesos de socialización.

No obstante, nosotros entendemos que la lógica de la persuasión y del discurso es conceptualmente diferente desde una lógica de intercambio de información basada en preferencias previas, definiciones de las situaciones, e identidades colectivas. Los procesos discursivos son precisamente los tipos de interacciones humanas en las cuales al menos una de estas propiedades de los actores es retada.

Esperamos encontrar una mezcla de racionalidades, instrumentales y argumentativas, en el proceso de gobernar por el cual los actores domésticos y transnacionales, los estados y las instituciones internacionales, impactan en el desempeño de los derechos humanos de regímenes particulares. Estamos

particularmente interesados en investigar los patrones característicos en la mezcla de lo instrumental y lo comunicativo, y en las condiciones bajo las cuales los actores cambian de un modo de acción a otro. Aquí hay unos cuantos ejemplos tomados del área de los derechos humanos sobre cómo la racionalidad argumentativa y la deliberación política, de un lado, y la adaptación instrumental, del otro, pueden estar relacionadas entre sí:

1. A menudo los gobiernos represivos se adaptan a las presiones normativas por razones puramente instrumentales. Cuando la presión se reduce vuelven a las prácticas represivas, como fue el caso en Kenia a principios de los años noventa (ver capítulo 2). Algunas veces, no obstante, éstos comienzan a institucionalizar las normas de derechos humanos dentro del derecho doméstico y cambian sus prácticas discursivas. Esto en cambio abre un espacio para que la oposición doméstica atrape al gobierno en su propia retórica. En este punto la racionalidad instrumental y comunicativa se entrelaza. Se vuelve bastante difícil para el gobierno denegar la validez de las normas de derechos humanos. La psicología política habla acerca de la "persuasión propia" en este contexto. A través del tiempo la gente ha empezado a creer lo que éstos dicen, particularmente si lo dicen públicamente.
2. La concienciación moral por la comunidad internacional de derechos humanos, a menudo, conlleva un proceso de "avergonzamiento". Los estados transgresores de normas son denunciados como parias que no pertenecen a la comunidad de naciones civilizadas, como fue el caso de Sudáfrica (capítulo 3). Avergonzarles construye categorías de "nosotros" y "ellos", esto es, grupos endógenos y grupos exógenos, reafirmando así identidades estatales particulares. Algunos gobiernos represivos podrán no preocuparse. Otros, sin embargo se sienten profundamente ofendidos porque desean pertenecer a la "comunidad de estados civilizados". En otras palabras, avergonzarles implica un proceso de persuasión, dado que convence a los líderes de que su comportamiento es inconsistente con la identidad a la que aspiran. Este fue el caso del rey marroquí, como muestra Sieglinde Granzer en el capítulo 4.
3. Los grupos de oposición doméstica podrían reunirse alrededor de situaciones de derechos humanos por razones puramente instrumentales al principio, por ejemplo, para poder comunicarse y enlazarse con redes internacionales y transnacionales, o para ampliar las bases de la oposición doméstica trayendo a ésta grupos ideológicamente diversos. En cualquier caso, si tienen éxito derrocando al régimen represivo hay menos necesidad instrumental de actuar sobre su retórica de oposición y de implementar las normas de derechos humanos. Es, por lo tanto, notable que en todos los casos de cambios exitosos en los derechos humanos que se documentan en este libro, los nuevos regímenes

emparejen su discurso opositor con obras, aunque el ajuste a menudo estuviese lejos de ser perfecto. Esto sugiere un proceso de cambio de identidad comunicativa que lleva a los actores a comportarse de manera consistente con su identidad cuando adquieren los medios para hacerlo.

Estos tres ejemplos sugieren que los procesos de socialización comienzan cuando los actores adaptan su comportamiento de acuerdo a la norma por razones inicialmente instrumentales. Los gobiernos quieren mantenerse en el poder, mientras que las ONG domésticas buscan los medios más efectivos para consolidar la oposición. Cuanto más pronuncian el discurso, más se enredan a sí mismos en un discurso moral del que a la larga no podrán escapar. Al principio probablemente utilizarán argumentos para proseguir sus intereses definidos instrumentalmente, es decir, se comprometerán con la retórica. Sin embargo, cuanto más justifiquen sus intereses, más cuestionarán los otros sus argumentos y la validez de las reivindicaciones inherentes a ellos. En este punto, los gobiernos necesitan responder proporcionando más argumentos. Se enredan más en los argumentos y la lógica de la racionalidad argumentativa desaparece de forma lenta pero segura. De ello se deduce que esperemos que la racionalidad argumentativa, el diálogo y el proceso de persuasión prevalezcan en etapas más tardías del proceso de socialización.

Sin embargo, los procesos argumentativos siguen siendo insuficientes para socializar a los estados dentro de las prácticas de respeto de las normas. Las normas de derechos humanos solamente pueden ser entendidas como interiorizadas en las prácticas domésticas cuando los actores las cumplen independientemente de sus creencias individuales sobre la validez de las mismas. En el caso de Uganda (véase el capítulo 2), por ejemplo, el líder nacional Yoweri Museveni, puede ser entendido probablemente como un “verdadero creyente” en los derechos humanos. Pero está poco claro que los drásticos cambios en las condiciones de los derechos humanos sobrevivan más allá de su presidencia. Esto apunta a un tipo final del proceso de socialización que enfatiza la institucionalización gradual de las normas, como ha sido teorizada por el institucionalismo sociológico e histórico. Los actores se adaptan cada vez más a las normas en respuesta a las presiones externas, inicialmente por razones puramente instrumentales. Los gobiernos nacionales podrían entonces cambiar su retórica, aceptar gradualmente la validez de las normas internacionales de derechos humanos y comenzar a vincularse a un proceso argumentativo con sus oponentes, tanto en lo doméstico como en el extranjero. Mientras más acepten la validez de las normas, y mientras más se comprometan en un diálogo sobre la implementación de las normas, será más probable que institucionalicen los derechos humanos en las prácticas domésticas. Las normas de derechos humanos son entonces incorporadas en los “procesos operativos estandarizados” de las instituciones domésticas. Este tipo de proceso de internalización puede ser conceptualizado como independiente de los cambios en los sistemas de creencias individuales. Los actores siguen la norma porque “es hacer lo normal.” Que estén convencidos o no de su validez moral y pertinencia es ampliamente irrelevante para los procesos de habituación. Cuando nos detenemos

ante el semáforo rojo normalmente no nos preguntamos las implicaciones normativas de la regla que estamos siguiendo. Cuando las normas de derechos humanos son institucionalizadas en este sentido, los cambios en los gobiernos y en los líderes individuales importan cada vez menos. Las normas son implementadas independientemente de la conciencia moral de los actores. A éstas simplemente se las “da por sentado”, lo que marca la etapa final en un proceso de socialización. La institucionalización y habituación son necesarias para “despersonalizar” el cumplimiento de la norma y para asegurar su implementación independientemente de las creencias individuales.

Redes de apoyo transnacional y socialización de los derechos humanos: el “modelo en espiral”

Hasta aquí hemos desarrollado un argumento teórico sobre los procesos de socialización al identificar tres tipos ideales de acción social: adaptación instrumental, discurso argumentativo e institucionalización. Para guiar nuestro análisis empírico, sin embargo, este marco conceptual necesita ser operacionalizado y aplicado más específicamente al área de los derechos humanos. A continuación, desarrollamos un “modelo en espiral” en cinco fases de cambio en los derechos humanos que incorporan simultáneamente actividades en cuatro niveles dentro de un marco de trabajo.

- Las interacciones internacionales-transnacionales entre las organizaciones no-gubernamentales internacionales operando transnacionalmente, los regímenes y organizaciones de derechos humanos y los estados occidentales,
- La *sociedad doméstica* en el estado transgresor de normas,
- Los vínculos entre la oposición en la sociedad y las redes transnacionales,
- El *gobierno nacional* del estado transgresor de normas.

El “modelo en espiral” se construye a partir de trabajos previos sobre “cuestiones de principios o redes de apoyo transnacional” en el área de los derechos humanos. Una red de apoyo transnacional incluye aquellos actores relevantes que están trabajando internacionalmente sobre una problemática, que están unidos por valores comunes, un discurso común, e intercambios fuertes de información y servicios. Nosotros seguimos varios estudios sobre el impacto de las normas de derechos humanos en América latina, enfatizando cómo los movimientos sociales y redes domésticas, y transnacionales, se han unido para crear “presión desde arriba” y “presión desde abajo” para lograr cambios en los derechos humanos. Keck y Sikkink se han referido a este proceso como el “efecto bumerán”.

Un patrón de influencia “bumerán” existe cuando los grupos domésticos en un estado represivo sobrepasan el estado y buscan directamente aliados internacionales para tratar de hacer presión en sus propios estados desde fuera. Los grupos de oposición nacional, las ONG y los movimientos sociales se vinculan a redes transnacionales y a ONG internacionales que entonces convencen a las organizaciones internacionales de derechos humanos, instituciones donantes y/o a

grandes potencias para presionar a los estados transgresores de normas. Las redes proveen acceso, herramientas y formación (y a menudo dinero) para los grupos domésticos en lucha. Los contactos internacionales pueden “ampliar” las demandas de los grupos domésticos, tomar espacios abiertos para nuevas problemáticas, y por tanto, hacerse eco de estas demandas en la arena doméstica (véase la figura 1.2).

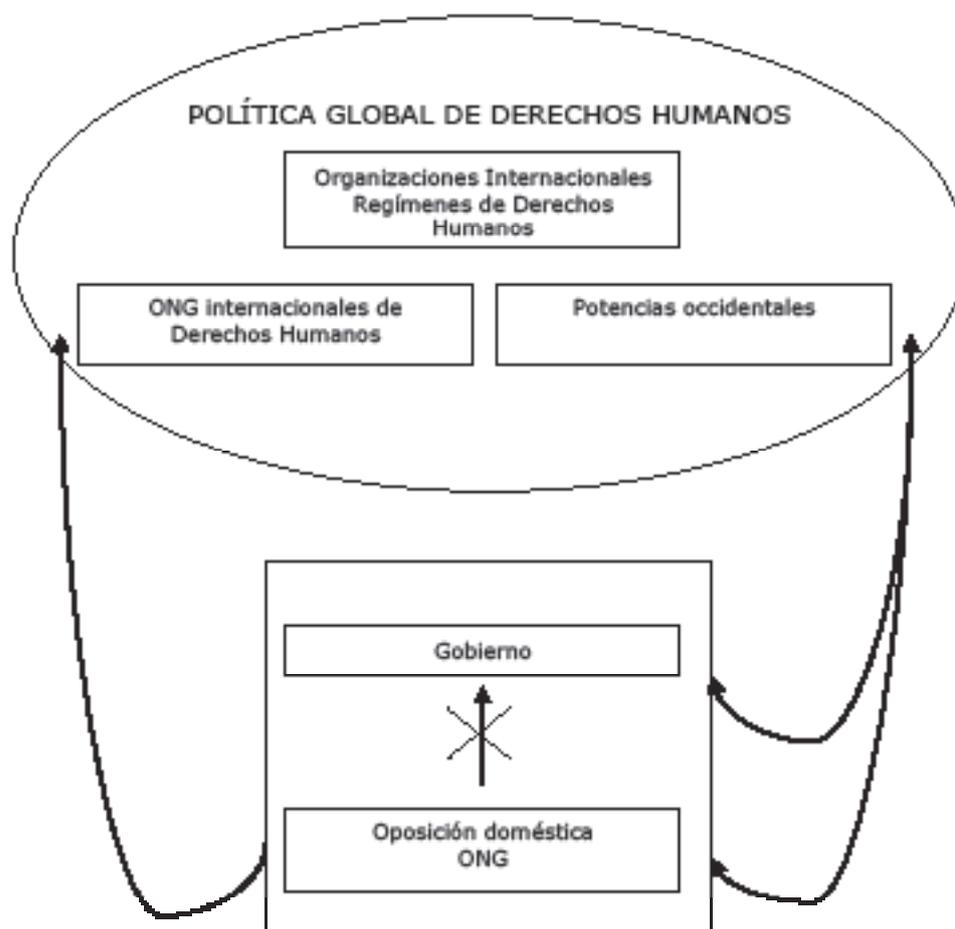


Figura 1.2 El “efecto bumerán”

El “modelo bumerán” puede ser integrado en una conceptualización más dinámica de los efectos que estos vínculos domésticos-internacionales-transnacionales tienen sobre el cambio político doméstico. El “modelo en espiral”, que será explorado en los capítulos empíricos, consiste en varias “tiros de bumerán” con efectos divergentes sobre la situación de los derechos humanos en un país objeto (véase la figura 1.3). Este es un modelo causal que intenta explicar la variación en el grado en el que los gobiernos nacionales se mueven a lo largo de la senda hacia la mejora de las condiciones de los derechos humanos. Nosotros no asumimos un progreso evolutivo. En cambio, abajo identificamos esas etapas en el modelo donde los gobiernos podrían retornar a las prácticas represivas. Desarrollamos hipótesis sobre las condiciones bajo las cuales esperamos que haya un movimiento de una fase del “modelo en espiral” a la otra. Estas fases son distinguidas por la respuesta dominante del estado transgresor de normas a las

actividades de la sociedad y transnacionales. Por tanto, el “modelo en espiral” sirve para operacionalizar el marco teórico de la socialización de las normas desarrollado arriba, para identificar el modo dominante de la interacción social en cada fase (adaptación, discusión, institucionalización), y por último, para especificar los mecanismos causales por los cuales las normas internacionales afectan al cambio doméstico estructural.

“El tiempo mundial”

Nuestro modelo dinámico está basado en la existencia previa de instituciones internacionales que regulan las normas de derechos humanos (una estructura social) y las redes transnacionales de apoyo compuestas por las ONG internacionales y fundaciones, las cuales están indirectamente relacionadas a oficiales trabajando para las organizaciones internacionales de derechos humanos, así como también, para los gobiernos nacionales (los agentes promotores de normas). Las instituciones internacionales son principalmente los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas, como la Comisión Interamericana y la Corte de Derechos Humanos. Las redes de derechos humanos incluyen a las ONG internacionales y domésticas, a las fundaciones y a algunos oficiales, gubernamentales e intergubernamentales, que comparten perspectivas colectivas y una identidad colectiva en relación a las normas de derechos humanos. Otros autores han descrito y explicado los orígenes y crecimiento de estas instituciones y redes¹; nosotros exploramos el rol que juegan en nuestros casos de estudio.

La existencia y el fortalecimiento de las instituciones, normas y redes de derechos humanos, sin embargo, ha aumentado significativamente a lo largo del tiempo, por ende, los casos tomaron lugar en diferentes momentos en “el tiempo mundial”. Antes de 1973 los tratados internacionales de derechos humanos no habían entrado en vigor y las normas e instituciones eran mucho más débiles. Ningún país había adoptado explícitamente ninguna política bilateral de derechos humanos, y existían pocas ONG de derechos humanos. Los casos de Chile y Sudáfrica son importantes en este periodo dado que ambos casos comenzaron antes de la existencia de redes e instituciones internacionales fuertes, y estos casos, de hecho, contribuyeron al crecimiento de las redes, al surgimiento de la política exterior de derechos humanos, y a una orientación más activa de las organizaciones internacionales, como Ropp y Sikkink discuten en el capítulo 6.

¹ DONNELLY, Jack, “Progress in Human Rights”, en ADLER, E., *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, ps. 312-358; también: FORSYTHE, David P., *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*, University of Florida Press, Gainesville, 1991.

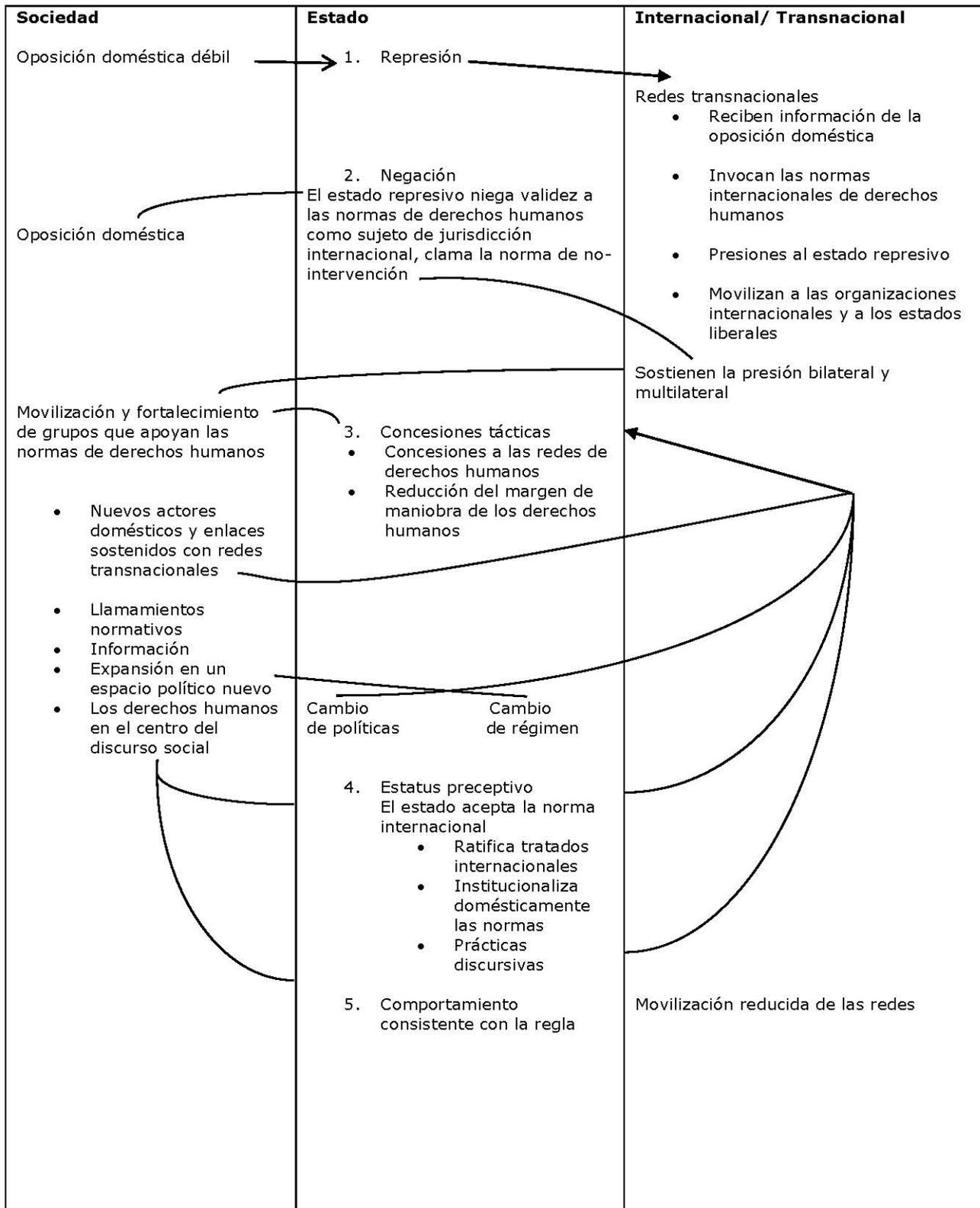


Figura 1.3 El “modelo en espiral” del cambio de los derechos humanos

Entre 1973 y 1985 las ONG transnacionales de derechos humanos y las redes de apoyo se expandieron, y los estados y las redes construyeron la estructura social internacional de las normas internacionales de derechos humanos. En 1976

los pactos internacionales de derechos humanos se hicieron efectivos y surgieron nuevas instituciones, como el Comité de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Entre 1973 y 1990 la mayoría de los países occidentales desarrollaron ciertas políticas explícitas, bilaterales y multilaterales, sobre los derechos humanos. Podemos decir que a partir de 1985 en el mundo comenzó un proceso genuino de surgimiento de normas internacionales en cascada, al igual que las normas internacionales de derechos humanos se expandieron rápidamente². Los casos de los países que comenzaron antes de la cascada de normas tardaron más tiempo en moverse entre las fases en comparación a los casos de represión que comenzaron después de que la cascada de normas tuviera lugar. Una cascada de normas completada lleva al punto donde las normas son internalizadas y toman una "cualidad de dadas por sentado"³. Si la cascada de normas internacionales de derechos humanos es sostenida, los estados tienden a permanecer menos en una etapa de "negación" tan larga, ya que las normas de derechos humanos se han vuelto más aceptadas.

Fase 1: represión y activación de las redes

El punto de partida de nuestra investigación es una situación de represión en el estado que se está investigando —el "objetivo"— donde la oposición social doméstica es demasiado débil y/o está demasiado oprimida para suponer una amenaza significativa contra el gobierno. Los niveles de represión varían bastante entre los países en este libro, desde la represión extrema que roza el genocidio (como el caso de Guatemala) hasta niveles mucho más bajos de represión, como en el caso de Túnez.

Esta fase de represión podría durar largo tiempo, dado que muchos estados represivos nunca logran entrar en la agenda de las redes de apoyo transnacional. Más aún, lamentablemente el grado de represión determina hasta cierto grado si las redes transnacionales pueden tan siquiera obtener alguna información sobre las condiciones de los derechos humanos en el país. A veces, los gobiernos muy opresivos no se convierten en el objeto de las campañas internacionales hechas por las redes de apoyo porque la obtención de información requiere unos enlaces mínimos entre la oposición doméstica y las redes transnacionales para que éstas últimas tengan acceso al estado transgresor de normas. Sólo cuando la red de apoyo transnacional logra obtener suficiente información sobre la represión en el "estado objeto" puede ésta poner al estado transgresor de normas en la agenda internacional, moviendo la situación a la segunda fase (hipótesis 1).

Fase 2: negación

Esta fase del "modelo en espiral" pone al estado transgresor de normas en la agenda internacional de las redes de derechos humanos y sirve para aumentar el

² Sobre las normas en cascada véase SUNSTEIN, Cass, *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.

³ Véase: FINNEMORE, Martha, *et.al.*, "Norms and International...", *op.cit.*; Véase también el capítulo de conclusiones en: RISSE, Thomas, y Stephen C. Ropp, "International human rights norms and domestic change: conclusions" en *The Power of...*, *op.cit.*

nivel de atención del público internacional en contra del “estado objeto”. A menudo, la activación inicial de la red transnacional resulta de una particular e impactante violación de derechos humanos, como por ejemplo una masacre, y lleva a la movilización de la comunidad internacional de derechos humanos. Esta etapa se caracteriza primero por la producción y diseminación de información acerca de las prácticas de derechos humanos en el estado objeto. Dicha información es a menudo recopilada con la cooperación de organizaciones de derechos humanos en el estado objeto. Entonces, la red transnacional comienza a hacer *lobby* en las organizaciones internacionales de derechos humanos, así como también en los estados occidentales —desde la opinión pública hasta los responsables políticos y gobiernos nacionales—. Normalmente este “*lobbying*” conlleva ciertas actividades discursivas en términos de persuasión moral. Se les recuerda a los gobiernos y públicos occidentales, por ejemplo, su propia identidad como promotores de los derechos humanos. Las organizaciones de derechos humanos les recuerdan frecuentemente a los países occidentales sus propios estándares en el área y demandan que vivan a la altura de éstos. Los activistas de las redes a menudo apuntan a las inconsistencias en el comportamiento de los estados occidentales, haciendo hincapié en que condenan las violaciones de derechos humanos en un estado pero no en otro en donde las violaciones son similares. Típicamente esto también conlleva cierto “oprobio”. Por tanto, la persuasión moral toma lugar durante la primera fase, pero también conlleva que las redes persuadan a los estados occidentales para que se unan a las redes con el propósito de cambiar las prácticas de derechos humanos en los estados objeto. Estas actividades de *lobby* deberían llevar a cierta presión inicial sobre el estado objeto para que cambie las condiciones de los derechos humanos.

La reacción inicial de los estados transgresores de normas en los casos considerados aquí es casi siempre una de negación. “Negación” significa que el país transgresor de normas se niega a aceptar la validez de las normas internacionales de derechos humanos en sí mismas, y que se opone a la sugerencia de que sus prácticas nacionales en este ámbito sean sujeto de jurisdicción internacional. Por tanto, la negación va más allá de la simple objeción a acusaciones particulares. El estado transgresor de normas sostiene que las críticas constituyen una intervención ilegítima en los asuntos internos del país. El gobierno podría incluso lograr movilizar el sentimiento nacionalista en contra de la intervención y la crítica extranjera. Entonces, el “tiro inicial del bumerán” a menudo parece ser contraproducente porque permite al estado solidificar su apoyo doméstico. La presencia de algún movimiento insurgente armado dentro del estado objeto puede extender dramáticamente esta etapa al agudizar las percepciones domésticas de amenazas y miedo. Cualquier logro del movimiento insurgente sirve para validar el reclamo del gobierno de que el orden o la integridad misma del estado están en juego, y por tanto, esto podría aislar a las organizaciones domésticas de derechos humanos y a las presiones internacionales al identificar a estos grupos como cómplices, conscientes o inconscientes, del terrorismo.

Contamos la etapa de negación como parte del proceso de socialización porque el hecho de que el estado se sienta obligado a negar las acusaciones demuestra que un proceso de socialización internacional está en camino. Si la socialización no estuviera en marcha, el estado no tendría la necesidad de negar las acusaciones hechas. Los gobiernos que niegan públicamente la validez de las normas internacionales de derechos humanos como interferencia en los asuntos internos están, al menos implícitamente, preocupados por enfrentarse a un problema en términos de su reputación internacional. En este contexto, es interesante que la negación de la norma casi nunca tome forma de rechazo abierto a los derechos humanos, sino que es mayormente expresada en términos de referencia a una norma internacional que se alega como más válida, en este caso, la soberanía. No obstante, la etapa de negación puede durar bastante tiempo. Algunos gobiernos represivos se preocupan poco por las presiones internacionales. Más aún, estos podrían acabar con, o comprar a, la oposición doméstica.

Debido a los cambios en “el tiempo mundial” es posible que la negación y la respuesta sea una fase normativa particular a un periodo en el cual las nuevas normas internacionales emergieron, pero en el que internacionalmente seguían luchando una fuerte batalla. Los gobiernos, a través de su negación, se metieron en esta lucha. Si este es el caso, podríamos esperar que la etapa de negación desaparezca en el caso de las normas más plenamente institucionalizadas. El momento de desaparición de la fase de negación puede diferir de una región a otra. Por ejemplo, ningún estado de Europa Occidental ha negado el estado preceptivo de las normas de derechos humanos desde la junta militar en Grecia a finales de la década de los sesenta. En América latina es posible que los límites históricos de la fase de negación sean encontrados a mediados de los años noventa, sin embargo, esperamos que estas luchas continúen mucho más tiempo en Asia y África.

En suma, de todas formas, los gobiernos transgresores de normas todavía tienen muchas estrategias a su disposición para combatir la presión internacional y transnacional. La oposición doméstica es todavía muy débil para ser capaz de representar un reto mayor al régimen. Por tanto, la transición a la *tercera fase* constituye el mayor reto para la red transnacional de derechos humanos. Esta transición depende primordialmente de la fortaleza y movilización de la red *transnacional* en conjunto con la vulnerabilidad del gobierno transgresor de normas ante las presiones internacionales⁴.

Casi todas las campañas de derechos humanos conllevan tipos particulares de presiones materiales, por ejemplo, cuando la ayuda se condiciona a la ejecución de los derechos humanos, y estas presiones son importantes indiscutiblemente para comprender las etapas tempranas de influencia. Sin embargo, poner como

⁴ Hipótesis 2: Ver KECK, Margaret, *et.al.*, *Activists Beyond Borders...*, op.cit.; KLOTZ, Audie, *Norms in International Relations...*, op.cit.; SIKKINK, Kathryn, “Human Rights, Principled Issue...”, op.cit.; SIKKINK, K., “The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe”, en Goldstein, J., y Robert Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 1993b, ps. 139-170.

objetivo la vulnerabilidad puede venir también desde compromisos normativos previos. La vulnerabilidad puede simplemente representar un deseo de mantener un buen estándar en grupos internacionales importantes⁵. Según el grado en que una nación valora su membresía en una comunidad de estados liberales emergentes, ésta será más vulnerable a las presiones en comparación con un estado que no valora dicha membresía. Esperaríamos que los países que reciben grandes flujos de ayuda militar y económica fuesen más vulnerables a las presiones de derechos humanos que aquellos que no reciben dichas ayudas.

Fase 3: concesiones tácticas

Si las presiones internacionales continúan y se intensifican, los estados transgresores de normas buscan hacer cambios estéticos para pacificar la crítica internacional. Aunque el gobierno transgresor de normas puede cambiar temporalmente la situación —por ejemplo, al liberar prisioneros— no esperamos una mejora estable de las condiciones de los derechos humanos. Sin embargo, este periodo más sostenido de preocupación internacional, debe permitir que el efecto inicial de la segunda fase, “unidos bajo la bandera”, desaparezca. El menor cambio estético, como la liberación de presos políticos, o mayor permisividad sobre actividades de protesta política, pueden permitir a la oposición doméstica reprimida obtener coraje y espacio para montar su propia campaña crítica en contra del gobierno. Normalmente, en este punto el gobierno represivo está actuando casi únicamente desde una posición instrumental o estratégica, tratando de usar las concesiones para obtener asistencia militar o económica, o para reducir el aislamiento internacional.

El efecto más importante de esta segunda fase de movilización internacional es, por eso, no tanto cambiar el comportamiento del gobierno, sino más bien facilitar la movilización social en el país objeto. En otras palabras, si la red transnacional tiene éxito en forzar al estado transgresor de normas a hacer concesiones tácticas, el foco de las actividades podría cambiar del nivel transnacional al doméstico. El aumento de la atención internacional sirve para crear y/o fortalecer las redes locales de activistas de derechos humanos, cuyas demandas son empoderadas y legitimadas por la red transnacional/internacional, y cuya integridad física puede ser protegida por la atención y los vínculos internacionales. En este sentido, la red transnacional sirve para ayudar a crear espacios para los grupos domésticos y para ampliar sus demandas en la arena internacional.

Esta es la fase más precaria del modelo en espiral debido a que puede impulsar el proceso hacia un cambio sostenido en las condiciones de los derechos humanos, pero también podría resultar en un retroceso (véase el capítulo 4 sobre Túnez). Al inicio de la tercera fase, los movimientos domésticos de derechos humanos son con frecuencia relativamente pequeños y dependen de un puñado de líderes claves. El arresto o asesinato de estos líderes decapita al movimiento y el miedo resultante lo paraliza. Esto es lo que ocurrió por ejemplo en la represión de las manifestaciones en la Plaza de Tiananmen en China, y con la respuesta inicial

⁵ KLOTZ, Audie, *Norms in International Relations...*, *op.cit.*

del gobierno guatemalteco a las presiones sobre los derechos humanos a finales de los años setenta (véase el capítulo 6). Aunque estas acciones pueden cortar desde el origen a la incipiente oposición doméstica, esto raramente suspende indefinidamente la espiral, pese a que la mayoría de las veces lo retrasa. La represión adicional es costosa para el gobierno en términos de legitimidad interna, y puede validar la crítica internacional al dejar más claro el poder coercitivo del estado.

Si el ciclo no se retrasa la oposición doméstica puede fortalecerse. Las redes de las ONG domésticas movilizadas, vinculadas a la política global de derechos humanos, pueden entonces ser activadas en cualquier momento. De cara al final de la fase de concesiones tácticas, los gobiernos transgresores de normas, no están ya en control de la situación doméstica. En cuanto cometan cualquier violación seria de derechos humanos, la red doméstica-transnacional es activada y comienza a presionar al gobierno “desde arriba” y “desde abajo”⁶. “Desde arriba” los países donantes ahora prefieren coordinar la ayuda extranjera, haciéndola contingente a los cambios en los derechos humanos. “Desde abajo” gradualmente la represión deja de servir a sus propósitos de suprimir la oposición. Las personas comienzan a perder sus miedos.

En esta fase del proceso de socialización se espera que tomen importancia los dos tipos ideales de racionalidad instrumental y argumentativa, esta última ganando significancia. Primero, en el nivel de la sociedad doméstica, las reivindicaciones en materia de derechos humanos tienen más probabilidades de servir como el principio fundamental alrededor del cual se pueda formar una coalición de oposición (véase el capítulo 5 sobre Filipinas y el capítulo 2 sobre Uganda). Esperamos que la discusión y la deliberación se vuelvan importantes en los procesos de construcción de la coalición de la oposición doméstica. Ciertos grupos domésticos, sin embargo, reconociendo que las reivindicaciones de derechos humanos tienen mayor apoyo y legitimidad internacionales podrían tomar la bandera de los derechos humanos porque es una forma más simple de criticar al gobierno y no porque crean profundamente en los principios de los derechos humanos. Por tanto, asumimos una mezcla de racionalidad instrumental y argumentativa en esta fase crucial de formación de la red doméstica.

Segundo e igualmente importante, los gobiernos transgresores de normas niegan la validez de las normas internacionales de derechos humanos cuando comienzan a hacer concesiones tácticas. Al principio, estas concesiones pueden ser mayormente explicadas en función a los intereses instrumentales. En esta etapa del proceso, el “avergonzamiento” de los gobiernos transgresores de normas se convierte en una herramienta comunicativa particularmente efectiva para la red de apoyo internacional. Como se ha argumentado anteriormente, la “persuasión” de los derechos humanos crea grupos internos y grupos externos (los que apoyan las normas de derechos humanos o los estados democráticos liberales frente a los

⁶ B K, Alison, “From Above and Below...”, *op.cit.*

transgresores de normas de derechos humanos). Los estados están sujetos a un proceso de avergonzamiento normativo y a ser relegados a un grupo externo, que a menudo resienten, y que algunas veces perciben como bastante molesto, tanto para su imagen internacional como para su legitimidad doméstica, de forma que están dispuestos a hacer ciertas concesiones en los derechos humanos (véase el capítulo 4 sobre Marruecos). Ese avergonzamiento es normalmente reforzado por algún tipo de sanciones materiales que consolida el ademán de realizar cambios menores.

Al hacer estas concesiones menores, los estados casi de forma uniforme, subestiman el impacto de estos cambios, y sobreestiman su propio apoyo entre la población. Piensan que los cambios son menos costosos de lo que realmente son, y por tanto, esperan tener un mayor control sobre los procesos domésticos e internacionales. Los líderes de los estados autoritarios (al igual que muchos politólogos) tienden a creer que “hablar no cuesta nada”, y tienden a no entender hasta qué punto pueden verse atrapados en su propia retórica. Como resultado, a menudo los estados son sorprendidos por el impacto creado por sus cambios iniciales —en términos de ambas movilizaciones, doméstica e internacional—. Para el momento en el que se dan cuenta de su error ya han liberado a las fuerzas opositoras más allá de las expectativas del régimen, y la situación está muchas veces fuera de su control.

“El tiempo mundial” permite proporcionar parte de la explicación para esta emboscada. Desde el momento en el que las redes y las políticas de derechos humanos crecieron y cambiaron rápidamente cuando muchos gobiernos entraron en la fase de las concesiones tácticas, no pueden esperar saber la extensión de las presiones políticas que podrían enfrentar no se puede esperar de aquellas que supiesen la extensión de las presiones y políticas a las que se enfrentarían. El razonamiento de los gobiernos, partiendo de experiencias pasadas (cuando los regímenes y redes de los derechos humanos eran relativamente débiles), comprensiblemente subestimaría el impacto de los cambios tácticos en un nuevo contexto mundial.

Un proceso similar ocurrirá con toda probabilidad en el nivel de la acción retórica y comunicativa. Los gobiernos ya no niegan la validez de la norma y comienzan a “usar el lenguaje de los derechos humanos”. Al inicio suelen negar cualquier alegación concreta de violaciones y denuncian a sus críticos como “agentes extranjeros” o simplemente como ignorantes. Al hacer esto, sin embargo, comienzan a entrar en la controversia pública con sus críticos quienes normalmente responden justificando sus acusaciones. Este proceso de debatir sobre las violaciones de derechos humanos toma lugar en organizaciones públicas e internacionales como la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (véase los capítulos 2 sobre Kenia y Uganda, el capítulo 5 sobre Indonesia y Filipinas, y el capítulo 6 sobre Chile y Guatemala). Al inicio de un

proceso como este los argumentos de ambos lados muestran la lógica retórica⁷ donde las justificaciones son usadas para desarrollar los intereses de uno sin estar preparado para realmente retar la validez de las pretensiones inherentes a esos intereses. Lenta pero seguramente, los gobiernos se van enredando en su propia retórica y se va perdiendo la lógica del debate. Cuanto más debata el gobierno transgresor de normas con sus críticos, más probable será que terminen cediendo en sus argumentos y especificando sus justificaciones, y menos probable será que abandonen el modo de debate denunciando abiertamente a sus críticos. Por tanto, en esta etapa, las preocupaciones sobre su reputación mantienen a los gobiernos en un modo de discusión dialógico. Las razones instrumentales y la racionalidad argumentativa se refuerzan entre sí. Al mismo tiempo, cada vez más los críticos de las violaciones de derechos humanos, como las ONG internacionales, toman las justificaciones de los gobiernos por su comportamiento de forma más seria y comienzan a involucrarse en un verdadero diálogo con éstos, preocupándose sobre cómo mejorar la situación de los derechos humanos. En otras palabras, un proceso que comienza por razones instrumentales, con argumentos siendo utilizados de forma meramente retórica, se convierte cada vez más en un diálogo verdadero sobre alegaciones específicas sobre los derechos humanos en el "estado objeto". Esperamos que este sea cada vez más el caso en las últimas etapas de la fase de "concesiones tácticas".

Este proceso de "auto enredo" dentro del funcionamiento de la discusión también implica que los gobiernos transgresores de normas tomen más seriamente a la red transnacional de apoyo y a la oposición doméstica, y comiencen a tratarles como interlocutores válidos, lo que en cambio sólo sirve para su mayor fortalecimiento y empoderamiento. Enfrentados con una oposición doméstica plenamente movilizada y vinculada a redes transnacionales para las cuales los derechos humanos han alcanzado un estatus consensual, los gobiernos transgresores de normas ya no tienen muchas opciones. Algunos mandatarios comienzan un proceso de "liberalización controlada"⁸, y comienzan a implementar domésticamente las normas de derechos humanos. Otros líderes calculan mal la situación, aumentan el nivel de represión, lo cual —en esta etapa— sólo puede servir para fortalecer a la oposición doméstica y para molestar a sus últimos colaboradores internacionales (véanse los capítulos 2 y 5 sobre Uganda y Filipinas). Como consecuencia, suelen ser retirados del poder (véanse también los capítulos 7 sobre Polonia y la antigua Checoslovaquia, y el capítulo 3 sobre Sudáfrica). Esta etapa en el proceso de socialización, siendo el resultado tanto de un cambio de régimen, como de una "liberalización controlada," marca la transición al "estatus

⁷ Véase: SCHIMMELFENNIG, Frank, *Debatten zwischen Staaten...*, *op.cit.*; y SCHIMMELFENNIG, Frank, "Rhetorisches Handeln...", *op.cit.*

⁸ O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986, p. 7; PRZEWORSKI, Adam, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en *Ibidem*, ps. 47-63. WURFEL, David, "Transition to Political Democracy in the Philippines: 1978-88", en ETHIER, D., ed., *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America, and Southeast Asia*, Macmillan, Londres, 1990, ps. 110-135; y véase también el capítulo 4 sobre Marruecos: GRANZER, Sieglinde, "Changing discourse: transnational advocacy networks in Tunisia and Morocco", en RISSE, Thomas, *The Power of...*, *op.cit.*

preceptivo" (hipótesis 3).

Fase 4: "estatus preceptivo"

El "estatus preceptivo" significa que los actores involucrados se refieren regularmente a la norma de derechos humanos para describir y comentar su propio comportamiento y el de otros⁹; las pretensiones de validez de la norma no están en controversia incluso si el comportamiento actual continúa violando las reglas. Nosotros argumentamos que el proceso por el cual los principios ganan un "estatus preceptivo" debe ser decisivo para su impacto duradero sobre el cambio político y social. En esta etapa del proceso, el comportamiento argumentativo es lo más importante. ¿Pero cómo podemos diferenciar entre un estatus preceptivo, conseguido a través de un proceso discursivo de argumentación y persuasión, por un lado, y un apoyo a la norma puramente instrumental o retórico, por otro lado? Los gobiernos nacionales pueden, por ejemplo, referirse a las normas de derechos humanos de forma instrumental cuando lidian con la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos con el objetivo de lograr la buena voluntad occidental o beneficios económicos. Es a la larga imposible, por supuesto, establecer sin lugar a dudas que los actores creen en lo que dicen. No estamos interesados en las "verdaderas creencias" de los actores, siempre y cuando éstos sean consistentes en sus articulaciones verbales, y que finalmente sus acciones se correspondan con sus palabras. Para el propósito de este libro, utilizamos los indicadores siguientes para el "estatus preceptivo"; los gobiernos son considerados como que aceptan la validez de las normas de los derechos humanos si y cuando:

1. Ratifican las convenciones internacionales de derechos humanos respectivas, incluyendo los protocolos opcionales.
2. Las normas son institucionalizadas en la constitución y/o la ley doméstica.
3. Hay algunos mecanismos institucionalizados para que los ciudadanos puedan reclamar violaciones de derechos humanos.
4. Las prácticas discursivas del gobierno reconocen la validez de las normas de derechos humanos independientemente de la audiencia (doméstica o internacional), no acusa a la crítica de "interferencia en los asuntos internos" y entra en un diálogo con sus críticos.

Para estas prácticas discursivas adoptamos los siguientes criterios:

- El estatus preceptivo, en el sentido de reconocer las pretensiones de validez de una idea normativa, implica consistencia argumentativa independientemente de la audiencia. Los actores que cambian sus argumentos según con quién estén lidiando se vuelven sospechosos.
- El estatus preceptivo puede ser particularmente bien investigado en esas circunstancias en las cuales los intereses materiales y relacionados al poder deberían cambiar, pero los actores, no obstante, continúan

⁹ RITBERGER, Volker, "Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept", en RITBERGER, V., ed., *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993, ps. 10-11.

agarrándose a la validez de la norma. ¿Acaso los gobiernos que se han comprometido a una liberalización controlada mantienen sus palabras incluso cuando disminuyen las presiones domésticas y transnacionales para que realice cambios? (Véase el capítulo 4 sobre Marruecos.) Alternativamente, ¿qué ocurre después de un cambio de régimen? ¿Acaso la oposición que obtiene el poder se mantiene en el discurso sobre los derechos humanos durante un periodo sostenido de tiempo, incluso después de consolidar por completo su mandato? (Véanse los capítulos 3 sobre Sudáfrica, 2 sobre Uganda, 5 sobre las Filipinas y 7 sobre Europa del Este).

- El estatus preceptivo de una norma también puede ser bien examinado en situaciones en las cuales el comportamiento actual es todavía parcialmente inconsistente con éste. ¿Cómo manejan los gobiernos nacionales las acusaciones de continuas violaciones de derechos humanos por parte de las redes transnacionales y otros grupos? Si entran en un diálogo con sus críticos, tratan de legitimar su comportamiento haciendo referencia a la norma, se disculpan, o prometen y entregan una compensación, la validez normativa de la idea puede ser inferida.
- Por último pero no menos importante, las palabras tienen que coincidir con los hechos, claro está. El estatus preceptivo de las normas internacionales de derechos humanos implica que los gobiernos hacen un esfuerzo sostenido para mejorar las condiciones de los derechos humanos. En otras palabras, esperamos que a la fase de “estatus preceptivo” le siga con el tiempo la última fase de nuestro modelo de socialización, el “comportamiento consistente con la norma” (véase no obstante, el caso de Guatemala descrito en el capítulo 6).

¿Qué modo de acción e interpretación social domina la fase de estatus preceptivo? Como hemos argumentado anteriormente, esperamos que el comportamiento comunicativo entre los gobiernos nacionales y sus críticos domésticos e internacionales se acerque en las nociones de diálogo, discusión y justificación. Al mismo tiempo, la institucionalización de las normas dentro del derecho doméstico y la subsiguiente institucionalización en las prácticas domésticas comienzan en esta fase del proceso. Se crean nuevas instituciones para proteger los derechos humanos, se entrenan oficiales públicos, incluyendo las fuerzas policiales, y se instituyen procedimientos para querrelas individuales.

Nosotros operacionalizamos el estatus preceptivo como una variable del nivel del país. Si el estatus preceptivo fue primordialmente el resultado de factores domésticos, esperaremos que las normas de derechos humanos logren un estatus preceptivo en países diferentes en tiempos muy diferentes. De hecho, en la mayoría de los países investigados en este volumen, las normas de derechos humanos recibieron el estatus preceptivo en torno al mismo periodo —en la década desde 1985 a 1995—. Nuestros países de estudio son tan diferentes en relación a todos los demás aspectos de las estructuras domésticas que la convergencia en cuanto al inicio de estatus preceptivo es imprevisto a menos que haya un proceso

de socialización en marcha. De hecho, ¿por qué el aprendizaje de las normas internacionales surge en el periodo de 1985 a 1995? No hay una razón obvia para esto —las normas básicas en la DUDH y la mayor institución internacional, la Comisión de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, están presentes desde 1948, y los mayores tratados entraron en vigor desde 1976—. Una explicación posible es que la socialización de las normas requiere tiempo, dado que es principalmente un proceso de comunicación, y toma tiempo entrar en el tipo de diálogo y discusión inherente a la comunicación. Otra es que la socialización de la norma requiere que todas las partes de la estructura social relevante estén en su sitio para que el proceso sea efectivo. Las estructuras sociales relevantes incluyen no sólo las normas, sino también que una gama de instituciones internacionales verifiquen su compromiso con las normas, y que una red monitoree el cumplimiento de la norma y la ruptura de la misma. No es hasta mediados de la década de los ochenta cuando todas las partes de esta estructura, plenamente formada y densa —con el creciente número de tratados, instituciones y ONG de derechos humanos, el aumento de la financiación de fundaciones para el trabajo en materia de derechos humanos— y los derechos humanos pasaron a ser parte de la política exterior de países claves. Más adelante, en las conclusiones de este libro, exploraremos este aspecto que señala cierto tipo de “tiempo del mundo” y de desarrollos sobre a nivel global (véanse las conclusiones, capítulo 8).

Fase 5: comportamiento consistente con la regla

El “estatus preceptivo” es un paso necesario hacia, pero no idéntico a, el comportamiento consistente con la regla. Los gobiernos podrían aceptar la validez de las normas de derechos humanos, pero aún continuar torturando prisioneros o deteniendo personas sin realizar juicios y mucho más. En ocasiones, los gobiernos nacionales no están en pleno control de sus fuerzas policiales y militares, quienes comenten las violaciones de derechos humanos. En cualquier caso es crucial para esta fase del modelo en espiral que las redes domésticas-transnacionales-internacionales mantengan la presión para que se puedan conseguir cambios sostenibles en las condiciones de los derechos humanos. La dificultad particular de esta fase es que las violaciones masivas de derechos humanos fundamentales podrían de hecho reducirse en el estado objeto, y por tanto la atención internacional podría reducirse también. Aunque entretanto muchas de las ONG internacionales han reconocido este problema, las instituciones internacionales y los estados occidentales a veces están satisfechos cuando los gobernantes comienzan a aceptar la validez de las reivindicaciones en materia de derechos humanos en el sentido de estatus preceptivo. Esto es particularmente problemático cuando ha habido un cambio de régimen que ha traído a la coalición de oposición al poder, incluyendo activistas de derechos humanos. No obstante, argumentamos que el cambio sostenido en la condición de los derechos humano sólo será obtenido en esta etapa del proceso cuando los gobiernos nacionales sean presionados de forma continua para vivir de acuerdo a sus pretensiones, y cuando la presión “desde abajo” y “desde arriba” continúa (hipótesis 4). Sólo entonces se puede conseguir la etapa final del proceso de socialización, en donde las normas de derechos humanos están

plenamente institucionalizadas en lo doméstico, y el cumplimiento de la norma se vuelve una práctica habitual de los actores y es cumplida por el estado de derecho. En este punto se puede asumir con certeza que las normas de derechos humanos están internalizadas.

Fase	1. Represión	2. Negación	3. Concesiones tácticas	4. Estatus pre-ceptivo	5. Comportamiento consistente con las reglas
Proceso de movimiento a la siguiente fase de los actores dominantes	Redes transnacionales de derechos humanos	Redes transnacionales de derechos humanos	Redes transnacionales y oposición doméstica	Gobiernos nacionales y sociedad doméstica	Gobiernos nacionales y sociedad doméstica
Modo dominante de interacción	Racionalidad instrumental	Racionalidad instrumental	Racionalidad instrumental Acción retórica Racionalidad argumentativa	Racionalidad argumentativa e institucionalización	Institucionalización y habituación

Tabla 1.1 El modelo en espiral, los actores dominantes y los modos de interacción dominantes

Durante esta fase del proceso podemos ver desarrollarse una dinámica de “juego en dos niveles”, en la cual toman el poder los líderes locales que creen en las normas de derechos humanos, pero que estarán faltos de fortaleza ante sus oponentes domésticos (especialmente en el ámbito militar) para implementar dichas normas. Estos líderes deberán usar las presiones internacionales de los derechos humanos para ganar influencia en contra de sus oponentes domésticos. Como ha sugerido Putnam, las presiones internacionales de los derechos humanos deben permitir a los líderes extranjeros a cambiar el balance de poder en su juego doméstico a favor de una política que prefieren por razones externas¹⁰. Esto parece ser una dinámica en el caso del gobierno de Aquino en Filipinas y en el caso de la administración de León Carpio en Guatemala en el periodo de 1993 a 1996 (véanse los capítulos 5 y 6).

Esto es una descripción corta del “modelo en espiral” del cambio en los derechos humanos estableciendo los mecanismos causales y el proceso por el cual las

¹⁰ EVANS, Peter B., *et.al.*, *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993; ver también: PUTNAM, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games”, en *International Organization*, vol. 2, n° 42, 1988, ps. 427-460.

normas establecidas internacionalmente afectan al cambio doméstico estructural a través de las actividades de las redes articuladas en torno a la defensa de principios, vinculando a las ONG domésticas, a las ONGI operando transnacionalmente, a las instituciones internacionales y a los gobiernos nacionales. La tabla 1.1 resume el modelo en espiral en relación a (a) los actores dominantes cuyos esfuerzos son cruciales para mover el proceso de socialización de una fase a la siguiente, y (b) el modo dominante de interacción social a través de varios niveles.

Nosotros proponemos, en primer lugar, que las redes transnacionales de derechos humanos —junto con los regímenes y organizaciones internacionales, como con las potencias occidentales— son cruciales en las etapas tempranas en términos de:

- Poner a los regímenes represivos en la agenda internacional,
- Comenzar un proceso de “avergonzamiento” y surgimiento de conciencia moral,
- Empoderar y fortalecer la inicialmente débil oposición doméstica.

Durante las últimas etapas del modelo, las actividades de las redes internacionales y de la oposición doméstica se vuelven más significantes, al tener lugar la transición crucial de la fase de las “concesiones tácticas”. Sólo cuando, y si, la oposición doméstica se moviliza completamente y complementa la presión “desde arriba” presionando “desde abajo”, puede lograrse la transición hacia el estatus preceptivo y los cambios sostenidos en las condiciones de los derechos humanos.

En segundo lugar, sostenemos que los modos dominantes de interacción social también cambian durante las diferentes fases del modelo. En las fases iniciales, la mayoría de las acciones pueden ser explicadas fácilmente por las razones instrumentales. Los gobiernos transgresores de normas, por ejemplo, quieren mantenerse en el poder, (volver a) ganar la ayuda extranjera, etc., y por tanto, niegan la validez de las normas y/o hacen concesiones tácticas. En etapas posteriores del proceso de socialización aumenta la utilización de la racionalidad argumentativa. Los gobiernos bajo presiones transnacionales y domésticas son más forzados a debatir con la oposición y a entrar dentro de un verdadero diálogo (véase por ejemplo el capítulo 3 sobre Sudáfrica). Una vez que las normas de derechos humanos han ganado un estatus preceptivo en el “estado objeto,” los procesos de institucionalización y habituación se convierten en el modo dominante de la acción social.

En conclusión, necesitamos tratar un punto más: nuestro modelo en espiral no asume un progreso evolutivo hacia la implementación de la norma, pero afirma sin embargo explicar la variación y la falta de progreso. ¿Cuáles son las condiciones bajo las cuáles el modelo en espiral puede ser interrumpido resultando en una estabilización del statu quo de violación de la norma? Primero, como se discutió arriba, en la fase 3, cuando las presiones internacionales hayan disminuido, los

regímenes podrían retornar a la opresión después de ciertas concesiones tácticas. Más aún, los líderes de los estados objeto podrían no interesarse por la oposición transnacional e internacional acerca de su comportamiento y simplemente aumentar la represión con el fin de prevenir efectivamente la emergencia de redes de ONG locales. Mientras menos dependientes son los gobiernos nacionales del mundo exterior —en términos de recursos tanto materiales como ideológicos—, menos deberían preocuparse. En otras palabras, los mandatarios opresivos tienen cierta carta blanca durante las etapas iniciales del modelo en espiral cuando tanto la oposición doméstica como los vínculos doméstico-transnacionales son más bien débiles. Sin embargo, una vez que las concesiones tácticas han llevado a una oposición doméstica totalmente movilizadora con los enlaces transnacionales, no hay mucho que los mandatarios opresivos puedan hacer para enfrentar la presión y continuar la violación de los derechos humanos. El segundo momento crítico viene en la fase 4 cuando los derechos humanos han ganado un estatus preceptivo en el nivel nacional, pero el comportamiento real se mantiene un paso por detrás. En esta instancia la fortaleza de la oposición doméstica y la red local de ONG no es ya un problema primario, pero sí lo es la dificultad de mantener la presión internacional. Esto es especialmente grave cuando un país evita llevar a cabo violaciones de derechos humanos contra los altos líderes de la oposición, pero continúa con abusos endémicos y de bajo nivel, como el uso rutinario de la tortura contra criminales comunes. La coexistencia de niveles relativamente altos de participación y competición política, con los abusos de derechos humanos, puede socavar la atención internacional. Vienen a la mente casos como México, Brasil y Turquía.

Explicaciones alternativas

Hay dos grandes explicaciones alternativas para nuestro modelo de internalización de la norma inducido por las redes articuladas en torno a la defensa de principios que operan en los niveles doméstico y transnacional. La primera explicación alternativa es compatible con los acercamientos (neo)realistas o (neo)marxistas, según la cual el principio interesa si está respaldado por un poder superior en lo económico y/o lo político, o si se acomoda a los intereses materiales definidos por los actores en relación a su ambiente internacional. Stephen Krasner ha argumentado, por ejemplo, que los derechos humanos son promovidos e implementados como resultado de los intereses, presiones y capacidades de las grandes potencias¹¹. Este acercamiento necesitaría explicar, sin embargo, por qué las grandes potencias cambian sus posiciones dependiendo las normas que eligen respaldar. Por ejemplo, ¿Por qué los Estados Unidos pasaron de una posición en la cual los derechos humanos eran vistos como una parte inapropiada de la política exterior, antes de 1973, a una posición en la cual los derechos humanos son un pilar importante de la política estadounidense para los años noventa?

En relación con los países del tercer mundo, uno también podría asumir que

¹¹ KRASNER, Stephen, "Sovereignty, Regimes, and Human Rights", en RITTBERGER, V., *et.al.*, *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1993.

las condiciones de los derechos humanos mejoraron como resultado de las presiones hechas por el Banco Mundial y/o países donantes empleando el criterio del “buena gobierno”. Los actores estatales en los países del tercer mundo podrían promover medidas liberalizadoras con el propósito de obtener ayuda financiera y económica para el desarrollo de parte de occidente o de las instituciones multilaterales, como en Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estos acercamientos tendrían que explicar el por qué este criterio de “buen gobierno” fue, en términos relativos, añadido recientemente a los requerimientos condicionantes de las instituciones multilaterales, a menudo por encima de la resistencia de los asesores más técnicos, quienes entendieron a este criterio como menos relacionado con las tareas centrales de estas instituciones. Más aún, las olas de choque exógenas en la política internacional, como el fin de la Guerra Fría, llevaron a cambios en la distribución internacional del poder que también pudieron mejorar las condiciones de los derechos humanos a través de cierto tipo de efecto bola de nieve¹².

Esta consideración está incluida en nuestro modelo en espiral en la medida en que ciertos individuos en las instituciones financieras internacionales y en los gobiernos de las grandes potencias occidentales forman parte de las redes transnacionales de apoyo de los derechos humanos. Sin embargo, este libro investiga y problematiza las preferencias de esos actores en vez de simplemente asumirlas. Si los donantes occidentales comenzaran a coordinar la ayuda extranjera, o el Banco Mundial añadiera el criterio de “buen gobierno” a sus programas de ajuste estructural, estos cambios en políticas podrían resultar igualmente de las actividades de las ONGI. Como mucho, dado que el modelo en espiral no asume la ausencia del poder coercitivo en el proceso de inducción de cambios domésticos en el área de los derechos humanos, este acomoda dicha explicación. Sólo si puede ser empíricamente demostrado que las presiones generadas por las grandes potencias y/o las instituciones financieras internacionales son los factores más significativos en el vínculo doméstico-transnacional-internacional para inducir mejoras sostenibles en los derechos humanos, o si cualquier mejora en las prácticas de los derechos humanos termina tan pronto como las presiones externas materiales se detienen, entonces constituiría esto un reto a nuestro modelo.

La segunda propuesta alternativa a nuestro modelo también niega la importancia del valor causal independiente a los principios, pero le explica con la “primacía de la política doméstica”¹³ en el sentido de cambios en la estructura económica del país objeto. Esta consideración alternativa condensa los razonamientos de las teorías de la modernización¹⁴. Estos argumentos pueden ser divididos entre

¹² HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991; y, KITSCHOLT, Herbert, “Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?”, en *American Political Science Review*, vol. 4, n° 86, 1992, ps. 1028-1034.

¹³ KEHR, Eckart, *Der Primat der Innenpolitik*, de Gruyter, Berlín, 1970.

¹⁴ PRZEWORSKI, Adam, y Fernando Limongi, “Modernization: Theories and Facts”, en *World Politics*, vol. 2, n° 49, 1997, ps. 155-183; para otra crítica véase: SCHMITZ, Hans Peter, “Why Structural and Agency-based Approaches Fail to Explain Democratisation- Cultural and Institutional Aspects of Political Change in Kenya and Uganda”, en *25th ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 27 de

una perspectiva económica, que clama una correlación directa entre crecimiento económico y democratización, de un lado, y la perspectiva del sistema social que enfatiza la urbanización *inter alia*, la alfabetización y el rol de los medios de masas, del otro lado¹⁵. Se espera que el estrato social en emergencia (las clases medias) se conviertan en agentes del cambio¹⁶. La creación de intereses económicos no vinculados a las actividades del estado necesita la implementación de instituciones políticas racionales e imparciales que aseguren la expansión del intercambio entre los mercados a través del imperio de la ley. "Por tanto, esta hipótesis afirma que los países con una creciente clase media experimentarán una mayor liberalización política"¹⁷.

No hay ninguna duda de que aquellos que se activan y movilizan en las redes domésticas de derechos humanos y en las ONG mayoritariamente pertenecen a las clases medias urbanizadas. La cuestión no es el origen social y de clase de los activistas de las ONG sino si estos cambios en las condiciones socio-económicas llevan a procesos de movilización política. De hecho, si este fuera el caso, no tendríamos que molestarnos acerca del complicado proceso de vinculación entre los actores domésticos con las ONGI transnacionales y las instituciones internacionales para explicar las mejoras sostenibles en los derechos humanos. Pero los acercamientos derivados de la teoría de la modernización tendrán que confrontar el dilema de que sólo dos décadas atrás la literatura sobre el desarrollo político hizo exactamente el argumento contrario —que los procesos y necesidades del desarrollo económico para los países más desarrollados requirió una forma autoritaria de gobierno—¹⁸. El modelo autoritario burócrata fue desarrollado para tratar de explicar el enigma de por qué los estados más desarrollados en América Latina, con amplias clases medias —Brasil, Argentina, Chile y Uruguay— en las décadas de los años sesenta y setenta experimentaron las formas de gobierno autoritario más represivas de su historia. La idea de cierta correlación automática entre la economía de mercado y la democracia, o entre una etapa particular del desarrollo económico y un tipo de régimen particular, necesita confrontar este tipo de evidencia desconcertante.

Conclusiones

Este libro investiga las condiciones bajo las cuales las ideas y normas internacionales de los derechos humanos contribuyen al cambio en la política doméstica. Las normas influyen en el cambio político a través del proceso de socialización que

febrero de 1997.

¹⁵ BRACHET-MARQUEZ, Viviane, "Explaining Socio-Political Change in Latin America: The Case of Mexico", en *Latin American Research Review*, vol. 3, n° 27, 1992, p. 96.

¹⁶ ROBINSON, Mark, "Strengthening Civil Society in Africa: The Role of Foreign Political Aid", en *IDS-Bulletin*, vol. 2, n° 26, p. 73.

¹⁷ WILSON, Ernest J. III., "Creating a Research Agenda for the Study of Political Change in Africa", en WIDNER, J.A., *Economic Change and Political Liberalization in the Sub-Saharan Africa*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 266.

¹⁸ Véase: COLLIER, David, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979; y O'DONNELL, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1973.

combina los intereses instrumentales, las presiones materiales, la discusión, la persuasión, la institucionalización y la habituación. Nosotros intentamos explorar la particular mezcla de presiones materiales con los procesos comunicativos.

Pero incluso si está disponible el apoyo material, el país objeto deberá ser sensible a las presiones, y a menudo es la dimensión comunicativa la que subraya la sensibilidad a las presiones. Como dejaron claro los casos de las sanciones económicas a Haití en 1993 y 1994, y a Guatemala en la década de los años setenta, algunos gobiernos pueden resistir las presiones de forma exitosa y por largo tiempo. Los países más sensibles a las presiones no son aquellos más débiles económicamente, sino aquellos que se preocupan más por su imagen internacional. Vincular las prácticas de derechos humanos al dinero, el comercio, o el prestigio, no son condiciones suficientes para la efectividad. Los militares haitianos escogieron mantenerse en el poder enfrentándose a la censura moral universal y al colapso económico. Sólo la amenaza de una invasión militar les llevó a un acuerdo de último minuto para retirarse del poder.

Es esta dimensión la más difícil de captar en una investigación. Los académicos han reconocido bastante que incluso los regímenes represivos dependen de una combinación de coerción y consentimiento para mantenerse en el poder, y ese consenso es la base de la que deriva la legitimación del estado. Pero además, para asegurar el consentimiento y la legitimidad doméstica, los estados buscan también la legitimidad internacional. Este libro sugiere que algunos estados están profundamente preocupados por la aprobación por otros estados. A través de procesos de socialización y persuasión, los estados comunican las normas emergentes de la sociedad internacional, crean grupos internos y grupos externos como comunidades normativas que excluyen, y podrían convencer a los estados transgresores de normas de que los beneficios de pertenecer al grupo interno superan los costos. Los casos donde las campañas de las redes han sido más exitosas son aquellos países donde se ha internalizado el discurso del liberalismo en una escala mayor.

Nuestro libro tiene grandes implicaciones para la literatura sobre democratización, que ha tendido a negar su dimensión internacional, a pesar del "estilo ola" de las tendencias globales de la democratización¹⁹, sugiriendo que ciertos factores internacionales influyen en ello. No argumentamos que los factores internacionales son los únicos factores responsables de la democratización, sino más bien que las normas y las redes internacionales pueden proveer un apoyo clave para los procesos de democratización en etapas cruciales, y que éstas han sido una condición necesaria, mucho más que suficiente, para la ola más reciente de democratización. Exploraremos este tema con mayor profundidad en las conclusiones.

Traducido por **Melody Fonseca**, Doctoranda en Relaciones Internacionales y

¹⁹ HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization...*, *op.cit.*

Estudios Africanos e Investigadora FPU del Dpto. de Historia Contemporánea.

Bibliografía:

- ADLER, Emmanuel, *The Power of Ideology: The Quest for Technological Autonomy in Argentina and Brazil*, University of California Press, Berkeley, 1987.
- ADLER, Emmanuel, "Cognitive Evolution: A Dynamic Approach for the Study of International Relations and their Progress", en ADLER, Emmanuel, ed., *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1991.
- ADLER, Emmanuel, "Seizing the Middle Ground: Constructivism in World Politics", en *European Journal of International Relations*, vol. 3, nº 3, 1997, ps. 319-363.
- BARNES, James, et.al., *The World of Politics*, St. Martin's Press, Nueva York, 1980.
- BRACHET-MARQUEZ, Viviane, "Explaining Socio-Political Change in Latin America: The Case of Mexico", en *Latin American Research Review*, vol. 3, nº 27, 1992, p. 96.
- BRYSK, Alison, "From Above and Below: Social Movements, the International System, and Human Rights in Argentina", en *Comparative Political Studies*, vol. 3, nº 26, 1993, ps. 259-285.
- BULL, Hedley, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Columbia University Press, Nueva York, 1977.
- CHAIKEN, Shelly, et.al., "Principles of Persuasion", en HIGGINGS, E.T., et.al., ed., *Social Psychology: Handbook of Basic Principles*, Guilford Press, Nueva York, 1996, ps. 703-705.
- CHECKEL, Jeffrey T., "The Constructivist Turn in International Relations Theory", en *World Politics*, vol. 2, nº 50, 1998, ps. 324-348.
- COLLIER, David, *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.
- CRAWFORD, Neta C., "Decolonization as an International Norm: The Evolution of Practices, Arguments, and Beliefs", en REED, L., et.al., *Emerging Norms of Justified Intervention*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1993.
- DAWSON, Richard E., et.al., *Political Socialization*, Little, Brown and Co., Boston, 1969.
- DONNELLY, Jack, "Progress in Human Rights", en ADLER, E., *Progress in Postwar International Relations*, Columbia University Press, Nueva York, 1991, ps. 312-358.
- EAGLY, Alice., et.al., *The Psychology of Attitudes*, Harcourt Brace Jovanovich, Fort Worth, 1993.
- EVANS, Peter B., et.al., *Double-Edge Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- FEARON, James, "What is Identity (As We Now Use the Word)?", Borrador, Stanford University, 1997.
- FORSYTHE, David P., *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*, University of Florida Press, Gainesville, 1991.
- FRANCK, Thomas M., *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford University Press, Nueva York, 1990.
- GOLDSTEIN, Judith, et.al., eds., *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Cornell University Press, Ithaca, 1993b.
- HAAS, Peter, ed., "Knowledge, Power and International Policy Coordination", en *International Organizations, Special Issue*, vol. 1, nº 46, 1992.
- HABERMAS, Jürgen, *Theorie des kommunikativen Handelns*, vol.2, Suhrkamp, Frankfurt, 1981.
- HABERMAS, Jürgen, *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*, Suhrkamp, Frankfurt, 1992.

- HABERMAS, Jürgen, *Vorstudien und Ergänzungen zur Theorie des kommunikativen Handelns*, Suhrkamp, Frankfurt, 1995.
- HALL, Peter, et al., "Political Science and the Three New Institutionalisms", en *Political Studies*, nº 44, 1996, ps. 952-973.
- HUMPHREY, John P., *Human Rights and the United Nations: A Great Adventure*, Transnational Publishers, Dobbs Ferry, 1984.
- HUNTINGTON, Samuel P., *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press, Norman, 1991.
- IKENBERRY, John G., et al., "Socialization and Hegemonic Power", en *International Organizations*, vol. 3, nº 44, ps. 283-315.
- JACOBSON, John, et al., "Much Ado About Ideas: The Cognitive Factor in Economic Policy", en *World Politics*, nº 47, enero de 1995, ps. 283-315.
- JEPPELSON, Ronald, "Institutions, Institutional Effects and Institutionalism", en DiMAGGIO, P.J., et al., *The New Institutionalism in Organizational Theory*, Chicago University Press, Chicago, 1991.
- KATZENSTEIN, Peter, ed., *The Culture of National Security. Norms and Identity in World Politics*, Columbia University Press, Ithaca, 1996a.
- KECK, Margaret, et al., *Activists Beyond Borders. Transnational Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- KEHR, Eckart, *Der Primat der Innenpolitik*, de Gruyter, Berlín, 1970.
- KITSCHELT, Herbert, "Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations?", en *American Political Science Review*, vol. 4, nº 86, 1992, ps. 1028-1034.
- KRASNER, Stephen, "Sovereignty, Regimes, and Human Rights", en RITTBERGER, V., et al., *Regime Theory and International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1993.
- KRATOCHWIL, Friedrich, *Rules, Norms, and Decisions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.
- MORROW, James, "Modeling the Forms of International Cooperation: Distribution versus Information", en *International Organization*, vol. 3, nº 48, 1994, ps. 387-423.
- MÜLLER, Herald, "The Internalization of Principles, Norms, and Rules by Governments: The Case of Security Regimes", en RITTBERGER, V., *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- MÜLLER, Herald, "Internationale Beziehungen als kommunikatives Handeln. Zur Kritik der utilitaristischen Handlungstheorien", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 1, nº 1, 1994, ps. 15-44.
- ODELL, John, *U.S. International Monetary Policy: Markets, Power, and Ideas as Sources of Change*, Princeton University Press, Princeton, 1982.
- O'DONNELL, Guillermo, *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1973.
- O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University Press, Baltimore, 1986.
- OSSIÉL, Mark, "The Making of Human Rights Policy in Argentina: The Impact of Ideas and Interests on a Legal Conflict", en *Journal of Latin American Studies*, nº 18, 1986, ps. 135-178.
- PRITTWITZ, Volker von, ed., *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1996.
- PRZEWORSKI, Adam, "Some Problems in the Study of the Transition to Democracy", en O'DONNELL, Guillermo y Philippe C. Schmitter, *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, The John Hopkins University

Press, Baltimore, 1986, ps. 47-63.

- PRZEWORSKI, Adam, y Fernando Limongi, "Modernization: Theories and Facts", en *World Politics*, vol. 2, nº 49, 1997, ps. 155-183.
- PUTNAM, Robert, "Diplomacy and Domestic Politics. The Logic of Two Level Games", en *International Organization*, vol. 2, nº 42, 1988, ps. 427-460.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, "Ideas Do Not Float Freely: Transnational Coalitions, Domestic Structures, and the End of the Cold War", en *International Organization*, vol. 2, nº 48, 1994, ps. 185-214.
- RISSE-KAPPEN, Thomas, *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- RISSE, Thomas, "Let's Talk! Insights from the German Debate on Communicative Behavior and International Relations", *Annual Convention of the American Political Science Association*, Washington D.C., 27 al 31 de agosto de 1997.
- RITBERGER, Volker, "Research on International Regimes in Germany: The Adaptive Internalization of an American Social Science Concept", en RITBERGER, V., ed., *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993.
- ROBINSON, Mark, "Strengthening Civil Society in Africa: The Role of Foreign Political Aid", en *IDS-Bulletin*, vol. 2, nº 26, p. 73.
- SCHABER, Thomas, et al., "Reflexivität in den internationalen Beziehungen. Literaturbericht zum Beitrag kognitiver, reflexiver und interpretative Ansätze zur dritten Theoriedebatte", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 1, nº 1, 1994, ps. 139-169.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, "Internationale Sozialisation neuer Staaten. Heuristische Überlegungen zu einem Forschungsdesiderat", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 2, nº 1, 1994, ps. 335-355.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, *Debatten zwischen Staaten: Eine Argumentationstheorie internationaler Systemkonflikte*, Leske y Budrich, Opladen, 1995.
- SCHIMMELFENNIG, Frank, "Rhetorisches Handeln in der internationalen Politik", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 2, nº 4, 1997, ps. 219-254.
- SCHNEIDER, Gerald, "Rational Choice und kommunikatives Handeln. Eine Replik auf Harald Müller", en *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, vol. 2, nº 1, 1994, ps. 357-366.
- SCHMITZ, Hans Peter, "Why Structural and Agency-based Approaches Fail to Explain Democratisation- Cultural and Institutional Aspects of Political Change in Kenya and Uganda", en *25th ECPR Joint Sessions of Workshops*, Bern, 27 de febrero de 1997.
- SIKKINK, Kathryn, *Ideas and Institutions: Developmentalism in Brazil and Argentina*, Cornell University Press, Ithaca, 1991.
- SIKKINK, Kathryn, "Human Rights, Principled Issue Network, and Sovereignty in Latin America", en *International Organization*, vol. 3, nº 47, 1993a, ps. 411-441.
- SIKKINK, Kathryn, "The Power of Principled Ideas: Human Rights Policies in the United States and Western Europe", en Goldstein, J., y Robert Keohane, *Ideas and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca, 1993b, ps. 139-170.
- SLAUGHTER, Ann Marie, "International Law in a World of Liberal States", en *The European Journal of International Law*, nº 6, 1995, ps. 139-170.
- STEINMO, Sven, et al., *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992.
- SUNSTEIN, Cass, *Free Markets and Social Justice*, Oxford University Press, Nueva York, 1997.
- THOMSON, Janice, "Norms in International Relations: A Conceptual Analysis", en *International*

- Journal of Group Tensions*, vol. 2, nº 23, 1993, ps. 67-83.
- VAKY, Viron P., et.al., *The Future of the Organization of American States*, Twentieth Century Fund Press, Nueva York, 1993.
- WENDT, Alexander, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", en *International Organization*, vol. 2, nº 88, 1992, ps. 384-396.
- WENDT, Alexander, *Social Theory if International Politics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1995.
- WILSON, Ernest J. III., "Creating a Research Agenda for the Study of Political Change in Africa", en WIDNER, J.A., *Economic Change and Political Liberalization in the Sub-Saharan Africa*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1994, p. 266.
- WURFEL, David, "Transition to Political Democracy in the Philiphines: 1978-88", en ETHIER, D., ed., *Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, Latin America, and Southeast Asia*, Macmillan, Londres, 1990.
- YEE, Albert S., "The Causal Effects of Ideas on Policies", en *International Organization*, vol. 1, nº 50, ps. 69-108.

DOCUMENTOS



Voces contra el olvido, Informe de Amnistía Internacional sobre la Política Exterior Española (IAPE), 2011.

→ Haga click sobre las imágenes o los textos para acceder a los documentos.

documentos

PERSONAS, COMUNIDADES Y DERECHOS HUMANOS. AVANCES Y RETOS EN LA LUCHA POR LA JUSTICIA Y LA MEMORIA

ENTREVISTA* A CARLOS BERISTAIN

En este número de la Revista de Relaciones Internacionales, la sección de la Ventana Social ha entrevistado a Carlos Beristain, médico y Doctor en Psicología que lleva trabajando desde hace más de veinte años en programas de atención a víctimas de la violencia política, comunidades desplazadas y refugiadas, y grupos de derechos humanos en América Latina y África. La experiencia de Carlos Beristain como coordinador del informe "Guatemala Nunca Más" y asesor de varias Comisiones de la Verdad nos sirve para conocer de primera mano tanto la evolución normativa de los derechos humanos durante las últimas décadas como su aplicación real en las poblaciones vulnerables. A lo largo de la entrevista se abordan también cuestiones tan actuales como las Revoluciones en el Norte de África y el papel jugado por los discursos humanitarios en la intervención de las potencias Occidentales o las tensiones entre el derecho a la libertad de expresión y el derecho a la libertad religiosa presente en algunas sociedades europeas. Para finalizar esta presentación resaltamos el interés de las contestaciones de Carlos Beristain para comprender cómo los discursos globales de derechos humanos afectan a personas y comunidades concretas, cómo sirven para la restitución de la justicia sobre poblaciones vulneradas y cuánto camino queda todavía por hacer.

¿A partir de su experiencia en el trabajo con víctimas de graves violaciones de Derechos Humanos, qué evaluación hace del papel desempeñado por diferentes instituciones y organismos nacionales, regionales e internacionales (Cortes regionales de Derechos Humanos, Comisiones de la Verdad, Tribunales Penales Internacionales y otros) a la hora de realizar el derecho de las víctimas a verdad, justicia y reparación?

Para muchas víctimas esas instituciones han representado la esperanza de que sus voces sean escuchadas, las violaciones de derechos humanos investigadas y se reconozca la dignidad de las personas. También constituye para ellas una esperanza de no repetición. La justicia es el núcleo central de sus demandas. A pesar de que los significados de esta justicia pueden ser diferentes, estas personas se refieren a que se sancionen los hechos y a los responsables como forma de prevención y de restaurar un sentido de justicia para todos.

La justicia es una forma de rescatar también la dignidad que fue pisoteada. Como muchas víctimas en países muy diferentes me han dicho: "*no era un perro para que lo trataran así*". Además hay que tener en cuenta que la impunidad no es

sólo la ausencia de justicia sino un sistema orientado a evitar ésta y un mecanismo educativo que trata de transmitir un sentido de impotencia, que no queda otro remedio que adaptarse para sobrevivir. Y estas instituciones, con enormes límites prácticos, y en algunos casos intereses políticos, han sido también conquistas de los movimientos de derechos humanos que han tratado de consolidar mecanismos de protección más allá de las instituciones estatales que muchas veces están comprometidas con estas violaciones o no cuentan con los mecanismos de respuesta adecuados.

Según su criterio, ¿podríamos hablar en los últimos años de una evolución normativa en materia de Derechos Humanos? De ser así, ¿cuáles han sido los logros y fracasos de esa evolución? ¿Qué ha significado y cuál ha sido el alcance de la resolución de la Asamblea General de la ONU de 2005 mediante la que se reconocía el derecho de las víctimas de las graves violaciones de Derechos Humanos a verdad, justicia y reparación?

Creo que hay una evolución en dos sentidos; estas evoluciones no siempre siguen una dirección de progreso. Hay una evolución positiva como la de la Corte Interamericana con un reconocimiento amplio del derecho a la reparación de lo que empezaron siendo hace años principios generales conocidos como los principios de Joinet (medidas de compensación, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) o un naciente reconocimiento de derechos colectivos en los casos de comunidades indígenas o afrodescendientes. Por ejemplo, esta evolución del derecho a la reparación se ha consolidado en jurisprudencia y normativas internacionales como un ejemplo muy positivo.

Pero, por otra parte, también ha habido retrocesos en la consideración de las libertades y la utilización de legislaciones restrictivas de derechos y excepcionales para abordar conflictos sociales, como la extensión de las acusaciones por terrorismo para opositores políticos o líderes de comunidades enfrentadas a proyectos extractivos y destructivos de la naturaleza en muchos países de América Latina o África. La consolidación de territorios de exclusión y de justificación de legislaciones restrictivas se observa, por ejemplo, frente a la delincuencia social o el estímulo de pánicos morales y cambios legales que en lugar de combatir la impunidad con más libertad tratan de combatir la violencia con nuevas violaciones de derechos humanos y más impunidad. En otros casos, el trato a los inmigrantes en dependencias policiales con limitaciones en el derechos a la defensa o en las garantías de una custodia respetuosa con los derechos humanos.

Una evolución particularmente negativa en Europa se ha dado en los derechos de los refugiados. Todo ello muestra que las conquistas sociales son frágiles y que los vaivenes políticos o los conflictos generados por los abismos de las diferencias sociales en el mundo, pueden fácilmente hacer retroceder décadas de luchas e impulso. Por ejemplo, los mecanismos del sistema de Naciones Unidas de derechos humanos como el Comité de Derechos Humanos de Ginebra, tienen en la actualidad un impacto mucho menor y es más fácil hoy que los estados lleguen a una componenda que compromete el respeto a los derechos humanos: "hoy por

tí, mañana por mí". Por otra parte, el poder económico o los intereses políticos suponen también frenos a la consolidación de una cultura de derechos humanos, dado que se subordinan a esos otros intereses. Es fácil hablar de Cuba pero no de China.

La resolución sobre los derechos de las víctimas ha constituido un hito histórico muy importante y una muy buena herramienta para defender los derechos de la gente. Los tratados o acuerdos suelen estar lejos de la realidad de los países y las víctimas, y su publicación no constituye un cambio de prácticas en los estados. Pero suponen herramientas para defender derechos y presionar por cambios o políticas de prevención y reconstrucción, aunque eso depende de si la gente se las apropia y tiene maneras de utilizarlas, del apoyo para hacerlo y de estrategias de transformación más amplias.

Los derechos de las víctimas ya no son polvo que puede esconderse debajo de la alfombra en negociaciones políticas o acuerdos militares. Esto ha hecho que procesos como el que se vive en Colombia, la negociación con los paramilitares que estaba preparado para la impunidad, tenga que confrontarse con dichas realidades y ha abierto el espacio para que las víctimas puedan salir de su ostracismo y defender más ampliamente sus derechos tras décadas de represión. Y por otra parte, eso puede conllevar un refuerzo positivo de las víctimas y las organizaciones de derechos humanos. Por ejemplo, cuando preparábamos los procesos de retorno de México a Guatemala con la población maya refugiada en el sur del país durante más de una década, las mujeres que participaban en muchas sesiones de formación y preparación, decían: "*ahora sabemos que tenemos derechos*". Y en ese "*ahora*" había una revalorización de su identidad como mujeres, una mejora de su autoestima y una postura más activa para afrontar la violencia y la reconstrucción de sus vidas.

Podría explicarnos, a nivel internacional, cómo ha variado durante la última década el significado de la condición de víctima de violaciones de Derechos Humanos? ¿Ha influido este proceso en la percepción de las propias víctimas sobre su condición?

Las víctimas de violaciones de derechos humanos han sido tratadas como objetos de desprecio, consideradas enemigas y personas sin derechos. Por ejemplo, los desplazados son vistos como un problema de orden público o de ayuda humanitaria, en el mejor de los casos, y no como un problema de violación de derechos humanos. En otro sentido, como objetos de lástima, como pobrecitas, sin capacidad de decisión y objeto de políticas paternalistas, como en el caso de los refugiados. Creo que el significado de la condición de víctima ha pasado de ser un "daño colateral" que en todo caso se considera como un número para la estadística, a la consideración de un sujeto individual y colectivo con derechos y el reconocimiento de su postura activa.

Esto ha tenido mucha importancia en la investigación en derechos humanos también, donde no hablamos ya sólo de los hechos o la conceptualización jurídica

de las violaciones sino de las personas y comunidades afectadas, de sus esfuerzos de cambio y reconstrucción. Cuando empezamos el trabajo del proyecto de Reconstrucción de Memoria Histórica en Guatemala queríamos contribuir a una memoria que reconociese el dolor y el sufrimiento, valorase los impactos que hay que tener en cuenta para la reconstrucción de una sociedad y reconociese los derechos de las víctimas, rescatando una identidad positiva – no hay que olvidar que las víctimas fueron a su vez sobrevivientes y muchas de ellas luchadoras en defensa de la vida. No queríamos una epidemiología del sufrimiento sino algo que ayudase a dignificar, explicar, poner en la agenda. Una memoria que pueda ser transmitida y discutida en sus aprendizajes con las nuevas generaciones.

Creo que muchas víctimas han cambiado su propia percepción. De una posición de impotencia, a una revalorización de su identidad. Ahora bien, también puede darse un refuerzo de la victimización cuando la “condición” de víctima se convierte en un estigma o en una situación que impide cualquier esfuerzo por recuperarse. Algunas víctimas defienden su condición como una forma de hacer valer sus derechos, especialmente en contextos donde éstos no han sido reconocidos. Mientras, otras víctimas pueden reconocerse más como sobrevivientes. No obstante, en algunos países o sectores, el refuerzo de esta condición de víctima puede tener también efectos negativos, especialmente cuando la identidad de la persona o el grupo se cosifica y genera una situación de permanente percepción de agravio o dependencia que le impide moverse hacia adelante.

De manera más general y a la vista de los acontecimientos que a comienzos de este año han tenido lugar en el norte de África, ¿cuál es, en su opinión, el auténtico peso de los argumentos humanitarios en la toma de decisiones políticas en la arena internacional? ¿Cuál es la importancia que la comunidad internacional concede a la erradicación de las conductas constitutivas de crímenes internacionales?

Los argumentos humanitarios son bastante débiles en el contexto de las relaciones internacionales cuando se trata de conflictos estratégicos de poder o donde se dan intereses económicos o políticos muy relevantes. Además algunos estados han visto en los motivos humanitarios una herramienta para consolidar sus propios intereses, orientar la cooperación al desarrollo, afianzar sus intereses económicos o legitimar el papel de sus ejércitos. Incluso, en el colmo de la manipulación, ha habido en la última década varias guerras que se llamaron “humanitarias”. Cada vez más, el peso de la representación de la realidad es más relevante que la realidad misma.

Para mí, el efecto más positivo de esas revueltas son las expectativas de los jóvenes, para los que el futuro, hasta hace poco, era emigrar al norte o apuntarse a alguno de los extremismos violentos que, como dice Amín Malouf, son un bálsamo para las heridas. Es el nacimiento de una expectativa civil de transformación de sus propias vidas en sus países y de los espacios de libertad que reclaman. Mientras, los mismos estados que han vendido armas a todo el norte de África y mantenido estrechas relaciones con gobiernos dictatoriales o monarquías absolutistas, se

muestran ahora indignados. En términos de la intervención internacional, sería más conveniente pensar en dejar de intervenir para mantener el *status quo* en alianza con las sociedades civiles que luchan por la libertad y una democracia efectiva, en vez de llamar de repente a la intervención militar para tumbar a un gobierno al que se le han vendido armas y con quien se ha negociado el apoyo político.

Centrándonos en el caso específico de los crímenes de género en el Derecho Penal Internacional, es evidente la visibilización de estas conductas durante los últimos años y su progresiva criminalización y tipificación a raíz de sentencias muy significativas de los tribunales penales internacionales para la antigua Yugoslavia y Ruanda, culminando con el reconocimiento expreso de los crímenes de género como crímenes internacionales en el Estatuto de Roma de la Corte Penal internacional. Este indudable e incuestionable avance en el plano normativo internacional, ¿cómo se ha reflejado en la vida cotidiana y comunitaria de las mujeres víctimas de esta violencia? Es decir, el reconocimiento de su condición de víctimas por parte del Derecho Internacional, ¿tiene alguna influencia a la hora de no ser repudiadas o estigmatizadas dentro de sus comunidades por el tipo de violencia que han sufrido?

Creo que los avances son importantes pero también paradójicos. Actualmente, en varios de los casos abiertos en la Corte Penal Internacional (CPI), la violencia sexual está siendo investigada como crimen de lesa humanidad pero las condiciones para hacer efectiva la investigación, respetando los derechos de las mujeres o teniendo en cuenta sus expectativas, todavía están muy lejos. En programas de reparación después de comisiones de la Verdad como Perú o Guatemala, hay un reconocimiento de los casos de violencia sexual pero las condiciones de acceso de las mujeres a ellas siguen siendo precarias. Entonces, no basta con una conceptualización jurídica o algunas sentencias ejemplares porque se corre el riesgo de hablar mucho de ello como si la realidad hubiera cambiado y, sin embargo, no es más que un tímido inicio del camino.

Creo que se necesita repensar globalmente la investigación de estas violaciones garantizando la protección a las mujeres para evitar ser revictimizadas, así como prevenir la victimización secundaria que suele darse en los procesos de investigación por el trato, la exposición pública, el relato de detalles dolorosos o estigmatizantes o la falta de acompañamiento. Aunque los avances del Estatuto de Roma son importantes, es necesario hacerlos efectivos. Y eso se juega en el trabajo de campo, en la participación y la escucha de las mujeres; en la sensibilidad de quien investigan y en no perder una visión global de estos procesos asegurando el acompañamiento a las víctimas y propiciando un cambio de visión en la violencia contra las mujeres de forma que se convierta en un problema de toda la sociedad. Y ese reto hay que hacerlo cada día, en cada caso.

En los últimos años estamos también asistiendo a un debate sobre los posibles límites del derecho a la libertad de expresión cuando entra en colisión con el derecho a la libertad religiosa y, en particular, en relación

a la simbología creada en torno al islam. ¿Cómo interpreta el surgimiento de este debate en varios países de la UE? ¿Y las respuestas que se están dando a él como en los casos de España y Francia?

El surgimiento del debate se da en torno a la inmigración y la presencia de realidades que durante décadas estuvieron lejos de nuestros barrios y ciudades, aunque están ahí al lado. La inmigración forzada por la falta de expectativas de desarrollo en sus países, debida en gran parte al modelo económico y las relaciones de poder Norte-Sur, acerca realidades urgentes muchas veces sin proceso. Y ese proceso toca hacerlo después y no está exento de conflictos y dificultades. Pero es un debate que corre el riesgo de plantearse desde un modelo de integración en la cultura dominante a la que la gente tendría que asimilarse. Mientras Europa ha necesitado trabajadores a precio de saldo se potenció la inmigración pero no se quieren las cosas que vienen con ella como las familias, las culturas o las religiones.

Por otra parte, el debate en torno a la identidad se hace muchas veces contraponiendo el miedo al otro y el "islam" conjuga muchos de esos miedos en lo que llamamos Occidente. En realidad, las contradicciones siguen siendo la mayor parte de las veces sociales porque se trata de la gente pobre, aunque muchas de estas respuestas después se "culturalizan". En general, los modelos problemáticos no son la biculturalidad, sino la asimilación forzada que genera conflictos y rechazo, o la marginalización que produce nuevos lumpen que crean su propia subcultura como en la *banlieue* de París. Y creo que dicho debate tendría que darse desde una política flexible que potencie la biculturalidad y los aspectos que sabemos que pueden facilitarla como una menor distancia entre la sociedad de acogida y la población inmigrante, el diálogo y la participación social.

La respuesta en Francia ha consistido, en parte, en tratar de fortalecer su modelo de asimilación de forma cerrada; lo que ha generado más conflictos porque la asimilación no se ha hecho facilitando un estatus y una identidad positiva, sino tratando de generar una asimilación simbólica y manteniendo las condiciones de marginación. La respuesta española parece más marcada por el mercado de trabajo y los vaivenes en la política de integración en función de las expectativas económicas, y posteriormente el cierre de la puerta y las políticas restrictivas que reafirman los prejuicios ancestrales de miedo al "moro". En estos y otros países, el riesgo es la involución en el respeto a los derechos humanos en ciertos territorios de excepción y el fortalecimiento de opciones políticas autoritarias que prometen respuestas fáciles y que exaltan la identidad "blanca" europea. Como dije antes, en otro sentido, esos otros extremismos de derecha son también un bálsamo para las heridas de una parte de las sociedades europeas, fácilmente manipulables.

Quisiéramos asimismo pedirle una valoración sobre los controles por perfil étnico desplegados por las fuerzas del orden en diferentes ciudades españolas. Tanto el Informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos como el Cuarto Informe sobre España de la Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI) del Consejo de Europa,

expresan su preocupación por estas prácticas. En base a su experiencia ¿Qué valoración hace de estas políticas de estigmatización racial? ¿Cree que tales prácticas son una prueba de la institucionalización de políticas racistas por los gobiernos europeos del siglo XXI, en este caso el español? Además del valor de estos Informes, las peticiones de más formación en derechos humanos para las fuerzas del orden y la constitución de comisiones independientes, ¿qué otras herramientas pueden ser usadas para denunciar y exigir el final de estas prácticas policiales discriminatorias?

Los temas de la discriminación racial parecían algo muy alejado de nosotros, propio del imaginario de algo que ocurría en Estados Unidos en los años sesenta o la Sudáfrica del apartheid. Pero también están entre nosotros. Durante siglos se han concretado en la relación con minorías étnicas como los gitanos. En la actualidad, se da una expansión de dichos fenómenos a otros colectivos sociales. Claro que el racismo no es igual de expresivo que hace décadas, pero se muestra de forma más sutil, en general; aunque también de forma brutal como muestra el exponente de casos de tortura a población inmigrante en el Estado español.

Falta una cultura de lucha por los derechos humanos en España, en un contexto en el que éstos fueron dejados de lado como algo que se daba por hecho en la desmemoria de la transición política. Por ejemplo, la mayor asociación de derechos humanos en el Estado español es Amnistía Internacional y hasta hace apenas unos años tenía la regla del propio país que impedía a una sección trabajar sobre la situación de derechos humanos de su país. Si nos miramos en otros espejos, muchos países de América Latina tienen un fuerte movimiento de derechos humanos, lo que ha supuesto una contribución a la democratización de sus países. Estas instancias independientes son clave frente a una lógica de control del poder donde se supone que los mecanismos son los partidos políticos o instituciones.

¿Quiere añadir algo más?

La lucha por los derechos humanos es universal. Aunque en cada país cada cual tiene la percepción de que está solo, y aunque esta soledad es parte de las dificultades a veces extremas que se dan en diferentes países, se necesita un diálogo de saberes y experiencias. Parte de mi trabajo es hacer de puente entre países y experiencias de trabajo con víctimas; al principio, entre diferentes países de América Latina y ahora, entre América Latina y África. Al principio, sobre las violaciones de derechos humanos ligadas a la violencia política o la militarización de los conflictos. Pero cada vez más ligada también a las luchas ambientalistas y por un modelo de desarrollo distinto que están siendo ya las guerras de este siglo XXI. Cada vez creo más en este intercambio de experiencias como una forma de lucha contra la impotencia. Y en no dejarse convencer por el miedo o la indiferencia.

Muchas gracias

*Entrevista realizada vía correo electrónico por los miembros de la Revista de Relaciones Internacionales **Virginia RODRIGUEZ, Ángela IRANZO y José Luis DE LA FLOR.**

EL PODER EN RUSIA ANTES DE LAS ELECCIONES DE 2012

ANDRÉS MENDIOROZ PEÑA*

FACON, Isabelle, *Les chemins de la puissance*, Ed. Artège, Perpignan, Marzo 2010

LUCAS, Edward, *The New Cold War: How the Kremlin menaces both Russia and the West*, Bloomsbury, Reino Unido, 2008.

In historical events great men —so-called— are but labels [...]. Every action of theirs, that seems to them an act of their own free will, is in an historical sense not free at all, but in bondage to the whole course of previous history, and predestined from all eternity.

León Tolstói, *War and Peace*, 1865 - 1869

En torno al mes de marzo del próximo año 2012 se celebrarán elecciones presidenciales en Rusia. Tras tres años de mandato de Dimitri Medvedev, la cercanía de las elecciones ha multiplicado las informaciones y los rumores sobre la posible presentación de Vladimir Putin como candidato presidencial por el partido Rusia Unida. Algunos informadores creen que efectivamente así será¹, otros como Gorbachov piensan que Putin se presentará en 2018¹ y otros, como *The Economist*, destacan las tiranteces entre el Presidente y el Primer Ministro, en este caso con el clásico punto de humor inglés al reproducir una broma² sobre ambos que comenta en Moscú. Sin embargo, todos ellos consideran la actual Presidencia de Medvedev como de perfil bajo, continuista, poco innovadora o reformadora, y en suma, sumida a los dictámenes del verdadero poder situado en la oficina del Primer Ministro.

El próximo año será, desde una perspectiva electoral, un año ciertamente interesante para los analistas de relaciones internacionales. Además de en Rusia, se celebrarán elecciones en Taiwán, España, Francia, México, India, Venezuela y Estados Unidos, aproximadamente en este orden cronológico. También se celebrará la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en octubre. Por ende, puede haber cambios muy significativos en el panorama político internacional a lo largo de 2012. Sin embargo, en este texto solo podemos ocuparnos Rusia.

¹ GORBACHOV, Mijail, entrevistado por Sky News, 10 de febrero de 2011. [<http://news.sky.com/skynews/Article/201102115926843>, consultado el 7 de junio de 2011]

² "As a political joke doing the rounds in Moscow puts it, "the Kremlin is divided into a Putin and a Medvedev camp. The only question is which camp Mr Medvedev will join.""', *THE ECONOMIST*, "The Putin vs Medvedev tandem", abril de 2011. [<http://www.economist.com/node/18530041>, consultado el 7 de junio de 2011]

Los dos libros que presentamos en este *Review-Essay* nos presentan dos planteamientos desde planos distintos que nos permiten tener unas ciertas nociones de lo que puede suponer la próxima Presidencia de la Federación de Rusia tras las elecciones de 2012. Estos dos planteamientos responden no solo al tipo de análisis de cada uno de los autores, también a la propia trayectoria vital de ambos.

Por un lado, tenemos a Edward Lucas, Editor Internacional de *The Economist*. Licenciado en Económicas en la *London School of Economics* empezó a trabajar en Europa Central y del Este en 1986. Habla alemán, ruso, polaco, checo y lituano³, lo que muestra el conocimiento y la experiencia en la zona del autor. Su libro, redactado en un estilo más periodístico, se centra principalmente en la presidencia de Vladimir Putin (2000–2008) y hace un repaso a distintos aspectos: los tres primeros capítulos se centran en Putin, su llegada a la Presidencia, su toma de control de los principales resortes de poder y los resultados de ésta. Luego pasa a la economía rusa, a la ideología dominante, a la utilización de la política energética como brazo armado de la política exterior rusa, al papel de los estados independizados de la ex URSS y a la dimensión militar y de seguridad.

Por otro lado tenemos a Isabelle Facon, investigadora del *think-tank* francés *Fondation pour la Recherche stratégique* y profesora de la *École Polytechnique* de París. Es especialista en temas de políticas de seguridad y defensa rusas, y ha realizado numerosos trabajos sobre las relaciones entre Rusia y la Unión Europea y sobre la política asiática de Rusia⁴. Su libro se adentra en el tema del poder en y de Rusia, es decir, tanto nacional como internacionalmente, mediante un análisis que resalta en mayor medida las tendencias históricas, que utiliza ampliamente la observación del discurso de las élites rusas desde los años noventa y que se maneja con los conceptos básicos asociados al concepto de poder en Relaciones Internacionales.

Visto desde una cierta distancia, mientras Isabelle Facon nos ofrece un pensamiento más teórico, Edward Lucas nos ofrece uno más práctico. Facon juega en mayor medida con ideas y Lucas con hechos. Por eso son libros que se complementan bastante bien y que tienen puntos de convergencia interesantes, que se pueden recoger para establecer un planteamiento propio sobre la evolución de Rusia en la escena internacional en los últimos diez o veinte años; y deducir a partir de ahí una serie de hipótesis sobre las tendencias que pueden dominar la próxima presidencia de Rusia, tanto interna como externamente. Nuestro camino será inductivo, de lo más concreto a lo más general, de Lucas a Facon.

Para Lucas existe una nueva confrontación entre Rusia por un lado y Europa y Estados Unidos por otro. El título, un poco sensacionalista, *The New Cold War* da

³ Datos biográficos de Edward Lucas extraídos de su página web: <http://www.edwardlucas.com/about/> [consultado el 12 de junio de 2011].

⁴ Datos biográficos de Isabelle Facon extraídos de la *Fondation pour la Recherche stratégique*: http://www.frstrategie.org/barreFRS/frs/chercheurs/i_facon.php [consultado el 12 de junio de 2011]

a entender que esta confrontación tiene una continuidad con la Guerra Fría. Sin embargo, el propio autor reconoce al inicio del libro que se trata más de una etiqueta o “*shorthand term*” en sus propias palabras. Y explica claramente que Rusia ya no es una sociedad cerrada, que no es un competidor global, que no representa una amenaza militar y que no hay un conflicto ideológico. Esta confrontación, que existe y se demuestra a lo largo del libro, es más una confrontación entre unas partes que se convierten en adversarios o socios en función de los asuntos tratados. Uno de los aspectos interesantes del libro es cómo todo al final pivota sobre la figura de Putin. Tanto cuando se habla de violaciones flagrantes de los derechos de libertad de expresión y de prensa (por no hablar de asesinatos o de crímenes de guerra) como cuando se habla de la construcción de gaseoductos como el *North Stream* o del resurgir del sentimiento nacionalista ruso, al final aparece detrás, explícita o sugerida, la imagen de Putin.

En este sentido, el libro de Lucas, publicado en 2008, da ciertas claves para entender lo que ha sido la presidencia de Vladimir Putin. Tal vez de este libro se saque una posición que a nuestro entender es ligeramente exagerada. Tras su lectura, si se comparasen el periodo de gobierno de Putin con el de Medvedev, podría pensarse que Medvedev no es más que el elegido para una especie de interregno de Putin. Y en buena medida es cierto. Según una encuesta que realiza mensualmente el Levada Center, uno de los centros más prestigiosos de Rusia, de diciembre de 2007 a julio 2009 una media aproximada del 30% de los rusos consideraban que el poder real del país se hallaba en manos de Putin. Y en esa misma encuesta también se muestra que 66% pensaba que Medvedev “opera bajo el control de Vladimir Putin y su entorno”⁵. Así es complicado pensar que todas y cada una de las decisiones y acciones importantes de Medvedev no han sido previamente refrendadas o impulsadas por Putin. Ambos se conocieron cuando Anatoly Sobchak⁶, hombre muy importante en la política reciente rusa, les reclutó para el Ayuntamiento de San Petersburgo. Cuando Putin pasó a ser Presidente de la República en 1999, Medvedev se fue con él y fue su Jefe de Campaña en 2000. Medvedev estuvo después en Gazprom y luego en diversos cargos de los gobiernos de Putin. Fue designado por éste como su sucesor, proclamado como candidato por el partido Rusia Unida y ganador de las elecciones de 2008. De este rápido resumen sin matices se podría desprender que Putin y Medvedev se conocen desde hace mucho tiempo, que Putin lo ha puesto ahí. Más si tenemos en cuenta la abundancia de la producción literaria académica y no académica sobre Putin en comparación con la que existe sobre Medvedev. Es cierto que Putin estuvo ocho años y que Medvedev lleva solo tres, pero desde luego por parte de los ámbitos académicos y

⁵ LEVADA CENTER, encuesta “Medvedev and Putin: who holds the power?” publicada en su sitio web el 23 de junio de 2009. <http://www.levada.ru/press/2009072300.html> [en ruso consultado el 7 de junio de 2011].

⁶ Anatoly Alexandrovich Sobchak, fallecido en el 2000, fue elegido diputado de la Duma en 1989 y fue uno de los padres de la actual Constitución de Rusia. Primer Alcalde de San Petersburgo elegido democráticamente, en 1991, incorporó a su administración tanto a Vladimir Putin como a Dimitri Medvedev y apoyo al primero cuando en 1999 le Yeltsin le nombró Primer Ministro. Conoció a Medvedev y a Putin anteriormente, en la década de los ochenta, durante su etapa académica como Catedrático y Director del Departamento de Derecho Civil de la Universidad de San Petersburgo.

mediáticos no hay un interés tan intenso en la figura de Medvedev. Putin llegó tras Yelstin, un Presidente al que se culpabilizaba de la aparición de los oligarcas, de la venta de las riquezas de Rusia, de destrozar el estado protector comunista, de la proliferación de la corrupción, de la pérdida de relevancia internacional, es decir, de casi todos los males del país, teniendo además un grave y público problema con el alcohol. Además el pasado de Putin, ex miembro del KGB y ex Director del FSB, provocaba un cierto temor por parte de Europa y EEUU. Y en cuanto a imagen pública, Putin mostraba juventud, fortaleza, determinación y ambición. En suma, solo la llegada de Putin a la Presidencia (sin ni siquiera entrar a analizar el proceso de llegada) se daba en un momento de extrema fragilidad y descrédito de la Presidencia de Rusia, suponía el acceso al poder de ex miembro de los servicios de inteligencia rusos y mostraba una imagen completamente renovada.

Lucas muestra en su libro la expectación que supuso la llegada de Putin y cómo a lo largo de sus años de Presidencia se fueron estableciendo una serie de parámetros de actuación (como la "consolidación de la vertical del poder", concepto político definido por el propio Vladimir Putin) y una serie de decisiones que le dieron un importante protagonismo mediático y académico. Informativamente, tenemos desde la entrada de Rusia en el G8 hasta la tragedia del submarino nuclear Kursk, pasando por la guerra en Chechenia, la colaboración con EEUU tras el 11S en Afganistán y en temas antiterroristas, las "guerras del gas" con Ucrania, el fichaje de Schroder por Gazprom, las ampliaciones de la OTAN y de la UE, el tema del "Escudo antimisiles" norteamericano, etcétera. En cuanto a análisis económico, si bien es cierto que buena parte del desarrollo de Rusia durante la primera década del siglo XXI se debe a las rentas energéticas, principalmente gas y petróleo, tan bien es cierto que la posición de las clases medias ha mejorado sustancialmente. En cuanto a un análisis político, existen numerosos libros sobre la figura política de Putin entre los que destacan los de Lilia Shevtsova⁷ y Anna Politkóvskaya⁸

Además, al observar la Presidencia de Medvedev, no parece que se haya movido nada en una dirección distinta a la marcada. Al frente del conflicto con Georgia, aparecía Putin pese a que Medvedev diese la orden. La reforma de la Policía es una más dentro de sucesivas reformas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para mejorar condiciones, material, estructura, etcétera. Y encaja dentro de la política seguida por Putin. La apuesta por las nuevas tecnologías es lógica para cualquier país, y en Rusia habitualmente están relacionadas con el complejo industrial militar. Pero la política rusa es una partida de ajedrez extremadamente complicada de entender y más de jugar. No ha habido altibajos durante la Presidencia de Medvedev, pese a que la economía rusa también ha sido

⁷ SHEVTSOVA, Lilia, *Gorbachev, Yeltsin, and Putin: Political Leadership in Russia's Transition*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2001; SHEVTSOVA, Lilia, *Putin's Russia*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2005; y SHEVTSOVA, Lilia, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007.

⁸ POLITKOVSKAYA, Anna, *Putin's Russia*, Harvill, Londres, 2004; y POLITKOVSKAYA, Anna (2007) *A Russian Diary: A Journalist's Final Account of Life, Corruption, and Death in Putin's Russia*, Harvill Secker, Londres, 2007.

tocada por la crisis financiera y pese a que justamente por esto Rusia no ha podido hacer movimientos semejantes a los de Brasil o China para obtener un mayor protagonismo o un mayor peso en el sistema internacional. Es una especie de Presidencia tranquila, sin excesiva sustancia.

La Presidencia de Vladimir Putin tiene comprensiones muy distintas para los observadores europeos o estadounidenses que para los rusos. Los primeros consideran, en general, que Putin ejerció durante su mandato de manera cercana al autoritarismo; con una concepción vertical del poder en el ámbito interno, donde la libertad de prensa y de expresión fue como poco amordazada; y con una política exterior de cara amable y aparentemente renovada hasta mediados de la primera década del siglo XXI, y agresiva y dura después, desde el 2004 - 2005. Los segundos, sin embargo, tienen una visión bastante distinta. Consideran que Putin restableció el orden interno en el sentido de recomponer un estado arrasado tras la década de los noventa de finales del siglo pasado, es decir, restableció la autoridad del estado; promovió o incluso realizó un desarrollo económico que benefició a buena parte de la población rusa, y no solo a los oligarcas; combatió con decisión el terrorismo islamista checheno; restableció la firmeza de la política exterior en la defensa de los intereses nacionales rusos, en casos como la instalación del "Escudo antimisiles" norteamericano, los conflictos con los países independizados de la ex URSS, o la "conquista del Ártico"; reforzó la posición de Rusia en distintos foros internacionales y retomó una política exterior oriental del país, respondiendo así a la natural ambivalencia histórica de indecisión entre Occidente y Oriente.

Según otra encuesta del Levada Center publicada en julio de 2009, para los rusos los tres principales logros de Vladimir Putin serían la mejora de los estándares de vida de los ciudadanos y el aumento de los salarios y las pensiones; el desarrollo económico; y haber incrementado el optimismo y la esperanza de una rápida mejora de la situación del país; además de restaurar el orden, reforzar la posición internacional de Rusia o mejora las relaciones con el Oeste⁹. Y un 63% consideraba que sería "una bendición para Rusia" que Putin tuviese todo el poder. Por consiguiente, no resulta extraño el éxito de Putin si esa es la valoración que realiza la población. En buena medida, Putin ha tenido éxito (sigue siendo el político mejor valorado¹⁰ en Rusia) porque su concepción y aplicación del poder se corresponde con la de buena parte de la tradición histórica rusa.

Para entender esta concepción y para comprender la dicotomía analítica de la Presidencia de Putin de la que hablábamos, podemos acudir al libro de Facon. La autora divide su libro en tres grandes epígrafes que son toda una declaración de

⁹ LEVADA CENTER, encuesta "Vladimir Putin: 10 years in power" publicada en su sitio web el 27 de julio de 2009. <http://www.levada.ru/press/2009072701.html> [en ruso, consultado el 7 de junio de 2011].

¹⁰ LEVADA CENTER, encuesta "2011, June's approval ratings and trust" publicada en su sitio web el 29 de junio de 2011. <http://www.levada.ru/press/2011062902.html> [en ruso, consultado el 7 de junio de 2011]; y RUSSIAN PUBLIC OPINION RESEARCH CENTER, encuesta "Confidence in political leaders" publicada en su sitio web el 15 de mayo de 2011. <http://wciom.com/news/ratings/confidence-in-political-leaders.html> [en ruso, consultado el 7 de junio de 2011]

intenciones del planteamiento que va a realizar. En primer lugar se adentra en la concepción que tiene Rusia de sí y del mundo. En segundo lugar en cómo Rusia busca el poder interno y externo. Y por último, se centra en los instrumentos que tiene Rusia actualmente para conseguir o afianzar su poder en el ámbito internacional. Facon construye su argumentación con un constante apoyo en las declaraciones de las élites rusas actuales y pasadas, en la historia del país, en datos estadísticos y en un conocimiento excelente de los diversos desafíos exteriores que afronta Rusia. Su libro nos permite entender grosso modo por qué ambas posiciones sobre la Presidencia de Putin tienen sentido en cierta medida; por qué el interés de que la Presidencia de Medvedev sea como está siendo no responde solo a un interés de Putin; por qué existen bastantes posibilidades de que Vladimir Putin se vuelva a presentar en el 2012; y por qué su vuelta y su victoria, si llegan, probablemente supondrá una política exterior rusa más dura y tendente al "divide y vencerás" hacia Europa y EEUU; más "asociativa" con países como Brasil; y en el fondo con mayor intensidad en la rivalidad con el resto del mundo.

Facon empieza poniendo las bases de lo que debe ser la comprensión mínima de lo que es Rusia, con la observación de dos rasgos básicos y específicos de Rusia que deben ser tenidos en cuenta en todo análisis mínimamente serio. Por un lado, su extensión territorial y la construcción de esta extensión. Aquí se mezclan Historia y Geografía, la base para entender lo que ella llama un "sentimiento constante de inseguridad". Por la propia construcción histórica de Rusia y por las dimensiones extraordinarias de su territorio, existe dentro de la concepción política rusa un constante sentimiento de inseguridad. A grandes trazos, la Rus de Kiev, las invasiones vikingas, las invasiones mongolas, la conquista del Este, sus guerras con los pueblos escandinavos, con el Imperio Otomano, con Napoleón (en dos ocasiones), la Primera Guerra Mundial, con Hitler, con EEUU, marcan una historia en la que los golpes han venido por todos lados, a menudo sin provocación previa. Siguiendo a Otto Hintze, entre otros, podemos afirmar que muchos estados se han construido entre guerras frente al "otro" o los "otros". Rusia no es ni ha sido una excepción pero ha tenido conflictos con poblaciones muy diversas y muy alejadas unas de otras. Y esta historia nos lleva a sus inconcebibles dimensiones (casi como China y Brasil juntos): comparte fronteras físicas con catorce países, desde Polonia hasta China, y aguas territoriales con Japón y EEUU; y el Ártico... según la concepción rusa es una continuación de su plataforma continental, así que es Rusia.

El otro dato básico que proporciona Facon para entender la concepción rusa de la política, tanto nacional como internacional, y por ende para entender el éxito de Vladimir Putin, es la creencia de que Rusia tiene un destino específico. Un dato muy significativo de esta creencia es la existencia en ruso de la palabra *derzhavnichestvo* que se puede traducir por "Rusia es una gran potencia o no es nada"¹¹ y que para acortar se suele decir que se trata de una mentalidad de gran

¹¹ SHEVTSOVA, Lilia, *Russia Lost in Transition: the Yeltsin and Putin legacies*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 2007, p. IX

potencia internacional (*great power ideology* o *great-powerness*). Esta palabra reúne en un concepto toda una serie de representaciones nacionales de la idea de Rusia y de su destino. Esta concepción puede responder o no a ese sentimiento de constante inseguridad pero está intrínsecamente ligado. Rusia es un ex imperio, es una potencia europea, es una potencia asiática y es ortodoxa. Entiende Europa y Asia a su manera, porque pertenece a ambas pero también se siente decepcionada por ambas. Y en la construcción de esas pertenencias, se forja un sentimiento de diferenciación apoyado en que Dios o la Historia tienen un lugar especial reservado para el país.

Estos dos datos también permiten entender, muy por encima, tanto la complejidad de la política rusa como los difíciles equilibrios que tiene que realizar en su política exterior. Los rusos siguieron a Putin cuando se acercó a Europa y EEUU, durante su primera legislatura, intentando establecer unos ciertos parámetros en la relación con la UE y apoyando a EEUU tras el 11-S. Y también le siguieron cuando se giró hacia Asia, hacia China, India o Irán. Porque su territorio le permite tener opciones que otros estados no tienen, porque responde a la concepción tradicional de Rusia de su política exterior.

Al igual que se puede observar la política exterior de EEUU a partir de las oscilaciones entre épocas de aislacionismo y épocas de expansionismo, se puede analizar la política exterior rusa en épocas en las que se dirige con mayor atención hacia Occidente y épocas en las que lo hace con mayor intensidad hacia Oriente. Tras el primer movimiento de la primera legislatura (movimiento lógico por diversas razones de oportunidad: la UE estaba implantando el euro y buscaba su ampliación y EEUU fue atacado) la sensación de no ser correspondido de manera acorde a los esfuerzos realizados penetró en la clase política rusa. Así, a lo largo de la segunda legislatura Rusia empezó a marcar su camino alejada de la UE y de EEUU. Y no es de extrañar que los rusos apoyasen el viraje de su política exterior, tras diez años de camino por el desierto y cinco de intentar recuperar una autoridad perdida en la comunidad internacional.

En 2008, con Medvedev recién llegado al poder, se produjo el conflicto entre Rusia y Georgia en Osetia del Sur. Quien acaparó las imágenes de los medios como jefe al mando de la operación rusa fue Putin. Este conflicto marcó, por un lado, el límite de hasta dónde podía llegar EEUU en el "patio trasero" de Rusia y por otro el límite del poder de Medvedev en relación con su Primer Ministro. El año pasado el gobierno ruso presupuestó miles de millones de rublos para investigaciones científicas que aporten evidencias de la "ampliación ártica de la plataforma continental del país", tal y como informó el Vicepresidente del Gobierno Sergei Ivanov. Vicepresidente que también es el encargado de la industria de defensa. También el año pasado el presidente Medvedev visitó las islas Kuriles, provocando la indignación de los gobernantes y de la sociedad japoneses. Estos detalles dentro de la inmensidad de la política exterior rusa no son más que una muestra más de la gigantesca partida de ajedrez que juega Rusia, una partida semejante a las que

juegan los grandes maestros con los profesionales: uno contra treinta.

Facon deja claro en su libro que nada es fácil en Rusia o para Rusia. En el exterior, tiene demasiados vecinos territoriales, con muy diversas situaciones y culturas, por lo que para cada uno de ellos se aplican diferentes políticas. Como es obvio, Bielorusia y China no se parecen en muchas cosas, y por ello Rusia no puede mantener una política igual para todos. Facon resalta que dentro del discurso de la política exterior rusa se enfatiza mucho la idea del multilateralismo como eje por el que apuesta Rusia para hacer funcionar el sistema internacional, si bien luego determinados actos de Rusia van en sentido contrario al resolver, o intentar resolver, cuestiones internacionales de manera unilateral. Y aquí caben tres posibles interpretaciones, entre otras muchas: o bien Rusia promueve el multilateralismo por un convencimiento interno tras siglos de diplomacia con muchos otros países (aparte de por su propia "multiculturalidad" representada por las miles de minorías que conviven con un 80% de rusos); o bien Rusia cree en ese multilateralismo siempre y cuando Rusia sea una de las principales potencias (sino la única, pero esto es más que dudoso pese a su "destino especial"); o bien Rusia piensa que jugando a varias bandas puede sacar mejores réditos.

Desarrollando un poco esta última hipótesis, no sería de extrañar que Putin, de volver a la Presidencia, intente practicar un ejercicio de equilibrio sobre cuatro ejes consistente en: uno, acercarse a China y proporcionarle las materias primas necesarias para que sobrepase a EEUU en todos los aspectos comerciales y económicos (si no lo ha hecho ya, cosa que ignoramos) a cambio de acuerdos tecnológicos, militares y obviamente, financieros; dos, considerar que Europa como ente político no existe, que está abocada a su desintegración como Unión Monetaria y por lo tanto ni habría que pensar en la UE y habría que seguir estableciendo acuerdos bilaterales con cada uno de los países miembros, principal y mayoritariamente con Alemania; tres, estrechar relaciones con países como Brasil e India para terminar de dinamitar la hegemonía de EEUU; cuatro, apoyar a EEUU en asuntos al fin y al cabo potencialmente peligrosos para Rusia como son el caso de Irán o Corea del Norte a cambio de que EEUU ceda en ciertas pretensiones que tiene en Europa Oriental y Asia Central.

Y para que estos ejes respondan realmente al tipo de política exterior que practica Rusia, debemos pensar en las fuerzas que hay que ejercer para equilibrar el sistema. En este sentido tendríamos: uno, un acercamiento de posiciones con EEUU respecto a Asia Central y unas buenas relaciones con India permitirían a Rusia obtener una mayor protección frente a un desequilibrio de fuerzas excesivo en comparación con China; dos, Rusia es Europa, e insistirá en ello pese a que solo aceptaría hacer concesiones si fuese tratada al mismo nivel que Francia, Alemania o Francia, pero sobre todo unas relaciones más o menos estables con determinados países le permiten tener mediadores interesantes en sus conflictos con EEUU, ejercer de intermediarios con otros países de Asia y obtener otro contrapeso en su relación con China; tres, estrechar relaciones con Brasil e India no significa

tenerles por iguales, no serán considerados socios sino instrumentos y difícilmente tendrán una posición tan importante en la política exterior rusa como EEUU, la UE y china; cuatro, el apoyo a EEUU en determinadas cuestiones irá acompañado de la retórica del multilateralismo y de la multipolaridad por lo que cualquier injerencia de EEUU en la zona de influencia rusa hará que Rusia busque el apoyo de China o Brasil en su respuesta.

El desarrollo de la hipótesis que acabamos de realizar es, en cierta medida, un ejercicio de política-ficción pero sigue siendo una de múltiples direcciones que puede tomar la política exterior rusa en el próximo mandato de Putin. Y sobre todo muestra que cada decisión que toma Rusia en el exterior va acompañada de un juego sutil de pesos y contrapesos en un intento de llevarse más o menos bien con las otras potencias sin renunciar a sus propios intereses. Porque como dice Facon Rusia “no tiene amigos verdaderos [...] lo que se corresponde con su visión histórica de que sus alianzas son inestables por naturaleza”¹².

Para concluir en este *Review-Essay* hemos esbozado, a partir de los dos libros presentados, cómo la lógica del éxito de Putin tiene sentido dentro de la política rusa y aventurar cuáles pueden ser algunas de las bases de su política exterior a partir del 2012. Pero siempre hay sorpresas. Porque Rusia, además de singular, es imprevisible. Y porque, recogiendo la cita que encabeza este texto, Putin, en los acontecimientos históricos que se han dado y que puedan darse en Rusia, puede no ser más que una etiqueta.

***Andrés MENDIOROZ PEÑA** es Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid y empresario. Es especialista en comunicación política y corporativa, comunicación estratégica y de crisis, protocolo y organización de conferencias y eventos. Colabora con la revista desde el año 2008.

¹² Traducido por el autor. Original: *n'a pas de véritables amis [...] ce qui correspond à sa vision historique que ses alliances sont par nature instables*". FACON, Isabelle, *Les chemins de la puissance*, Ed. Artège, Perpignan, Marzo 2010, p. 128.

RESEÑAS

BURBANK, Jane y COOPER, Frederick, *Empires in World History: power and the politics of difference*, Princeton, Princeton University Press, 2010.

Margarita RODRÍGUEZ GARCÍA*

Pensamos a menudo en los estados nacionales como el final de un largo camino de formación de identidades particulares. ¿A partir de qué momento *ya* podemos hablar de Cataluña, *ya* podemos utilizar con propiedad el término España, *ya* el de Portugal? Son preguntas usuales, con un *ya* muy expresivo de la necesidad que sentimos de pensar que hemos llegado a un destino o que formamos parte de algo sólido y estable. No será el libro de Jane Burbank y Frederick Cooper, *Empires in World History: power and the politics of difference*, el que calme nuestra ansiedad, pero sí, tal vez, el que nos ayude a considerar la Historia en otros términos, más amplios, menos excluyentes.

A lo largo de más de cuatrocientas páginas, la reflexión gira en torno al modo en que los imperios desde el siglo III a.C. han organizado el gobierno de territorios distantes y poblaciones diferentes, se han relacionado entre si y han modelado el mundo que conocemos, con sus prácticas, políticas y culturas imperiales. Frente al peso abrumador de estas formaciones políticas en la Historia, el estado nación aparece como una creación relativamente reciente, que no puede ser explicada

como evolución inevitable de los imperios y cuyo papel en la imaginación política puede ser parcial o transitorio. Convencernos de ello es uno de los principales objetivos de los autores, pero no sólo.

Entre las muchas cuestiones que plantea este trabajo, tienen un especial peso los distintos repertorios de poder empleados por los imperios para gobernar poblaciones distantes o diferentes. Burbank y Cooper se interesan por el modo en que estos repertorios estuvieron determinados por la naturaleza de los territorios que encontraron, las prácticas –imperiales o no– que heredaron y su capacidad de innovación sobre esos contextos históricos. La opción para mostrarlo es la de organizar casi todos los capítulos en torno a la comparación entre imperios que fueron contemporáneos. En cada uno de ellos, se analizan las posibilidades y limitaciones que les ofreció su tiempo, las instituciones administrativas que emplearon, el modo en que lograron la lealtad o el control de las élites locales de los territorios que conquistaron, la forma en que movilizaron mano de obra y obtuvieron recursos fiscales, su actitud ante las distintas credos religiosos que encontraron o la

Reseñas

relación que establecieron con los extraños.

Desde este punto de vista, el trabajo de Burbank y Cooper es una propuesta historiográfica, pero también de reflexión política. Como forma de entender la Historia, se unen a las corrientes de la *World History* y de la *Global History* en sus esfuerzos por superar el eurocentrismo en los enfoques históricos. Dentro de éstas, el campo de la historia comparada de los imperios aparece como un terreno fecundo para escribir una historia mundial que no se apoye exclusivamente en la tradición historiográfica occidental. También para cuestionar ideas como el origen exclusivamente europeo de la *modernidad* o el dominio global de Occidente en el mundo, a partir de la llamada *expansión europea* entre los siglos XVI y XVIII.

Los autores siguen la línea abierta por otros como Kenneth Pomeranz¹, en el terreno de la historia económica, Jack Goldstone², en el de la sociología histórica, o a historiadores como Sanjay Subrahmanyam en sus reflexiones sobre la necesidad de escribir historias conectadas y comparadas de los imperios de la edad moderna; también por el cuestionamiento que este último autor hace, desde planteamientos novedosos, a la idea

¹ POMERANZ, Kenneth, *The Great Difference: Europe, China, and the Making of the Modern World Economy*, Princeton University Press, Princeton, 2000.

² GOLDSTONE, Jack, *Why Europe?. The Rise of the West in World History 1500-1850*, McGraw Hill Higher Education, New York, 2008.

de una modernidad exclusivamente occidental y por su insistencia en la necesidad de tomar en cuenta, como factores explicativos del desarrollo de los imperios, no sólo los materiales, sino también los políticos y culturales³. Este último aspecto es una de las apuestas de *Empires in World History*, que nos muestra que las opciones políticas marcaron la diferencia entre los diferentes imperios, condicionando su éxito o fracaso.

De hecho, la historia política ha sido definida por Giancarlo Casale como la última frontera de la *World History*. Quienes se dedican a ella cuentan ya con una información considerable sobre temas como las migraciones, el comercio a larga distancia, el intercambio biológico o la transferencia tecnológica. Pero estos fenómenos y procesos se estudian como si operaran de manera independiente a la actuación más superficial de la política, cuyo análisis, desde una perspectiva global, continúa siendo reducto de los especialistas en los siglos XIX y XX⁴.

Empires in World History afronta el reto de escribir una historia del mundo con énfasis en lo político, con los imperios como eje

³ SUBRAHMANYAM, Sanjay, "A Tale of three empires. Mughals, Ottomans, and Habsburgs in a comparative context", *Common Knowledge*, vol. 12, num. 1 (2006), pp. 66-92. De este mismo autor: *O Império Asiático Português (1500-1700): uma história política e económica*, Difel, Lisboa, 1993 y "Connected Histories - Notes towards a Reconfiguration of Early Modern Eurasia", *Modern Asian Studies*, vol. 31, num. 3, 1997, pp. 735-762.

⁴ CASALE, Giancarlo, "Global Politics in the 1580s: One Canal, Twenty Thousand Cannibals, and an Ottoman Plot to Rule the World", *Journal of World History*, num. 18, 2007, p.267.

de reflexión. Para ello deja sobre la mesa una cuestión muy actual: cómo gobernar hoy en día la diferencia, cómo convencer y generar lealtades hacia proyectos políticos que reúnen a grupos heterogéneos, sin que necesariamente tengamos que apelar a la nacionalidad. No se trata de buscar en el pasado recetas más exitosas, sino de romper con una determinada forma de entender la Historia, excesivamente lineal, que nos impide considerar soluciones políticas diferentes para los retos que plantea la sociedad mundial actual. A sabiendas de que un libro tiene tantas lecturas como lectores, y que éste será especialmente prolífico en ellas por la amplitud de temas que ofrece para el debate y la ambición cronológica y geográfica de su propuesta, en las páginas que siguen apuntaré algunas de sus aportaciones a una historia mundial que incide en los aspectos políticos y en las elecciones del poder.

Si la pregunta que atraviesa todo el libro es la de cuáles fueron los repertorios de poder empleados por los imperios para gobernar en la distancia, adquieren especial relevancia lo que los autores llaman sus *políticas de la diferencia*: en algunos casos, la opción adoptada fue la de reconocer a los varios pueblos que incorporaron, mantener sus costumbres, leyes o credos religiosos y hasta sus gobernantes. En otros, la de establecer una rígida distinción entre grupos indiferenciados al interior del imperio y los *bárbaros* de fuera. Y entre estas dos opciones extremas, multitud de posibilidades híbridas, escogidas de acuerdo a las posibilidades y limitaciones de cada momento histórico.

Una de las virtudes de este trabajo es la de haber situado, cara a cara, imperios contemporáneos que habitualmente son estudiados por especialistas de áreas geográficas específicas, con poco diálogo entre ellos. El resultado suele ser una visión aislada de cada uno de ellos, muy condicionada todavía por historiografías nacionales. Burbank y Cooper en lugar de subrayar únicamente las diferencias entre formaciones políticas imperiales demuestran que éstas casi siempre interaccionaron entre sí, fueron rivales y en muchas ocasiones compitieron por incorporar los mismos territorios.

Tras una introducción en la que clarifican los conceptos que van a emplearse en el libro, el capítulo segundo, dedicado a los Imperios Romano y Chino, coloca ya las cuestiones que interesan a los autores. Mientras que Roma dio poder y ciudadanía a las élites locales de los territorios incorporados, los emperadores Qin y Han, apoyándose en normas legales que emanaban únicamente de ellos, optaron por oficiales centralizados, trasladaron a las familias más poderosas a la corte y se aseguraron la lealtad en los territorios conquistados, facilitando el acceso a la tierra, a cambio de obtener ingresos y servicios militares. Para Roma, todos los pueblos, por muy bárbaros que fueran sus orígenes, podían, si eran adecuadamente educados, llegar a formar parte de la *humanitas*; claro está, de la única civilización posible, la romana. China, por su parte, organizó un gobierno de oficiales: líderes seleccionados con orígenes "bárbaros" podían individualmente convertirse en servidores y consejeros

del emperador, adquiriendo las virtudes asociadas al buen gobierno. No demandó uniformidad, pero acomodó y explotó las ventajas de los *outsiders*. En una política diferente, el imperio romano promovía la noción de una sola comunidad política superior, basada en derechos compartidos y cultura.

Enfrentar cara a cara diferentes imperios contemporáneos en un libro, cuyo título ya sugiere que nos va a ofrecer una determinada concepción de la historia mundial, no es un mero ejercicio comparativo. Las elecciones de los autores en cada uno de los capítulos cuestionan otras perspectivas que, privilegiando unos imperios frente a otros, son especialmente prolíficas en la creación de genealogías de conceptos como el de *modernidad* o *globalización*.

Tal es, por ejemplo, su opción por reunir al imperio Otomano y el imperio de Carlos V; una comparación poco habitual, frente a la enorme producción historiográfica dedicada a los imperios atlánticos de la edad moderna. La reflexión en torno a estos dos imperios tiene como precedente, entre otros, un importante artículo de Sanjay Subrahmanyam que cuestiona la exclusión tradicional de los imperios Otomano, Habsburgo, y en su caso también el Mogol, de los relatos sobre el inicio de la modernidad en el siglo XVII⁵. La lectura conjunta de

⁵ SUBRAHMANYAM, Sanjay, *A Tale of three empires. Mughals, Ottomans, and Habsburgs...*; una aproximación similar de historia comparada y sobre todo conectada de los imperios son los trabajos de Giancarlo Casale, en este caso entre el imperio otomano y el imperio portugués, desde la perspectiva del primero: *The Ottoman Age of Exploration*, New York:

las aportaciones políticas del imperio Otomano y el imperio de Carlos V que realizan Burbank y Cooper pretende también en este capítulo comparar diferentes repertorios de poder. El emperador español, limitado por las instituciones de los reinos que incorporó a su imperio, por *ciudades conscientes de su órdenes cívicos*, señores al mando de importantes ejércitos o una Iglesia poderosa, dependía del mantenimiento de un régimen legal y religioso relativamente homogéneo para ver reconocida su posición superior. Los otomanos, mucho menos limitados por estas afinidades horizontales, no intentaron dar una uniformidad al conjunto de sus dominios. Mantuvieron los diferentes sistemas legales, culturales y religiosos de sus territorios, controlados por oficiales unidos firmemente y en una relación vertical con el sultán.

La discusión conjunta sobre los repertorios de poder empleados por los Otomanos y la Monarquía Hispánica es uno de los ejemplos de la contribución que este tipo de trabajos pueden hacer a una historia de la comunidad humana, como reclama Giancarlo Casale, independiente de la narrativa tradicional sobre la historia de la civilización occidental.

Con esta misma perspectiva son abordados los imperios atlánticos, insistiendo los autores en dos aspectos. En primer lugar, que no existió algo llamado *expansión europea*, ni portuguesa u holandesa, porque no había entonces una

Oxford University Press, 2010 y también su trabajo ya citado "Global Politics in the 1580s: One Canal.... *op. cit.*

dinámica característicamente europea, como tampoco nacional. Fueron dinámicas imperiales, y por tanto sólo comprensibles en contextos más globales, las que llevaron a las monarquías europeas a gobernar o comerciar en territorios distantes. En segundo lugar, que las conexiones creadas por los imperios atlánticos deben ser concebidas como tales y no en términos de una globalización temprana. Es indudable su impacto sobre la economía global y las políticas mundiales. Pero a finales del siglo XVIII, estos "imperios", estaban aún lejos de crear un mundo dominado unipolarmente por Europa⁶. En esa misma centuria, dos imperios territoriales, el imperio Qing y el Ruso, ampliaban su poder y extensión. Incorporando fórmulas de otras formaciones imperiales anteriores, ambos controlaron poblaciones distintas y distantes, en una estrategia de acomodación a la diferencia y no de erradicación.

Quisiera considerar ahora la atención que los autores dan a las revoluciones en el mundo atlántico. A pesar de que Burbank y Cooper se distancian explícitamente de aquellos trabajos que sitúan en este período el inicio de la transformación de los imperios en estados-nación, el capítulo que le dedican supone un cierto punto de inflexión en su recorrido. De este modo, lo que los autores ofrecen es una consideración

⁶ Este debate es abordado por Felipe Fernández-Armesto en FERNÁNDEZ-ARMENSTO, Felipe, "Empires in their global context, ca.1500 to ca.1800", en CANIZARES-ESGUERRA, Jorge y SEEMAN, Erik R. (Editores), *The Atlantic in Global History: 1500-2000*, Upper Saddle River, Pearson Prentice Hall, Nueva Jersey, 2007, pp.93-109.

diferente de su efecto y no tanto una interpretación alternativa.

Empires in World History asume, claro, el impacto innegable de revoluciones que tuvieron, entre otras consecuencias, la del surgimiento de estados independientes, a partir de lo que habían sido monarquías compuestas. Pero sólo para subrayar que éstas se produjeron en un contexto imperial y no nacional, y que los debates sobre la soberanía, la nación o los derechos civiles también siguieron desarrollándose como forma de dar legitimidad a nuevos o antiguos imperios que, como en el caso del Imperio Napoleónico o del Ruso, en su anexión de nuevos territorios, seguirían jugando con la política de la diferencia. Por otra parte, allá donde se crearon estados nuevos, supuestamente nacionales, como en los Estados Unidos, una buena parte de su población, mujeres, indígenas, o esclavos, tardaría aún mucho tiempo en incorporarse como ciudadanos de pleno derecho. Estos grupos siguieron siendo durante mucho tiempo sujetos de derechos colectivos, en tanto grupo con características especiales.

Siguiendo la propuesta de interpretación de la historia de los imperios que nos ofrecen Burbank y Cooper, había surgido un importante repertorio de poder, del que los grupos bajo un gobierno imperial harían buen uso, tanto para reclamar su independencia, como para reivindicar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía que disfrutaba el centro. Los imperios, por su parte, como muestra el caso de los Romanov, Habsburgo y Otomano, también utilizaron estos repertorios

para garantizar su conservación y emprendieron a lo largo del siglo XIX una serie de reformas que daban mayor participación a la sociedad y tendían a generar un gobierno más igualitario. La nación, a su vez, también podía convertirse en un arma empleada en la competencia imperial.

Ese fue el caso del estado griego. Tanto británicos como rusos, en la primera mitad del siglo XIX, reclamaron su vinculación al pasado de Grecia para apoyar a quienes a partir de 1820 se hacían llamar griegos desde el interior del imperio Otomano. Los primeros apelando a la civilización griega y los segundos en virtud del cristianismo ortodoxo y su vinculación al imperio bizantino.

Desde esa misma perspectiva *Empires in World History* considera muy poco explicativa la distinción entre imperios antiguos, frente a los modernos o coloniales que surgen en el siglo XIX. Su capítulo "Repertorios imperiales y mitos del moderno imperialismo" cuestiona la idea de que en la práctica colonial la raza, producto de esa misma Modernidad, se convirtiera en la herramienta capaz de crear un mundo dicotómico de colonos y colonizadores, reemplazando a otro de categorías más relacionales de jerarquía y desigualdad⁷. Que en los laboratorios de Occidente se acuñaran nuevas ideas, a veces contradictorias entre

⁷ Sobre el uso del término *historia imperial* en lugar de *colonial*, un debate que "planea" sobre el libro, resulta muy útil el artículo de SCHAUB, Jean-Frédéric, "La catégorie 'études coloniales' est-elle indispensable?", *Annales, HSS*, num. 3, 2008, pp 625-646.

sí, no quiere decir que ni éstas, ni las aportaciones tecnológicas ligadas al capitalismo, tuvieran la capacidad de crear un nuevo modelo de imperio radicalmente diferente. Las barreras creadas en virtud de criterios raciales siguieron siendo permeables; la colaboración de los intermediarios necesaria; la *política de la diferencia* uno de los *repertorios* que siguió siendo utilizado para garantizar la conservación y gobierno de territorios lejanos; y, una vez más, la presencia del estado colonial, en muchas partes, débil y fragmentada. La opción por masacres genocidas desde este punto de vista no fue un producto inevitable de los nuevos tiempos, sino una de las opciones ofrecidas a la imaginación política.

Los imperios generarían aún dos guerras mundiales en el siglo XX. Sólo tras la segunda habría comenzado a imponerse un mundo de estados nacionales, frente al predominantemente imperial bajo el que la mayor parte de hombres y mujeres habían vivido hasta entonces. En muchos casos su creación fue el resultado, al igual que en el siglo XIX, de luchas y debates políticos de carácter imperial, y no nacional. Estos procesos, plantean los autores, tuvieron más que ver, con las contingencias del momento, que con una traducción "natural" de identidades diferenciadas a estados territoriales. El resultado, no siempre fue positivo ni expresivo de un nuevo orden.

Termina el libro interrogándose por *el pasado del presente*. Y es quizás en esta parte donde aparecen algunas de las cuestiones que pueden

plantearse de manera general al trabajo de Burbank y Cooper. ¿Hasta qué punto la necesidad de algunos líderes nacionales de estados recientes de buscar patrones fuera y establecer relaciones clientelares al interior es expresiva, como sugieren los autores, de antiguas o nuevas prácticas imperiales? Más allá de esta cuestión, *Empires in World History* en su recorrido por los imperios Romano, Bizantino, Carolingio, Mogol, Ming, Ruso...se apoya en la premisa de que existieron culturas imperiales que fueron heredadas y utilizadas como posibles repertorios de poder por los imperios que les sucedieron. En nuestros días estas culturas imperiales estarían aún presentes, por ejemplo, en el retorno de China como potencia internacional, pero también en los problemas que enfrenta al interior y en algunas de las características de su gobierno. Podrían reconocerse en el empleo por Vladimir Putin de determinadas técnicas de poder patrimonial. Y las encontraríamos en la aspiración de determinadas élites de crear en la Unión Europea una nueva Roma que consigue situar a nivel europeo atributos de la soberanía tan importantes como la decisión de quien puede atravesar sus fronteras. Esta premisa, la existencia de fuertes culturas políticas heredadas de los imperios, merecería ser discutida tanto para el pasado imperial como para el presente. Porque si es así, ¿cuáles son las posibilidades de cara al futuro?

El trabajo de Burbank y Cooper lanza al debate este tipo de cuestiones, acompañadas de un gran *repertorio* de temas y una propuesta importante: de nuevo la Historia,

pero esta vez una historia política con vocación no eurocéntrica, como herramienta para pensar el presente.

* **Margarita RODRÍGUEZ GARCÍA** es Doctora en Historia Moderna por la Universidad Autónoma de Madrid, y actualmente es profesora en la Universidad Nova de Lisboa.

BOWDEN, Brett, *The Empire of Civilization. The evolution of an Imperial Idea*, The University of Chicago Press, Chicago, 2009, ps. 303.

Elsa GONZÁLEZ AIMÉ*

El nuevo barbarismo y la responsabilidad de proteger, los estados fallidos y la intervención humanitaria, el subdesarrollo y su opuesto, el desarrollo, y otros tantos conceptos que se emplean hoy siguen vehiculando la idea de un *telos* en el devenir humano. Los consideremos justificados o no, necesarios o innecesarios, el proceso de cambio del ser humano al que aluden esos conceptos es el de la civilización, y *de alguna forma*, lo que subyace a este pensamiento es un ordenamiento jerárquico del mundo y de los actores que componen la sociedad internacional. A pesar de ideas como el choque de civilizaciones, el concepto de civilización parece haber caído en desuso, asociado a proyectos imperialistas que no encuentran ya legitimación moral y legal en el ordenamiento internacional... ¿o si la encuentran?

En *The empire of civilization. The evolution of an imperial idea*, Brett Bowden entra en esta discusión al realizar una genealogía del concepto de civilización. ¿Cómo funcionaba ayer la idea de civilización y qué uso se le está dando hoy? ¿Qué camino ha seguido esta idea desde el pasado hasta el presente? ¿Se ha regenerado el concepto de civilización desde el siglo XV hasta nuestros días? Tras adentrarse en la primera parte del libro en la historia del concepto

de civilización, así como en la relación de este con la idea de progreso y en la proyección universal de ambos, la segunda parte se detiene en cómo ese imaginario fue tomando cuerpo hasta cristalizar en el estándar de civilización.

Tal vez los lectores del libro *The Standard of Civilization* de Gerrit Gong que disfrutamos con su lectura, también compartamos la sensación de que a esta obra seminal le siguió un vacío incomprensible en Relaciones Internacionales. Es una obra que ha contribuido sustancialmente a dar forma a un concepto difuso como el de estándar de civilización, pero que también dejaba muchos frentes abiertos. El libro de Bowden es en este sentido alentador en la medida en que es sintomático de un creciente interés por la problemática común a ambos libros, la civilización como principio rector de la sociedad internacional. En 1984, la publicación de la obra de Gong coincidió asimismo con *The Expansion of International Society* de Hedley Bull y Adam Watson, fundamental para comprender la articulación y expansión de la sociedad internacional más allá de la traslación del equilibrio de poder europeo del siglo XIX a nuevos territorios como única causa explicativa.

Un cuarto de siglo después, el libro de Bowden bebe de esos

trabajos previos pero profundiza en aspectos no abordados en ellos y revisa algunas de sus asunciones. El libro de Bowden cuestiona, por ejemplo, la idea de que antes del siglo XIX el sistema internacional no se sustentase, en la teoría o en la práctica, sobre reivindicaciones europeas de derechos superiores o exclusivos, como concluían en su libro Bull y Watson. La idea de que el estándar de civilización, como justificación legal de la confrontación entre los pueblos europeos y no europeos, fue algo propio de finales de XIX y principios del XX, presente en el libro de Gong, es superada por Bowden al ampliar este marco temporal.

Hacer la genealogía de cualquier concepto es un trabajo difícil por su carácter interdisciplinario pero también en cuestiones básicas y fundamentales como el acotamiento temporal de la obra y su estructuración. Bowden sitúa los orígenes del ideal de civilización y de su carácter sociopolítico en la Ilustración, y analiza las circunstancias bajo las que el término surgió en las tres lenguas que dominaron la diplomacia europea en el XVIII y XIX, el francés, el inglés y el alemán. Sin embargo, el libro se remonta en algunos pasajes a finales del siglo XV, momento en el que el autor sitúa la legitimación y formalización legal del sometimiento de las culturas tildadas de inferiores y de la labor civilizadora del mundo europeo. Una labor estrechamente asociada a la expansión europea, a la progresiva consolidación de sistema de estados y al imperialismo.

Al seguir las andadas de ese

concepto, Bowden también contribuye a ampliar el marco temporal en su etapa más reciente; si bien la historia más reciente del concepto tal vez sea también la parte más difusa del libro, no es por ello menos interesante en la medida en que es en realidad su punto de partida. Pervive hoy una distinción entre sociedades civilizadas e incivilizadas, no tanto en el derecho internacional como en las ideas descriptivas y normativas del sistema internacional. Al advertir cómo a partir de los noventa, tras una década o dos en silencio, los conceptos e ideas asociados a este discurso han reaparecido, Bowden se fija el propósito de comprender mejor el pasado para comprender mejor el presente, y contribuir a través de esa mejor comprensión a que las mismas ideas o lenguaje no conduzcan a los mismos resultados del pasado. Así, *The Empire of Civilization* es fundamentalmente una genealogía de la idea de civilización, y su autor se considera en ese sentido deudor de la historia de la ideas y del pensamiento político propios de la Escuela de Cambridge. Bebe también de la Begriffsgeschichte alemana en su forma de trazar el camino al presente de un concepto antiguo como lo es el de civilización.

The empire of civilization no se caracteriza a pesar de ello sólo por mover los márgenes temporales. El elemento resaltado a lo largo del libro es la cualidad y capacidad normativa del término civilización, alejándose de la idea de que sirvió para amparar una confrontación fundamentalmente cultural, también presente en Gong. Esa comprensión cultural de la civilización resulta especialmente

chocante si tenemos en cuenta que, en su nombre, se buscaba justificar unos ideales universales que adquirirían sentido por la existencia misma de la diferencia. Es a través de esa lógica civilizatoria que el encuentro de Europa con el Otro encontró la justificación de su violencia, y para Bowden éste es uno de los principales peligros del discurso civilizatorio.

Bowden señala que sigue habiendo estándares o referencias que permiten la inclusión, exclusión y distinciones entre los miembros de la sociedad de estados, cuestión que aborda en la tercera parte del libro de dos formas. Por un lado, explora el mantenimiento de una jerarquía dentro del sistema internacional de estados, las distinciones entre las sociedades que componen este sistema, especialmente a través del discurso del nuevo barbarismo. Señala la existencia de un nuevo Estándar de Civilización (posibilidad ya planteada por Gong) compuesto hoy de derechos humanos, democracia, modernidad y liberalismo económico. Por otro lado, equipara el uso de estos nuevos Estándares de Civilización al imperialismo que acompañó los antiguos estándares y distingue diferentes tipos de imperialismo: el humanitario, el económico, el americano, y el posterior al 11S.

Siguiendo su análisis, el denominador común entre los estándares de hoy y los de ayer sería el control de la interacción de Occidente con el resto del mundo, obtenido a través de la posibilidad de cuestionar la soberanía de algunas sociedades por encontrarse fuera de la sociedad internacional civilizada,

y ser una amenaza la seguridad y estabilidad de esta. El imperialismo, que en su momento quedó denostado, hoy parece revivir, y de ahí viene el subtítulo del libro, *The Evolution of an Imperial Idea*. Los últimos capítulos plantean sin embargo una dificultad en la medida en que, por momentos, el pensamiento de Bowden parece funcionar de forma muy intuitiva, lo cual genera cierta incertidumbre a pesar de que se comparta esa intuición. Sin embargo, una de las fortalezas del discurso en torno al Estándar de Civilización es su indefinición, la subjetividad que pone en juego, y también el doble rasero que lo caracteriza. Y por ello, a la hora de analizarlo, también favorece e incluso requiere jugar sobre esa misma longitud de onda, aunque el reto es sin lugar a duda lograr progresivamente concretar las ideas que encierra.

En este sentido cabe señalar algunas preguntas que el análisis que Bowden sobre los nuevos estándares suscita. Hay implícito en su análisis un escepticismo y una crítica hacia sus beneficios y utilidad, derivados de su análisis sobre los orígenes y usos de los estándares de civilización previos. Si bien se puede compartir ese escepticismo, surgen a pesar de todo diferentes preguntas que convendría, tarde o temprano, no eludir. ¿Cómo evitar que ese escepticismo implique un relativismo vacío? y a la vez ¿cómo lograr una defensa de los derechos humanos que no implique una actitud imperialista que a largo plazo pueda incluso resultar contraproducente? Por otro lado, ¿qué es lo que existió en las sociedades europeas de ayer que permitió que cuajase y se defendiese

un estándar de civilización, y qué es lo que existe hoy para que se vuelvan a perfilar nuevos estándares de civilización? Es decir, ¿qué es lo que permite su reaparición hoy?

Sin duda, el libro de Bowden se adentra en una problemática que aún merece ser explorada, y si bien en lo que concierne a la contemporaneidad del estándar de civilización este parece ser un terreno resbaladizo, la faceta más histórica del libro es sin duda un aporte sustancial en la materia. En 2009, el año de publicación del libro objeto de esta reseña, Brett Bowden también editó *Civilization*, una colección de cuatro volúmenes en la editorial Routledge que recopila los principales textos académicos escritos acerca de este concepto y de las problemáticas que lo rodean. Las dos publicaciones son a todas luces complementarias.

***Elsa GONZÁLEZ AIMÉ** es Directora de *Relaciones Internacionales* y Doctoranda en Relaciones Internacionales y Estudios Africanos del Dpto. de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid, miembro del Grupo de Estudios Africanos y del Grupo de Estudio de las Relaciones Internacionales de la UAM.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950