

Los derechos humanos en el nuevo orden mundial

Jack Donnelly

*E*l fin de la guerra fría trae consigo algunos efectos positivos para la situación de los derechos humanos, como es el caso del resquebrajamiento del apoyo que las grandes potencias brindaban en ocasiones, y por razones estratégicas, a regímenes políticos violatorios de esos derechos. Sin embargo, no se ha avanzado nada en superar el factor que más desestimula su promoción a nivel global: la concepción de la política de derechos humanos como una prerrogativa soberana de cada país, en lugar de una fundamentación internacional de su defensa a partir, entre otras cosas, de una mayor injerencia de la ONU¹.

* * *

UNA SENSACION DE OPTIMISMO IMPREGNA en la actualidad las discusiones en torno a los derechos humanos. La finalización de la guerra fría, la ola de democratizaciones y liberalizaciones en el Tercer Mundo y el colapso de los regímenes que abusaban de los derechos humanos en Europa y la Unión Soviética han contribuido a generar la sensación de que los derechos humanos serán mejor protegidos en el nuevo (y todavía emergente) orden mundial que en el pasado.

Sin embargo, gran parte de este optimismo resulta injustificado, no importa cuán bien intencionado sea. La defunción de antiguos regímenes irrespetuosos de los derechos humanos no necesariamente entrañará la creación de nuevos regímenes y políticas que protejan dichos derechos. Si bien es probable que algunos países, como Argentina y Checoslovaquia, realicen transiciones exitosas a la democracia, muchos volverán a sucumbir a las dictaduras, como demostraron los golpes de Estado ocurridos recientemente en Haití, Togo y Argelia. Muchos otros países, como Guatemala y las Filipinas, disfrutaban en la actualidad de gobiernos que en términos generales resultan menos represivos que los anteriores, pero todavía les falta mucho para proteger consistentemente la gama completa de los derechos humanos internacionalmente reconocidos como tales. Además, están surgiendo nuevas amenazas contra los derechos humanos, como consecuencia de una violencia étnica cada vez más acentuada y de los sufrimientos ocasionados por la liberalización económica.

La terminación de la guerra fría eliminó la razón principal que compelia a las potencias occidentales a apoyar regímenes represivos, y la defun-

IV TRIMESTRE 1992

ción de la Unión Soviética derribó el otro gran pilar de apoyo que tuvieron estos regímenes en la posguerra. Sin embargo, también en este caso es mejor no mostrarse excesivamente optimistas. Una atmósfera internacional menos condescendiente con los regímenes represivos no significa que tales regímenes comenzarán a desplomarse rápidamente, y mucho menos significa que se formularán nuevas políticas que garanticen mayor protección y respeto por los derechos humanos.

Es posible que nuestro mundo sea "un nuevo mundo de esperanza", como afirmó el presidente norteamericano George Bush en 1991 después de la victoria obtenida por Estados Unidos en la guerra contra Irak ^{1A}. En el campo de los derechos humanos, empero, es probable que muchas de esas esperanzas no se conviertan en realidad. Y parte de la responsabilidad la tiene el gobierno de Bush*. A semejanza de sus antecesores, no ha podido traducir un compromiso verbal abstracto con los derechos humanos en una política de derechos humanos coherente ². Detrás de la espléndida retórica, en la práctica Bush ha combinado el vilipendio extravagante del más reciente enemigo de Estados Unidos (pues Saddam Hussein reemplazó al ayatollah Khomeini y a los soviéticos) con una docilidad vergonzosa frente a dirigentes reprobables de países que (como China y Siria) se perciben como estratégicamente importantes, y con una aproximación inconsistente y *ad hoc* en los demás lugares.

En el mundo de la posguerra fría, Estados Unidos afronta el desafío de desarrollar una política internacional de derechos humanos realista, comprometida y moralmente sólida, que en verdad esté integrada con el resto de su política exterior. La orgullosa satisfacción sentida por Bush al haber "ganado" la guerra fría representa un fracaso trágico, pues no está a la altura de dicho desafío. Como resultado, corremos el riesgo de perder una oportunidad histórica de realizar un cambio progresivo en las políticas internacionales sobre derechos humanos.

La línea de base de la guerra fría

LA ERA DE LA GUERRA FRÍA constituyó una paradoja en lo que respecta a los derechos humanos. Aunque fue una época colmada de intervenciones antihumanitarias por parte de las dos superpotencias, también fue el perio-

do en el cual los derechos humanos se convirtieron por primera vez en tema establecido de las relaciones internacionales ³.

Antes de la Segunda Guerra Mundial los derechos humanos no eran considerados un tema legítimo de acción internacional. Se pensaba que la forma en que los Estados trataban a sus nacionales en sus territorios era una prerrogativa de soberanía nacional y, por lo tanto, se trataba de un asunto que a nadie más concernía. Los derechos humanos ni siquiera se mencionaron en la Carta de la Sociedad de Naciones, y en el período de entreguerras la forma en que los Estados abordaban los derechos humanos tan sólo se discutió oficialmente en contados foros internacionales, tales como la Organización Internacional del Trabajo.

Las reflexiones que tras la guerra suscitaron los horrores del Holocausto y la vergonzosa falta de respuesta internacional propiciaron cambios significativos. Los juicios de crímenes de guerra de Nuremberg procesaron individuos bajo la acusación nunca antes elevada de crímenes contra la humanidad. La Carta de las Naciones Unidas incluyó explícitamente los derechos humanos como preocupación fundamental de la nueva organización. En 1946 se estableció la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y, en 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, que desarrollaron todavía más e intentaron darle fuerza legal a los derechos enumerados en la Declaración Universal, fueron completados en 1966 y entraron en vigor en 1976.

La Declaración Universal de Derechos Humanos incluye los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales en un solo documento, sin distinciones categóricas. La "interdependencia e indivisibilidad" de todos los derechos humanos fue, y sigue siendo, un tema muy repetido en discusiones internacionales. Sin embargo, la guerra fría reveló y contribuyó a crear fisuras profundas en este consenso verbal. Estados Unidos criticó violaciones de los derechos civiles y políticos en los países del bloque soviético, pero al mismo tiempo condonaba o incluso alentaba violaciones de los mismos derechos en países "amigos". La Unión Soviética hizo énfasis en la negación de derechos económicos, sociales y culturales en Occidente, pero denigró sistemáticamente la importancia de los derechos civiles y políticos en su propio territorio.

La universalidad de los derechos humanos internacionalmente reconocidos también fue impugnada por el argumento según el cual había "tres mundos", tres concepciones distintivas y válidas de normas internacionales sobre derechos humanos. Se decía que la concepción del Primer Mundo ha-

1/ *World Policy Journal*, primavera de 1992.

1A/ Discurso pronunciado el 13 de abril de 1991 en la base de la fuerza aérea Maxwell, *Vital Speeches of the Day*, Vol. 57, No. 15, mayo 15, 1991, pp. 450-452.

2/ Los derechos humanos se entienden corrientemente como los derechos que uno tiene por el simple hecho de ser un ser humano. En las relaciones internacionales contemporáneas, los derechos humanos hacen referencia especial a la forma en que los Estados tratan a sus propios ciudadanos en su propio territorio. Es convencional distinguir — por lo tanto el terrorismo internacional, los crímenes de guerra, los asaltos personales, la violencia de pandillas y la hambruna causada por sequías o, de los asuntos de "derechos humanos", pese a que también ocasionan privaciones de la vida y la seguridad. Adoptaré este enfoque relativamente estrecho en este ensayo, tanto porque corresponde al uso estándar como porque concentra nuestra atención en un problema central de política nacional e internacional.

3/ Nota del Editor: este artículo fue escrito antes del debate electoral estadounidense de noviembre de 1992, en el cual resultó elegido presidente el candidato demócrata Bill Clinton.

3/ Por intervención antihumanitaria me refiero a una intervención que apoya o establece gobiernos que violan sistemáticamente los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En otras palabras, es lo opuesto a la noción familiar de "intervención humanitaria", es decir, la intervención que característicamente incluye el recurso a la fuerza militar para rescatar personas de algún peligro inminente, por lo general como resultado de violaciones patentes y sistemáticas de los derechos humanos.

cia énfasis en los derechos civiles y políticos y en el derecho de propiedad⁴. La concepción del Segundo Mundo le concedía a los derechos económicos, sociales y culturales prioridad absoluta y los consideraba un prerrequisito para poder disfrutar de los derechos civiles y políticos. Y la concepción del Tercer Mundo también hacía énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales, junto con el derecho a la autodeterminación y la importancia primordial de la lucha por el desarrollo.

Sin embargo, casi todos los Estados siguieron insistiendo en que todos los derechos humanos eran "interdependientes e indivisibles" y válidos a pesar de las diferencias culturales y políticas. Así las cosas, se desarrolló un consenso normativo internacional amplio aunque poco profundo en torno a la lista completa de derechos contenidos en la Declaración Universal. La Declaración Universal fue reconocida, en teoría si no en la práctica, como un documento que suministraba un sistema global único de garantías, en vez de incluir una lista de derechos a partir de la cual los Estados podían escoger aquellos que considerasen apropiados. En las décadas de 1950 y 1960 este consenso verbal ejerció poco o ningún impacto discernible sobre las políticas. No obstante, la alteración de los términos del debate fue el primer paso hacia la alteración de la práctica.

En 1970 se autorizó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas emprender investigaciones confidenciales sobre violaciones sistemáticas de los derechos humanos. Casi cuarenta países han sido sometidos a dichos exámenes en los últimos dos decenios. La comisión también desarrolló programas de vigilancia bastante despolitizados sobre desapariciones, tortura y ejecuciones arbitrarias y sumarias. Además, en el curso de los últimos treinta años se han adoptado varios tratados sobre derechos humanos que exigen a las partes la presentación de informes periódicos a comités de vigilancia independientes⁵.

Sin embargo, el principal poder de "coacción" de dichos organismos era (y sigue siendo) la adopción de una resolución pública o la divulgación de un informe crítico. La mayor parte de los comités con base en tratados ni siquiera tienen ese poder; se limitan básicamente a formular preguntas con relación a los informes presentados por los Estados. Estos son procedimientos de vigilancia —no de aplicación— que buscan alertar a la opinión pública internacional informada. Las normas sobre derechos humanos han sido internacionalizadas. No obstante, su aplicación y coacción siguen siendo en su mayor parte nacionales.

El registro regional es más variado. El régimen de aplicación regional que cubre los veintitrés miembros (principalmente europeos occidentales)

4/ Desde luego, esta difícilmente fue una descripción certera de las ideas o prácticas europeas con respecto a los derechos humanos. Si tenía cierta plausibilidad para Estados Unidos, especialmente en las décadas de los años cincuenta y ochenta. Sin embargo, Estados Unidos ha sido y sigue siendo una atormentada vergonzosa, en vez de un ejemplo, del enfoque occidental hacia los derechos económicos, sociales y culturales.

5/ Para una visión global de este régimen general de derechos humanos, véase Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice* (Ithaca: Cornell University Press, 1989), capítulo 11, o David P. Forsythe, *International Human Rights* (Lexington, MA: Lexington Books, 1991), capítulo 3. Sin embargo, debe observarse que Estados Unidos se ha negado a ser parte de cualquiera de estos tratados, por razones discutidas más adelante en este artículo.

del Consejo de Europa se ubica en un extremo del espectro. La Comisión Europea de Derechos Humanos investiga quejas de individuos y Estados, y la Corte Europea de Derechos Humanos emite juicios legales de obligatorio cumplimiento que los Estados casi siempre acatan. En el otro extremo del espectro todavía no existen organizaciones intergubernamentales regionales de derechos humanos en Asia y el Medio Oriente. Las Américas y África se ubican entre esos extremos.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, un organismo de la Organización de Estados Americanos (OEA), tiene poderes de investigación significativos y sus informes reciben bastante publicidad regional e internacional. Por ejemplo, sus informes sobre Chile y Argentina en los años setenta fueron importantes fuentes de información para los esfuerzos internacionales desplegados contra los regímenes militares en estos países. Sin embargo, la Comisión Interamericana no tiene poderes de coacción reales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos puede emitir juicios legalmente obligatorios, pero hasta la fecha tan sólo ha fallado en dos casos (uno sobre desapariciones en Honduras y otro sobre violencia militar infligida contra dos periodistas en Perú).

El régimen regional africano es mucho más débil. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos tiene pocos poderes de investigación y ningún poder coactivo. De hecho, incluso carece de los recursos necesarios para difundir el resultado de sus informes. Además no existe ninguna corte regional de derechos humanos⁶.

¿En 1973 se lanzó el "proceso Helsinki" de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), con la participación inicial de 35 países norteamericanos y europeos. A partir de entonces se convirtió en un importante régimen cuasi regional de derechos humanos que opera en 48 países europeos y norteamericanos. Su importancia se percibe en los fuertes deseos de muchos de los nuevos gobiernos de Europa Central y Oriental de profundizar en lo que ahora se llama la dimensión humana del CSCE. En la reunión de revisión celebrada en Viena en 1989 se establecieron nuevos procedimientos de investigación y conciliación y en 1990 se expidieron nuevas e importantes declaraciones de normas en Copenhague y París. No obstante, el proceso de derechos humanos de Helsinki todavía carece de poderes coactivos. Además de la creación de diversos organismos de derechos humanos multilaterales, los últimos decenios de la era de la guerra fría también presenciaron un mejoramiento en el significado de los derechos humanos en la política exterior bilateral. En 1973 el Congreso de Estados Unidos pidió, y en 1975 ordenó por vía legislativa, que se estableciera un vínculo entre derechos humanos y ayuda externa. En 1979 los Países Bajos incorporaron explícitamente los derechos humanos dentro de su política exterior, y en la

6/ Para visiones comparativas sobre regímenes regionales de derechos humanos, véase Donnelly, *ibid.*, y Boris H. Weston, Robin Ann Lukes y Kelly M. Huatt, "Regional Human Rights Regimes: A Comparison and Appraisal", en Claude y Weston. Sobre el régimen regional africano, con respecto al cual se ha publicado muy poca información, véase el artículo de Claude Welch, de próxima aparición en *Human Rights Quarterly*.

década de los ochenta muchos otros países siguieron el ejemplo. Se pueden señalar sólo unos cuantos casos en los que cualquier Estado, grande o pequeño, ha estado dispuesto a pagar un costo significativo en materia de política exterior en busca de objetivos de derechos humanos⁷⁷. Sin embargo, el solo hecho de que se hicieran referencias más severas a los derechos humanos, con el respaldo ocasional de una suspensión en la ayuda exterior, constituyó un cambio de envergadura.

Otro desarrollo importante durante la guerra fría fue el lugar destacado que alcanzaron las organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a velar por los derechos humanos. Amnistía Internacional, que fue fundada en 1961 y recibió el Premio Nobel de Paz en 1977, es la más conocida de estas organizaciones. En Estados Unidos, *Human Rights Watch* y el *Lawyers Committee for International Human Rights* han actuado como grupos de presión particularmente activos en defensa de los derechos humanos internacionales. Estas dos organizaciones documentan y publican regularmente las violaciones contra los derechos humanos, testifican ante comisiones del Congreso, hacen lobby ante legisladores y funcionarios interesados en temas de derechos humanos, realizan un trabajo extensivo con los medios de comunicación y hacen una crítica anual de los informes que presenta el Departamento de Estado sobre derechos humanos en los distintos países. Otras ONG dedicadas a los derechos humanos realizan esfuerzos similares para influir sobre la formulación de políticas, mediante la recopilación y difusión de información y la organización de la presión ejercida por la opinión pública. Sin embargo, también en este caso las actividades se limitan a ejercer una vigilancia internacional y no tienen poder de coacción que obligue a los países a respetar los derechos humanos.

En resumen, se puede decir que durante la guerra fría los Estados perdieron la inmunidad tradicional que los libraba del escrutinio internacional público en lo que respecta a sus prácticas de derechos humanos. Se estableció un sistema bastante extensivo de vigilancia internacional de derechos humanos, tanto formal como informal, por parte de organizaciones internacionales y regionales, las ONG y otros Estados. Sin embargo, la acción internacional fue modesta en alcance e impacto. Salvo en Europa, no se establecieron procedimientos para proveer una verdadera aplicación internacional de los derechos humanos internacionalmente reconocidos.

Gran parte de la retórica sobre el nuevo orden mundial sugiere que la década de los años noventa presenciara un fortalecimiento sustancial de las garantías internacionales de los derechos humanos. Sin embargo, es muy probable que la finalización de la guerra fría tenga menos consecuencias positivas en términos de políticas internacionales de derechos humanos de lo que muchas personas sospechan, y que la profundidad y permanencia de las "demostraciones" recientes hayan sido con frecuencia seriamente exageradas.

77 Las sanciones contra Sudafrica pueden considerarse casi una excepción aunque solo para Gran Bretaña y los Estados de primera línea de Africa implicaron costos significativos. Sin embargo, inclusive este caso aislado, precisó de más de un cuarto de siglo de intensa acción política nacional e internacional antes de que la campaña de sanciones mostrara algún éxito real.

El impacto de la finalización de la guerra fría

TANTO LA BIPOLARIDAD COMO LA PUGNA IDEOLÓGICA, características que definieron el orden internacional de la guerra fría, han desaparecido en su mayor parte. Si bien esto sí ha contribuido a crear un mejor clima para la protección de los derechos humanos, todavía existen límites significativos que obstaculizan progresos futuros.

Basta decir "Guatemala, 1954" o "Checoslovaquia, 1968" para recordar el papel protagónico desempeñado por las superpotencias en la reversión del progreso hacia el establecimiento de regímenes protectores de derechos en sus esferas de influencia durante la guerra fría. Marcos en las Filipinas, Duvalier en Haití, Park en Corea del Sur, el sha en Irán, Pinochet en Chile, Stroessner en Paraguay y Mobutu en Zaire son apenas algunos de los dictadores más prominentes que se beneficiaron del apoyo de Estados Unidos. La conducta soviética fue igualmente reprobable. Además de imponer a la fuerza regímenes comunistas represivos en Europa Central y Oriental, los soviéticos constituyeron el respaldo principal del régimen Mengistu en Etiopía, uno de los gobiernos más bárbaros del Tercer Mundo en los últimos dos decenios, así como los infames regímenes de Karmal y Najibullah en Afganistán.

El deterioro económico y los trastornos políticos han eliminado en su mayor parte los incentivos y las posibilidades soviéticas (ahora rusas) de persistir en ese tipo de comportamientos. Estados Unidos retiene una capacidad no disputada para proyectar un inmenso poderío convencional a grandes distancias, como demostró vividamente la guerra del Golfo. Sin embargo, la terminación de la guerra fría ha eliminado la justificación central de Estados Unidos para apoyar regímenes represivos.

Sean cuales fueren las causas de base de la política exterior norteamericana, casi todas las intervenciones antihumanitarias de Estados Unidos durante la guerra fría fueron alimentadas por un elemento sustancial de anticomunismo, y pocas se hubieran podido vender al Congreso o a la opinión pública sin ese elemento. Durante la guerra fría los dictadores más infames podían conseguir, o por lo menos mantener, el apoyo de Estados Unidos si hacían el papel de estar combatiendo el comunismo. Este ya no es el caso. Por lo tanto, el entorno internacional de los derechos humanos en la era de la posguerra fría deberá mejorar sustancialmente.

Desde luego, la intervención norteamericana en el Tercer Mundo comenzó mucho antes de la guerra fría y no cabe duda de que persistirá, habida cuenta de los intereses estratégicos, económicos e ideológicos que siguen impulsando la política exterior de Estados Unidos. Por ejemplo, la poca preocupación oficial de Estados Unidos ante las violaciones de derechos humanos en Indonesia (incluyendo Timor Oriental pero de ninguna manera limitadas a éste) probablemente tiene mucho que ver con las exploraciones y explotaciones de petróleo en Indonesia. Es posible que las "elecciones" y el "libre mercado" estén emergiendo como nuevas bases ideológicas que sustentan políticas contrarias a los derechos humanos. No obstante, sin la excelente excusa del anticomunismo, a las autoridades estadounidenses les

resultará mucho más difícil conseguir aprobación interna para apoyar regímenes extranjeros represivos.

No debemos subestimar los problemas que restan. Por ejemplo, la presión ejercida por Estados Unidos contra los países andinos para que militaricen su guerra contra la droga puede generar descontento o una sensación exaltada de poder entre los militares, y esto puede conducir a que las fuerzas armadas vuelvan a desempeñar una función dominante en la política. El intento de golpe de Estado protagonizado en 1984 por los Leopoldos de Bolivia, un escuadrón antidroga élite creado y financiado por Washington, es apenas el ejemplo más notorio de esta amenaza, creada por Estados Unidos, contra los derechos humanos en la región andina.

Sin embargo, la droga como justificación para una intervención tiene una aplicación relativamente limitada. En la actualidad son pocos los países considerados de importancia estratégica real, un factor que se vuelve cada vez más evidente a medida que cede la paranoia anticomunista. Y, a excepción del petróleo, los intereses económicos han desempeñado una función menor en la política exterior de Estados Unidos hacia el Tercer Mundo desde mediados de los años setenta. Por lo tanto, puede esperarse una reducción sustancial del apoyo internacional brindado a regímenes represivos.

Por ejemplo, la finalización de la guerra fría contribuye a explicar el por qué los militares de El Salvador y Guatemala, con alguna presión de Estados Unidos, no sólo han reducido el nivel de violencia política; también se han mostrado más abiertos en las negociaciones recientes para terminar la prolongada guerra con la guerrilla. La reducción significativa de ayuda que determinó la administración Bush para Kenia, quizás el país africano más favorecido durante los años de gobierno de Reagan, también sugiere un progreso real, aunque limitado. Washington ya no puede ignorar sistemáticamente los derechos humanos en favor de objetivos ideológicos. Pero ni el gobierno de Bush ni el Congreso están dispuestos a invertir capital político o financiero sustancial para defender los derechos humanos a nivel internacional. Considérese, por ejemplo, el apoyo continuado de Bush a China, una de las pocas dictaduras totalitarias de corte estalinista que quedan en el mundo.

Se puede percibir un panorama similar de progreso limitado si pasamos de la defunción de la rivalidad ideológica de la guerra fría a cambios recientes en el equilibrio internacional del poder. Hoy día es difícil caracterizar la distribución actual del poder político internacional⁸. Como resultado, los procesos y consecuencias políticas internacionales varían dramáticamente de acuerdo con los temas. Si bien la terminación de la rivalidad de superpotencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética puede crear nuevas oportunidades para una acción internacional progresiva, también significa que no podemos generalizar automáticamente de un área temática a otra. En especial, debemos evitar saltar a la conclusión de que los cambios significativos ocurridos en los últimos tiempos en las relaciones económicas interna-

cionales apuntan hacia cambios comparables en políticas internacionales relativas a derechos humanos.

Es verdad que algunos Estados desarrollados están cada vez más dispuestos a renunciar a elementos significativos de soberanía económica. Esto lo vemos no sólo en la creciente internacionalización de la producción, sino también en el interés cada vez más acentuado que revisten las organizaciones multilaterales formales (en especial la Comunidad Europea), así como modalidades menos formales de cooperación internacional, tales como las cumbres económicas anuales del Grupo de los Siete (G-7). Además, los Estados del Tercer Mundo están renunciando cada vez más a la soberanía económica a través de los paquetes de ajuste estructural impuestos por el FMI (aunque muchas veces por pura necesidad, y no tanto por deseo genuino).

En algunas áreas de temas no económicos también están emergiendo patrones de orden y cooperación más complejos y menos centrados en el Estado, basados en concepciones relativamente profundas de interdependencia internacional. Considérese, por ejemplo, el éxito sorprendentemente rápido que se obtuvo en la reglamentación de las emisiones destructoras del ozono a través de la Convención de Viena de 1985 y del Protocolo de Montreal de 1987. Sin embargo, en materia de relaciones de seguridad, la interdependencia percibida no ha penetrado mucho, sobre todo en la política de Estados Unidos. De hecho, la soberanía sigue situándose en el centro de la visión que tiene Bush sobre el nuevo orden mundial, el cual, como se ha esforzado en señalar, "no significa renunciar a nuestra soberanía nacional".

Una concepción del orden internacional centrada en el Estado y basada en la soberanía también sigue siendo la norma para los derechos humanos internacionales. Casi todos los Estados siguen protegiendo celosamente sus prerrogativas soberanas con respecto a los derechos humanos. Inclusive en Europa el sistema regional de derechos humanos relativamente fuerte padece en comparación con las restricciones sobre la soberanía estatal alcanzadas a través de instituciones económicas regionales.

Ultimamente se ha conversado mucho acerca de la asignación de un papel más fuerte para las Naciones Unidas en materia de paz y seguridad internacionales, idea que tuvo como símbolo la cumbre del Consejo de Seguridad celebrada a finales de enero pasado. Los esfuerzos de mediación de las Naciones Unidas en Centroamérica sugieren que pueden existir posibilidades para avances significativos en derechos humanos. El interés reciente en la vigilancia multilateral de los procesos electorales puede significar un posible papel ampliado de las Naciones Unidas en las etapas finales de la eliminación de regímenes represivos. No obstante, en las áreas básicas de vigilancia y aplicación, los sucesos recientes en las Naciones Unidas sugieren que el hecho de simplemente mantener los actuales niveles (muy modestos) de actividad en el área de derechos humanos puede ser lo más que se pueda esperar.

Por ejemplo, en 1990 la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas no adoptó un proyecto de resolución vergonzosamente suave sobre los derechos humanos en China, que ni siquiera condenaba explícitamente la masacre ocurrida en Beijing en 1989. Japón fue el único país asiá-

⁸ Estos cambios en el carácter del poder, empero, son muy anteriores a la terminación de la guerra fría. Véase, por ejemplo, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition* (Boston: Little Brown, 1977).

tico, Swazilandia el único país africano y Panamá el único país latinoamericano que votaron en favor de la resolución. Más aún, el Grupo de los 77 del Tercer Mundo intentó debilitar y politizar todavía más los esfuerzos de vigilancia de derechos humanos de la comisión, que de por sí eran bastante modestos. También trató de imponer restricciones a las actividades de las ONG de derechos humanos debido a su independencia frente a cualquier control político. Aunque estos esfuerzos fallaron en última instancia, sugieren que los nuevos regímenes pueden mostrarse tan renuentes a permitir una firme vigilancia internacional de sus prácticas nacionales de derechos humanos como sus predecesores autoritarios.

En este caso el panorama regional también es más variado. El sistema interamericano ha mostrado progreso real. El impacto último del embargo moral, político y económico impuesto por la OEA contra Haití todavía no es muy claro, a medida que prosiguen las negociaciones en torno al regreso o reemplazo del presidente derrocado, Jean-Bertrand Aristide. Sin embargo, la respuesta hemisférica relativamente fuerte y unida al golpe de septiembre de 1991 es un cambio alentador con respecto a comienzos de la década de los ochenta, cuando la Asamblea General de la OEA se negó siquiera a comentar los excesos cometidos por los regímenes militares en Chile y en Argentina. Resulta particularmente significativo porque estos mismos gobiernos latinoamericanos se han opuesto a acciones más fuertes de las Naciones Unidas en favor de los derechos humanos. Sin embargo, hasta el momento, la experiencia interamericana sigue siendo más una excepción que una nueva norma emergente. Los procedimientos regionales con respecto a los derechos humanos en África, Asia y el Medio Oriente siguen siendo débiles o inexistentes.

La sensibilidad inherente a los temas relacionados con derechos humanos ayuda a explicar la debilidad de los procedimientos internacionales de derechos humanos y el compromiso persistentemente fuerte con la soberanía. Por ejemplo, Estados Unidos se rehúsa a ratificar los Convenios Internacionales sobre Derechos Humanos y casi todos los demás tratados internacionales de derechos humanos, aunque en casi todos los aspectos la ley y la práctica norteamericanas ya cumplen con sus requerimientos. Sin embargo, la sensibilidad política no sirve de explicación completa.

Las políticas internacionales de derechos humanos descansan en gran parte en una interdependencia moral percibida. En contraste, la interdependencia material subyace en casi toda la cooperación (no coercitiva) económica, ambiental o incluso de seguridad. Estas bases diferentes de cooperación probablemente conducirán a procesos políticos internacionales significativamente diferentes.

La interdependencia moral es en gran medida intangible. El daño internacional provocado por el hecho de que un Estado extranjero viole los derechos humanos de sus propios nacionales es un daño moral. Como resultado surgen el disgusto, la incomodidad o la indignación, en vez de una pérdida de ingresos, un deterioro en la calidad de vida o una reducción en la seguridad percibida. Sin embargo, la mayor parte de los Estados no están dispuestos a pagar mucho por afrontar o mitigar sus sensibilidades mora-

les. Esto no significa que no se perciban a sí mismos como moralmente interdependientes, así como la negativa de muchos individuos a pagar un precio alto por cumplir con sus responsabilidades morales con extraños (por ejemplo las personas desprovistas de hogar) no significa que no exista una moralidad privada. Sin embargo, sí ayuda a explicar el bajo estatus que tienen los derechos humanos en las agendas de política exterior de la mayoría de los Estados.

Pero inclusive si los Estados decidieran, en efecto, concederle mayor prioridad a los derechos humanos internacionales, existen obstáculos inusualmente altos que deben superarse con el fin de aplicar las políticas internacionales sobre derechos humanos. La aplicación coaccionada retaliatoria de las normas internacionales es inherentemente problemática. La persuasión moral, que responde directamente a la naturaleza de la ofensa internacional, es notoriamente débil. Sin embargo, cualquier otro tipo de retaliación debe ser importado de otra área temática, como por ejemplo la economía, aumentando el costo de la respuesta y el riesgo de un escalamiento de la disputa. Más aún, como los medios no están clara y directamente vinculados con la violación, su legitimidad puede parecer cuestionable.

El hecho de que resulta más fácil para los actores externos menoscabar en vez de mejorar los derechos humanos acentúa todavía más la dificultad de una acción internacional. Si bien la fuerza militar externa masiva puede no lograr en último término sostener un gobierno represivo, es posible que los Estados extranjeros todavía conserven un enorme poder a corto y mediano término para inclinar el equilibrio de poder político en favor de las fuerzas de represión. Sin embargo, la intervención extranjera casi nunca ha sido crucial en el establecimiento de un régimen de protección de derechos fuerte y estable. Inclusive Japón y Alemania Occidental, en algunos sentidos excepciones, confirman la regla: el cambio sólo se produjo después de la derrota total en una guerra devastadora que desacreditó completamente al régimen anterior. Los regímenes protectores de derechos casi siempre son establecidos por fuerzas políticas internas, no internacionales.

Vistas en su conjunto, estas observaciones sobre el carácter del poder y la interdependencia en el mundo de la posguerra fría sugerirían que el progreso internacional en materia de derechos humanos sigue estando sustancialmente constreñido por fuerzas estructurales profundas. Los impedimentos para establecer políticas internacionales efectivas de derechos humanos con base en un sistema internacional de Estados soberanos sigue esencialmente igual en el mundo de la posguerra fría.

Por lo tanto, el destino de los derechos humanos dependerá grandemente de las políticas nacionales, no de las internacionales. Las iniciativas de política exterior deben concentrarse en formular respuestas constructivas a los procesos políticos nacionales, y nuestra atención debe enfocarse ahora en algunas de las tendencias más sobresalientes en las prácticas nacionales de derechos humanos.

Creación de regímenes protectores de derechos

SI BIEN EL COLAPSO DE REGIMENES autoritarios y totalitarios durante todo el decenio pasado ha significado un importante progreso en materia de derechos humanos, persiste aún una brecha enorme entre la eliminación de las formas antiguas de violaciones de los derechos humanos y el establecimiento de nuevos regímenes protectores de derechos.

Ciertamente, se han presentado cambios extensivos y relativamente profundos en América Latina y Europa Central y Oriental, y un poco más desigualmente en Asia. Más recientemente, varios regímenes autoritarios arraigados desde hace mucho tiempo en África se han desplomado o han sido obligados a liberalizarse. Por ejemplo, en marzo de 1991 Nécéphore Soglo, de Benin, se convirtió en el primer candidato en la historia del África continental en derrotar a un presidente en ejercicio en unas elecciones democráticas. Aún más dramática fue la derrota decisiva en noviembre del mismo año de Kenneth Kuanda, presidente de Zambia durante el primer cuarto de siglo de independencia.

Estos cambios han contribuido a profundizar el consenso normativo relativamente superficial en torno a la interdependencia e indivisibilidad de todos los derechos humanos que se desarrolló durante la guerra fría. En Europa Central y Oriental la denominada concepción socialista de los derechos humanos quedó derruida. En muchos países del Tercer Mundo, los antiguos argumentos que equiparaban los derechos humanos con la lucha por la autodeterminación y el desarrollo han sido rechazados. Y, en la mayoría de los países, los defensores de los derechos humanos se han vuelto relativamente inmunes a la acusación de que defienden ideologías foráneas inconvenientes.

Los argumentos en pro de los derechos humanos sostenidos en términos de relativismo cultural radical tienen en la actualidad muy poco poder persuasivo, ya sea interna o internacionalmente (aunque algunos países, sobre todo China y Cuba, siguen intentando infundirles vida). Los términos del debate han variado. La universalidad de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de las Convenciones Internacionales sobre Derechos Humanos es ahora el verdadero punto de partida para cualquier discusión.

Sin embargo, no debemos sobreestimar el grado hasta el cual las ideas internacionales sobre derechos humanos han penetrado las prácticas nacionales de los mismos. En especial, no debemos confundir una menor tolerancia frente a antiguas formas de gobierno represivo con el apoyo de regímenes protectores de derechos, y mucho menos con su institucionalización.

En términos muy generales, se pueden distinguir tres niveles de progreso político hacia el respeto de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. La "liberalización" disminuye las violaciones de los derechos humanos y le abre espacio político a por lo menos algunos grupos anteriormente excluidos. La "democratización", según utilizaré el término en este ensayo, es el proceso de establecer un régimen caracterizado por sufragio universal, gobierno responsable y una participación política relativamente

libre y abierta⁹. Sin embargo, como veremos, la democracia, así entendida, no constituye garantía alguna de que todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos serán protegidos. Eso requiere lo que llamaré un régimen protector de derechos, un sistema político que convierte la protección de dichos derechos en elemento central de su misión y justificación, y que, a través de un esfuerzo extensivo, intenso y sostenido obtiene un éxito considerable en la realización de esta aspiración.

Muchas liberalizaciones recientes han entañado tan sólo un progreso modesto en el área de los derechos humanos. En África en particular, el estado de las "transiciones democráticas" suele ser confuso y precario. Desde la primavera de 1990 se han celebrado conferencias nacionales para negociar el final de regímenes unipartidistas y militares en varios países, incluyendo Benin, Congo, Gabón, Ghana, Níger, Mali, Togo y Zaire. Los resultados fluctúan entre éxito en Benin hasta un fracaso casi total en Zaire. Y muchos países africanos, tales como Guinea y Kenia, ni siquiera han alcanzado este nivel de apertura política. Los resultados de elecciones multipartidistas en África también han sido mixtos. Benin y Zambia siguen siendo más las excepciones que la regla. Más típicas fueron las elecciones presidenciales, legislativas y municipales celebradas en Costa de Marfil a fines de 1990. Si bien se permitió la participación de partidos de oposición, la contienda electoral se vio desvirtuada por violencia, fraude y niveles récord de abstencionismo.

En muchos países las liberalizaciones semidemocráticas no han progresado lo suficiente como para alcanzar una democratización completa o crear regímenes protectores de derechos. Por ejemplo, la elección de Vinicio Cerezo en diciembre de 1985 sí condujo a una notoria disminución en el nivel de violencia en Guatemala. Sin embargo, durante el primer año de gobierno de Cerezo, la tasa de ejecuciones extrajudiciales siguió superando la cifra de cien mensuales y, durante su administración, los militares y sus aliados civiles continuaron en gran medida fuera del control gubernamental. Su sucesor, Jorge Serrano (quien ganó las elecciones presidenciales en enero de 1991), sí estableció una comisión para investigar las desapariciones. También obtuvo apoyo militar para las conversaciones de paz con la guerrilla izquierdista de Guatemala. Sin embargo, existe poca evidencia de que Serrano realmente gobierne el país. De otra parte, la actividad política de oposición sigue siendo peligrosa en Guatemala y el año pasado volvieron a aumentar los asesinatos.

Inclusivo en países en los que todas las partes del aparato estatal han pasado al control de gobiernos civiles elegidos libremente y de conformidad con la ley, los derechos humanos no están necesariamente garantizados. La democracia sólo asegura el control popular sobre la configuración y la dirección del gobierno. Los gobiernos genuinamente democráticos a veces utilizan su poder en formas que sistemáticamente violan, amenazan o dejan

⁹ Esta es una definición bastante corriente de la democracia formal o institucional. No debe confundirse con lo que podría llamarse democracia sustantiva (que ha sido caracterizada como la implicación de una distribución equitativa de poder, oportunidades o bienes), se acerca mucho más a lo que yo llamo un régimen protector de derechos.

de defender derechos humanos internacionalmente reconocidos. En la era de la posguerra fría, dos tipos de violaciones de los derechos humanos en los regímenes democráticos parecen especialmente importantes: la negativa a aceptar los límites sobre el poder estatal que imponen los derechos humanos y una atención insuficiente a los derechos económicos y sociales.

Maquiavelo, entre muchos otros, le dedicó gran atención al problema de "cuán difícil es para un pueblo acostumbrado a vivir bajo un príncipe preservar su libertad, en caso de que por algún accidente la obtuviera"¹⁰. Es, según argumenta, como una bestia salvaje que ha sido domesticada y luego abruptamente liberada. La criatura, confusa e indefensa, cae rápida y deliberadamente víctima de la primera persona que la regrese al cautiverio.

Aunque la formulación de Maquiavelo es extrema, el problema es real. Un pueblo que sólo ha conocido un gobierno arbitrario o una dominación de élites afronta un enorme problema de resocialización. La persistencia de antiguas formas de pensar y de actuar, que abusan de los derechos, plantea serios problemas al establecer regímenes protectores de derechos. Por ejemplo, Checoslovaquia y Argentina probablemente sí merecen el calificativo de "nuevas democracias". Sin embargo, inclusive en dichos países puede haber límites significativos que entran en la naturaleza y la extensión de la transición política.

Considérese, por ejemplo, el asunto de la concesión de "impunidad" a los militares argentinos, quienes fueron responsables de la desaparición de por lo menos diez mil nacionales y de la tortura de muchos más en las décadas de los setenta y ochenta. En abril de 1985 se entabló acción judicial contra los nueve miembros de las tres juntas militares de Argentina y contra más de cien oficiales. Sin embargo, varias rebeliones militares ocurridas en los años siguientes forzaron al gobierno a detener la mayoría de los procesos y luego a conceder perdón a casi todos los militares que habían sido enjuiciados con éxito. En los vecinos Uruguay y Chile, los nuevos gobiernos civiles ni siquiera han intentado entablar juicio contra los militares por violaciones de derechos humanos, disuadidos por el ejemplo argentino y por amenazas de sus propias fuerzas armadas. Si los militares están dispuestos a no participar en política y a aceptar un verdadero control civil, la impunidad, aunque profundamente injusta, puede en algunos casos ser el mejor curso a seguir. No obstante, este hecho plantea serias dudas acerca del destino de los derechos humanos en el largo plazo.

En Checoslovaquia se ha realizado progreso sustancial hacia el establecimiento de un régimen protector de los derechos humanos. Al propio tiempo, a medida que parte del proceso se enfrenta al legado del pasado comunista, se le encargó a una comisión parlamentaria exponer a los informantes de la antigua policía secreta, que pueden ascender a unas quince mil personas. No obstante, la comisión opera sin siquiera la apariencia de un debido proceso. Con frecuencia se asume que los acusados son culpables y ni siquiera se les permite ver la "evidencia" en su contra. Además, una ley pro-

¹⁰ Nicolás Maquiavelo, *The Discourses* (Harrindsworth: Penguin Books, 1970), p. 153.

mulgada en octubre de 1991 excluye de los cargos públicos y de empleos, no sólo a los informantes, sino a cualquier persona que hubiera sido miembro de las fuerzas de seguridad nacional, funcionario del partido a nivel distrital o más alto, miembro de la Milicia Popular o activista en otros organismos estatales o partidistas.

Puede existir una cierta justicia poética al darle a probar a los informantes un poco de su propia medicina, o al negarle a las personas oportunidades en el sector público sobre la base de asociaciones políticas que antes les confirieron ventajas especiales. El deseo de venganza y el temor de un resurgimiento comunista son comprensibles. No obstante, el actual gobierno de Checoslovaquia sigue siendo culpable de serias y preocupantes violaciones de los derechos humanos. Los derechos están siendo negados a la gente sobre la base de antiguos actos inmorales —pero no ilegales—, o simplemente porque trabajaban con o para instituciones centrales del antiguo régimen represivo. (En comparación, Argentina enjuició y castigó a miembros del antiguo régimen por actos particulares —secuestro, tortura y asesinato— que eran crímenes bien establecidos en Argentina y en prácticamente todos los demás Estados, y no por sus opiniones, asociaciones o empleos políticos).

Los oportunistas y los individuos moralmente repugnantes siguen siendo ciudadanos y, como tales, deben tener las mismas oportunidades públicas que otros ciudadanos. Inclusive si ni una sola persona inocente llegara a ser equivocadamente "expuesta" como informante, en Checoslovaquia los procedimientos de investigación siguen siendo profundamente injustos. Todos los seres humanos, incluyendo los culpables, poseen los mismos derechos humanos, y tienen derecho a disfrutarlos con igualdad¹¹. Es (relativamente) fácil buscar el desagravio para víctimas de la injusticia o respetar los derechos de quienes parecen ser inocentes. Preocuparse por los derechos de los culpables, los inmorales o los corruptos es más difícil, y en ocasiones se torna inclusive en una tarea desagradable. Sin embargo, reviste incluso mayor importancia para la seguridad a largo plazo de los derechos humanos. De hecho, la forma en que se trata a los culpables y a los despreciados provee uno de los mejores indicios sobre el grado hasta el cual las ideas y prácticas de derechos humanos han penetrado dentro de una sociedad y su sistema político.

No sólo con respecto a los "culpables", sino también en un sentido más amplio, el establecimiento de regímenes protectores de derechos requiere el desarrollo de una apreciación sobre los límites profundos que los derechos humanos individuales le imponen a los gobiernos. Los derechos humanos pueden impedir la realización de otros objetivos gubernamentales legítimos, y con frecuencia lo hacen. Por ejemplo, las investigaciones con garantías procesales tienden a ser lentas y engorrosas. Sin embargo, su propósito es proteger los derechos individuales, no aumentar la cantidad de culpables atrapados. Los derechos humanos son muchas veces "ineficientes". Sin embargo,

¹¹ Esto no es exactamente correcto, pues la principal excepción ampliamente aceptada es el encarcelamiento de criminales sentenciados. Lo que quiero decir es que los culpables tienen el mismo derecho a disfrutar de un proceso debido, y este derecho tiene que ser respetado inclusive si significa que algunas personas culpables evaden el castigo legal que merecen sus delitos.

en una sociedad democrática revisten una importancia crucial precisamente cuando las consideraciones de eficiencia podrían dejar de lado los derechos y la dignidad individuales en nombre de algún otro bien social. Hasta cuando este punto se aprecie y acepte ampliamente, lo más probable es que los derechos humanos sigan siendo vulnerables.

Otra medida importante del progreso hacia el establecimiento de un régimen protector de derechos es la voluntad de los nuevos gobiernos de renunciar a los poderes extraordinarios acumulados por sus predecesores. África angloparlante poscolonial ofrece una lección seria. Cuando se independizaron, casi todos los países sencillamente retuvieron la antigua legislación colonial británica. En todos los casos se abusó más tarde de los poderes de emergencia anteriores a la independencia. Es probable que estos países hubiesen avanzado hacia gobiernos dictatoriales inclusive si los poderes de emergencia no se hubieran encontrado convenientemente en los libros. No obstante, dichos poderes facilitaron y probablemente aceleraron la defunción de estos frágiles experimentos en democracia.

Es probable que los actuales regímenes nuevos en África y en otros lugares afronten tentaciones semejantes. Los riesgos son especialmente grandes si no existe una fuerte tradición legal y de respeto por los derechos humanos individuales, o si el nuevo régimen afronta crisis políticas o económicas. Desafortunadamente dichas condiciones son la norma y no la excepción en el mundo de la posguerra fría.

Considérese el caso de Boris Yeltsin, cuyo papel en el colapso definitivo del comunismo soviético le valió una inmensa popularidad tanto en su país como en el exterior. ¿Ha hecho Yeltsin la transición completa de jefe del partido a demócrata? Su tendencia a gobernar por decreto y a través de designados personales hace de éste un interrogante legítimo que todavía no se puede responder de modo definitivo. Si, en efecto, se ha convertido en un verdadero demócrata, ¿su concepción de la democracia no sólo reconoce sino que hace énfasis en la protección de los derechos de las minorías? La "democracia" puede sencillamente significar la tiranía de la mayoría o, peor aún, de una minoría que asegura hablar en nombre de la mayoría. Incluso cuando los líderes populistas sí hablan en nombre del pueblo, es posible que los derechos humanos continúen amenazados. La libre participación popular en la política puede en algunos casos conducir a violaciones de los derechos humanos. Muchas personas, tanto individualmente como en grupos, quieren utilizar su poder político para perjudicar a sus enemigos o para concederse a sí mismas ventajas injustas. La demagogia protofascista es un resultado natural de la política populista en tiempos de crisis.

Los derechos humanos son fundamentalmente no mayoritarios. Se preocupan por cada individuo, en vez de por el conjunto. Buscan proteger a todas y cada una de las personas, y no a la mayor parte, contra mayorías y contra minorías. De hecho, en las sociedades democráticas, en las que la mayoría está relativamente bien posicionada para defender sus propios derechos e intereses, una de las funciones más importantes de los derechos humanos es constreñir la mayoría.

El establecimiento de un régimen protector de derechos también exige ir más allá de la confianza en los individuos, no importa cuán astutos o bien intencionados sean, con el fin de institucionalizar nuevas leyes, prácticas y actitudes. A menos que la garantía de los derechos humanos comience a depender rápidamente de las instituciones en vez de los individuos, los derechos humanos siguen corriendo serios peligros.

Los peligros que entraña el depender de líderes carismáticos no controlados por instituciones son especialmente grandes en condiciones de crisis y en un entorno político en el cual las divergencias de opinión fueron anteriormente descartadas como mala fe o intención malvada. A menos que se acepte como norma la diversidad política —incluyendo el compromiso de defender los derechos de los disidentes a la libre expresión y a la participación política—, es poco probable que el progreso reciente se consolide y se extienda al establecimiento de regímenes protectores de derechos. Y los tiempos complicados dificultan particularmente la tolerancia de la diversidad.

Polonia presenta una buena ilustración de este problema. En junio de 1991 el presidente Lech Walesa solicitó "poderes especiales" durante un año, incluyendo el derecho de reglamentar la economía por decreto, y pidió públicamente a la gente saltarse el Parlamento. A medida que persiste o empeora la crisis económica y política, es posible que Walesa termine por recibir dichos poderes. Sin embargo, el concentrar poderes extraordinarios en manos de una sola persona —especialmente unas cuyos credenciales anticomunistas son impecables pero que ha demostrado poco compromiso con una democracia liberal protectora de derechos— debe poner nerviosos a los interesados en defender los derechos humanos.

El hecho de que las elecciones libres a veces colocan en el poder a gobiernos que abusan de los derechos humanos plantea problemas especiales a la política exterior norteamericana. Los norteamericanos han tendido a considerar las elecciones multipartidistas relativamente libres como una garantía efectiva del respeto por los derechos humanos. Cuando un gobierno libremente elegido forma parte del problema de derechos humanos, ya sea directamente o porque no controla a cabalidad las antiguas o nuevas fuerzas de represión. Estados Unidos suele volverse miope. Por ejemplo, en El Salvador y Guatemala en los años ochenta, las elecciones fueron presentadas como la solución a los problemas de derechos humanos, pero de hecho sólo produjeron una liberalización semidemocrática. En la actualidad, el gobierno Bush hace énfasis en la necesidad de celebrar elecciones multipartidistas en Kenia y en otros países africanos, pero ignora en gran parte la necesidad de efectuar cambios integrales en, por ejemplo, el sistema legal, los procedimientos policivos y el acceso a la educación, los medios de comunicación y la burocracia.

Esto refleja una arrogancia profunda y preocupante en la aproximación norteamericana hacia los derechos humanos internacionales. Con frecuencia, Estados Unidos no se da cuenta de que aquello que funciona en casa quizás no funcione, o no funcione de la misma manera, en otros países. Las elecciones simplemente no tienen el mismo significado ni las mismas consecuencias en muchos otros países.

Los norteamericanos también tienden a creer que la práctica estadounidense fija el estándar internacional para el respeto de los derechos humanos. Por lo tanto, muchos norteamericanos creen y perpetúan la singular ficción de que los problemas de derechos humanos sólo existen en lugares a los cuales se llega cruzando enormes extensiones de agua salada. Son otros los países que tienen problemas de derechos humanos. Estados Unidos, empero, padece problemas de brutalidad policial, derechos civiles, personas desprovistas de hogar y de crisis de atención médica, ninguno de los cuales considera violaciones de derechos humanos. Estos problemas son considerados cualitativamente diferentes de la tortura, la discriminación racial o la negativa del derecho a la educación, vivienda y atención médica en otros países. Los términos utilizados oscurecen el hecho de violaciones de derechos humanos en Estados Unidos.

Esta arrogancia y autonegación ayudan a explicar el por qué Estados Unidos sigue rehusándose a ratificar las Convenciones Internacionales de Derechos Humanos, así como la mayor parte de los demás tratados internacionales afines. Estados Unidos juzga a otros países de acuerdo con estándares y procedimientos internacionales de derechos humanos, pero no permite que éstos le sean aplicados a sí mismo. Por ejemplo, el Departamento de Estado prepara un informe anual sobre las prácticas de derechos humanos en casi todos los demás países. Sin embargo, Estados Unidos se niega a someter informes sobre sus propias prácticas a organismos internacionales de vigilancia. Esto constituye, en el mejor de los casos, un hecho embarazoso que probablemente hará que los discursos de Estados Unidos sobre un nuevo orden mundial de cooperación internacional en materia de derechos humanos le suenen al resto del mundo como retórica hueca.

Nacionalismo y derechos humanos

EL RESURGIR DEL NACIONALISMO en los albores del colapso del antiguo orden plantea otra amenaza más al establecimiento de regímenes protectores de derechos. Los derechos humanos internacionalmente reconocidos descansan sobre la premisa de que todos los individuos, por el simple hecho de ser seres humanos, tienen determinados derechos básicos para disfrutar sobre una base de igualdad. El nacionalismo agresivo y exclusivo muchas veces impugna este principio central de igualdad política.

Si bien la afirmación de la identidad nacional ha sido con frecuencia un elemento importante en las luchas contra el dominio externo, la autodeterminación poco garantiza la protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. No obstante, debido a su papel en el derrocamiento de antiguas formas de represión, el nacionalismo ha sido considerado con frecuencia, no como una fuerza con la cual oponerse a una dominación étnica opresiva, sino como una garantía de libertad y respeto por los derechos humanos. Este es otro ejemplo de la enorme brecha que existe entre la terminación de antiguas formas de abuso y el establecimiento de regímenes protectores de derechos.

En todo el antiguo mundo comunista, la defunción de los viejos regímenes ha liberado animosidades nacionales durante mucho tiempo reprimi-

das, sobre todo en Croacia. Algunos grupos antiguamente dominantes, como los serbios en Yugoslavia, han respondido con una actitud aún más agresiva y autoritaria. Otros, como los rusos que viven fuera de Rusia, tienen ahora retallaciones nacionalistas. A algunos grupos que antes estuvieron subordinados, tales como los eslovacos en Checoslovaquia, parece preocuparles tanto la solución de antiguos problemas étnicos como el establecimiento de un nuevo orden democrático. Muchos otros grupos étnicos siguen subordinados, con sus intereses todavía ignorados (por ejemplo la población de origen étnico húngaro en Checoslovaquia) o bajo ataque activo (por ejemplo la población de origen étnico turco en Bulgaria). Otras minorías simplemente han visto cómo nuevos opresores étnicos reemplazan a los antiguos. Y es probable que el problema de derechos humanos planteado por el nacionalismo creciente revista la misma severidad en el África subsahariana, en donde muchos países tienen poblaciones étnicamente diferentes con un fuerte sentido de identidad grupal y lealtad.

Especialmente en condiciones de escasez económica, en donde no puede utilizarse el suministro en expansión de bienes y servicios para ayudar a aplacar las rivalidades intergrupales, existe una probabilidad relativamente alta de que la competencia comunal conduzca a conflictos étnicos, y en algunos casos a situaciones de violencia. El crecimiento económico rápido permite que algunas quejas sean abordadas permitiéndole una mayor participación en los nuevos recursos a grupos en desventaja. Sin embargo, en momentos de escasez, sobre todo en los países pobres, la política tiende a convertirse en una competencia de suma cero por participación en una torta insuficiente.

El separatismo ha sido una especie de solución en partes de la antigua Unión Soviética y Yugoslavia. Sin embargo, la balcanización puede crear o exacerbar problemas económicos, políticos y de derechos humanos. Había buenas (aunque quizás no suficientes) razones para crear una Yugoslavia multiétnica después de la Primera Guerra Mundial. Gran parte de esto también se aplica a Checoslovaquia, que avanza a la disolución bajo la presión de los nacionalistas eslovacos. Y los costos probables de la fragmentación son inclusive mayores en buena parte de África, en donde los problemas de transición política y desarrollo económico ya son de por sí severos sin abrir la posibilidad de años, o incluso decenios, de perturbaciones nacionalistas y creación de Estados nuevos y aún más débiles.

No obstante, las demandas separatistas de autodeterminación deben tomarse en serio, no sólo en los casos en los que las nacionalidades dominantes son opresivas, sino también en algunas instancias en las que no lo son. Tanto nacional como internacionalmente afrontamos un dilema genuino. Es probable que en los próximos años se presente una sucesión de crisis, muchas de las cuales serán resueltas a un gran costo financiero, político y humano, sin satisfacción para ninguna de las partes.

Sudán presenta un ejemplo especialmente desalentador de conflictos étnicos prolongados que en la última década han sido agravados por fundamentalismo religioso (lo cual plantea problemas de derechos humanos adicionales, pero en muchas formas análogos). Cuando Sudán se independizó en 1956, ya se encontraba inmerso en una guerra civil entre el norte, que

controlaba el gobierno y estaba poblado principalmente por musulmanes arabizados, y el sur animista, predominantemente negro y cristiano (el cual a su vez estaba dividido entre los dinkas predominantes y varios otros grupos étnicos menores). Medio millón de personas murieron antes de que un acuerdo regional de autonomía finalmente restaurara la paz en 1972. La institución del *sharia* (ley islámica) en 1983 disparó una nueva ronda de guerras civiles, que se han intensificado desde el golpe militar perpetrado en junio de 1989 por oficiales musulmanes fundamentalistas.

Los partidos políticos independientes, la prensa, los sindicatos y las asociaciones de profesionales fueron prohibidos en Sudán y la oposición ha sido severamente reprimida. Se eliminaron los derechos de las mujeres. La tortura se convirtió por primera vez en una técnica corriente de represión. Las desapariciones en "casas fantasmas" clandestinas son un arma nueva en el arsenal del gobierno.

La sequía y las hambrunas, y su manipulación política por ambos bandos, han convertido una mala situación en un verdadero desastre. El gobierno bombardea regularmente objetivos civiles en el sur, incluidos centros de distribución de alimentos, y ha impedido que llegue asistencia alimentaria a las regiones controladas por los rebeldes. Por su parte, los rebeldes atacan envíos de víveres a los pueblos controlados por el gobierno. Desde 1988 más de quinientas mil personas han muerto de hambre o por la guerra, y en la actualidad más de cinco millones de personas corren serio peligro de morir de hambre. Sin embargo, el gobierno se niega a admitir la existencia de un problema de desabastecimiento. De hecho, en 1990 le cambió 300.000 toneladas de cereales a Libia e Irak por armas, y en 1991 volvió a exportar cereales.

Los gobiernos occidentales y las organizaciones no gubernamentales han tratado de evitar las hambrunas, pese a los obstáculos interpuestos tanto por el gobierno como por los rebeldes. Sin embargo, la Comunidad europea suspendió, frustrada, inclusive la ayuda humanitaria. Estados Unidos también ha reducido la asistencia humanitaria, aunque menos sistemáticamente.

Washington, empero, sirvió de principal respaldo a Sudán entre 1969 y 1985, pues consideraba que el país era un contrapeso a la Etiopía respaldada por Libia y la Unión Soviética. Entre 1975 y 1985 Estados Unidos suministró US\$1.500 millones en ayuda económica y militar. La asistencia no humanitaria al gobierno de Sudán sólo se suspendió en febrero de 1990. De hecho, algunos críticos han afirmado que la administración Bush actuó sólo después y en gran medida porque Sudán apoyó a Irak en la guerra del Golfo.

Compárese esto con la intervención de Estados Unidos en el norte de Irak el año pasado. Muchos más sudaneses que kurdos han perecido y están en peligro. Sin embargo, Estados Unidos apenas si se atreve a criticar en público al gobierno de Sudán, mientras que, por el contrario, ha ido a extremos verdaderamente extraordinarios en su defensa de los kurdos de Irak. La zona de seguridad al norte de Irak debe su existencia en gran medida a consideraciones políticas, y no humanitarias o de derechos humanos. Es una excepción que confirma la regla de inacción, no un modelo emergente de políticas humanitarias.

No pretendo sugerir que la formulación de políticas internacionales de derechos humanos en casos de conflictos nacionalistas sea fácil. Todos los asuntos relativos a derechos humanos internacionales son inherentemente problemáticos en un mundo estructurado en torno a Estados soberanos. Los asuntos de autodeterminación son quizás los más problemáticos de todos, porque se refieren a la definición de las mismas unidades que tienen derecho a participar en las relaciones internacionales. Los reclamos de autodeterminación también plantean el interrogante de definir la comunidad en la cual van a aplicarse y protegerse los derechos humanos. No es claro si los actores extranjeros tienen derecho a hacer algo fuera de alentar la resolución pacífica de disputas e intentar moderar la severidad de conflictos que condujeron a situaciones de violencia. E incluso si tienen el derecho de involucrarse, los actores extranjeros se encuentran en una posición particularmente débil para abordar esta gran amenaza contra los derechos humanos.

Reformas de mercado, crisis económica y derechos humanos

LA OLA INTERNACIONAL DE REFORMAS ECONÓMICAS orientadas hacia el mercado plantea otro desafío significativo a los derechos humanos en el mundo de la posguerra fría. El fracaso de las economías planificadas obviamente desempeñó una función esencial en la caída del imperio soviético. También en gran parte del Tercer Mundo las dictaduras desarrollistas han visto desvanecer su legitimidad a medida que han flaqueado sus economías. Sin embargo, los fracasos de las economías dirigidas no deben cegarnos ante los problemas de derechos humanos que los mercados crean o exacerban.

Los mercados están estructurados para responder, no a necesidades humanas, sino a los intereses y las demandas de quienes tienen "poder de mercado" (ingreso, riqueza e información). Si bien los mercados pueden ser más eficientes y puedan producir más a nivel global, no necesariamente producen más para todo el mundo. De hecho, los mercados libres suelen generar grandes desigualdades en ingresos, riqueza y condiciones de vida. Por el contrario, los derechos humanos económicos y sociales se preocupan de la distribución de determinados bienes, servicios y oportunidades básicas a todas y cada una de las personas. No buscan una eficiencia agregada —asegurando la mayor producción total con una determinada cantidad de recursos—, sino la equidad individual.

En Europa Central y Oriental ya estamos comenzando a ver algunas de las consecuencias negativas que tienen los mercados en lo que respecta a derechos humanos. Considérese el desempleo. El subempleo sistemático de los años comunistas no era ni atractivo ni eficiente, pero para muchos comienza a parecer preferible al desempleo generalizado. O considérese el caso de la atención médica. Aunque los ciudadanos del bloque soviético tenían que ofrecer regalos, gratificaciones y sobornos a los médicos y a otros profesionales de la salud con el fin de obtener un servicio de mejor calidad, la mayoría de las personas tenía acceso garantizado a la mayor parte del sistema de salud. Lo más probable es que la imposición de sistemas de atención médica con base en el mercado conduzca a racionamientos de precios que

excluirán a muchas personas que antes sí tenían acceso a estos servicios. Estados Unidos, una sociedad mucho más rica, presenta un lúgubre ejemplo de las consecuencias de dejar que los mercados distribuyan la atención médica.

En el Tercer Mundo, con país tras país suscribiendo programas de ajuste estructural orientados hacia el mercado a insistencia del Fondo Monetario Internacional y otros prestamistas extranjeros, los servicios sociales están siendo recortados de niveles ya de por sí inadecuados, con consecuencias nefastas para los estándares de vida. Inclusive si los costos del ajuste estructural son en esencia temporales, como suelen afirmar sus defensores, estos costos son altos y recaen sobre todo en las mujeres, los pobres, los ancianos y las personas con alguna desventaja. Más aún, incluso si la transición a una economía orientada hacia el mercado resulta exitosa, no existe garantía alguna de que grandes cantidades de personas no se quedarán rezagadas. Y, desde luego, no puede garantizarse que el ajuste estructural creará realmente las economías más eficientes y productivas prometidas, o que habrá compensaciones sociales reales por los sacrificios masivos impuestos a los pobres y a las personas en desventaja a nombre de la eficiencia agregada.

No obstante, puede suceder que la eficiencia de los mercados resulte esencial con el fin de crear lo suficiente para que alcance para todos en un periodo de tiempo razonablemente corto, sobre todo en condiciones de escasez absoluta. Puede no existir una alternativa realista fuera de la privatización radical de la economía y de los servicios sociales. Sin embargo, no todos los procesos de privatización son iguales desde la perspectiva de los derechos humanos. Por ejemplo, si los recursos controlados por el Estado simplemente se venden a precios bajos a los ya ricos y poderosos (como ya ha sucedido en varios países), es probable que la privatización redunde en una distribución muy desigual de riqueza y recursos que menoscabará los derechos económicos y sociales. Inclusive en los casos en que los mercados abren nuevos caminos de movilidad social, son, desde la perspectiva de los derechos humanos, el mal menor, y no un bien intrínseco.

Los formuladores de políticas norteamericanas, quienes con frecuencia parecen imbuidos de entusiasmo ante la idea de un mercado sin trabas, deben tener siempre en mente estas realidades preocupantes. Con todas las discusiones recientes sobre mantener al Estado a distancia y dejar que los mercados funcionen libremente, tendemos a olvidar cuánto se esfuerzan los gobiernos norteamericanos y europeos por reglamentar sus mercados internos e intentar contrarrestar las desigualdades sociales que producen. A menos que tengamos esto sólidamente en cuenta, los mercados pueden convertirse en una nueva justificación ideológica que sustente los abusos contra los derechos humanos.

También es probable que las reformas de mercado desaten el descontento social y, por lo tanto, acentúen el atractivo de demagogos, dictadores en potencia y defensores del antiguo régimen. Y cuando se llevan a cabo reformas radicales de mercado en un entorno de crisis económica y fracaso, la amenaza contra los derechos humanos tiende a ser particularmente severa.

El fracaso económico tiende a debilitar a cualquier gobierno en el poder. En la década de los ochenta esto favoreció los derechos humanos, pues contribuyó a menoscabar numerosos regímenes represivos. Hoy día, empero, la crisis económica amenaza a muchos regímenes recientemente liberalizados y democratizados, así como el progreso que han alcanzado en materia de derechos humanos. Estos peligros son especialmente grandes porque en muchos países los problemas económicos subyacentes que contribuyeron al colapso del antiguo régimen siguen vigentes. Más aún, en muchos países los problemas económicos nacionales se han visto exacerbados por fuerzas económicas internacionales que se encuentran en su mayor parte fuera del control de cualquier gobierno.

Esta parecería ser un área en la cual la ayuda externa podría ejercer un impacto positivo importante. Aunque por lo general los actores externos tan sólo pueden desempeñar un papel de apoyo en el establecimiento de regímenes protectores de derechos, en los momentos coyunturales cruciales el tipo adecuado de apoyo externo sí puede marcar una diferencia. Por ejemplo, la ayuda exterior técnica y financiera puede ejercer un impacto directo sobre los derechos humanos económicos y sociales, además de ayudar a fortalecer a los nuevos gobiernos, cuya legitimidad probablemente será incrementada por una eficacia económica demostrada.

No obstante, para ejercer un verdadero impacto se requerirá más que de simples palabras de aliento y la recanalización de ayuda ya asignada. Se precisa de la voluntad de pagar por nuevos logros internacionales en materia de derechos humanos. Ningún Estado, sobre todo Estados Unidos, parece dispuesto a hacer la considerable inversión financiera requerida¹². Inclusive condonar la deuda anterior, y mucho menos suministrar nuevos y sustanciales recursos, parece ser mucho más de lo que los países están dispuestos a hacer. El simple hecho de mantener la ayuda externa de Estados Unidos en sus niveles de por sí tristemente bajos requerirá trabajo arduo.

Es posible que en las décadas de los años setenta y ochenta haya bastado con oponerse sistemáticamente a las violaciones de derechos humanos. En la actualidad, cualquier política internacional efectiva de derechos humanos tiene que incluir bastante apoyo positivo a los nuevos gobiernos que han realizado progreso pero que todavía afrontan obstáculos serios. Desafortunadamente no existe evidencia alguna de que Estados Unidos o cualquier otro actor internacional importante esté explorando seriamente, y mucho menos explotando, estas nuevas necesidades y oportunidades.

Política internacional de derechos humanos en el mundo de la posguerra fría

¿QUE SE PODRIA HACER si existiera voluntad política? ¿Sobre qué bases deberíamos configurar una política internacional de derechos humanos para el mundo de la posguerra fría? Debemos empezar por reconocer las

¹² Únicamente en la antigua RDA se ha presentado un influjo masivo de dinero, una "excepción" que de hecho confirma la regla de ausencia de incrementos importantes en ayuda externa.

considerables restricciones nacionales e internacionales inclusive sobre las políticas internacionales de derechos humanos bien intencionadas y bien diseñadas. Esto merece un énfasis especial en la actualidad porque los días embriagadores de la caída de dictadores arraigados en el poder ya prácticamente terminaron (aunque algunos, tales como Deng, Castro y Moobutu siguen aferrándose al poder). La lucha se ha transformado, y ahora es preciso emprender la tarea, con frecuencia lenta y laboriosa y ciertamente mucho menos estimulante, de construir nuevas instituciones y expectativas que suministren protecciones arraigadas y a largo plazo para los derechos humanos internacionalmente reconocidos. En algunos países el solo hecho de poder mantener el actual nivel de respeto por los derechos humanos tendrá que considerarse un gran éxito.

La afirmación frecuentemente repetida de que “ganamos” la guerra fría, expresada con particular mal gusto en el discurso sobre el Estado de la nación pronunciado por Bush en 1992, sugiere que la lucha internacional por los derechos humanos ya casi terminó. De hecho, apenas si comienza. Los nuevos gobiernos con frecuencia frágiles de América Latina, África, Europa y otras regiones requieren un compromiso continuado, inclusive redoblado, con los derechos humanos. Y la contribución de la comunidad internacional sigue siendo importante, aunque sea secundaria.

No obstante, las perspectivas de un esfuerzo norteamericano sostenido no son brillantes. En tema tras tema, la atención pública y la política exterior de Estados Unidos han pasado típicamente de crisis a crisis, interrumpidas por largos trechos de negligencia. Considérense, por ejemplo, las dramáticas fluctuaciones en la política norteamericana hacia Centroamérica en las últimas cuatro décadas, o la tendencia del África subsahariana a ocupar titulares noticiosos sólo cuando se presenta un golpe de Estado, una hambruna o una guerra civil. En ausencia de éxitos dramáticos a corto plazo, la probabilidad de que la opinión pública y el gobierno vuelvan a perder interés en los temas de derechos humanos es bastante alta. Y es muy probable que los tiempos económicos difíciles en casa desvíen la atención todavía más.

Es posible que las ONG dedicadas a defender los derechos humanos puedan contrarrestar un poco estas tendencias. En los últimos quince años algunos grupos, como Amnistía Internacional y *Human Rights Watch*, han sido aceptados como fuentes autorizadas de información, tanto por los medios de comunicación como por importantes comisiones del Congreso. También han desarrollado redes de relaciones con importantes legisladores y funcionarios. Existe ahora un *lobby* importante (aunque con escasa financiación) en Washington. Y, a semejanza de otros grupos de intereses especiales, su atención no será desviada por otros asuntos, ni sus esfuerzos serán socavados por éxitos parciales.

También se ha registrado algún progreso en la burocracia de política exterior. Los derechos humanos siguen siendo una preocupación en los corredores del Departamento de Estado. Ahora, empero, la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios del Departamento de Estado es más grande y se ha ido profesionalizando cada vez más. De otra parte, la vigi-

lancia de los derechos humanos se ha convertido en una actividad corriente en la mayoría de las embajadas de Estados Unidos. Este atrincheramiento burocrático puede ayudar a mitigar la tendencia hacia una atención menguada. Asimismo, los sistemas regionales e internacionales de control de derechos humanos pueden ayudar a mantener vivos el interés y la atención.

Sin embargo, es probable que una acción decisiva por parte de Estados Unidos requiera esclarecer y subrayar los fundamentos morales que subyacen la política internacional de derechos humanos. La política norteamericana tiene que recuperar —o quizás constituir por primera vez— un sentido claro del significado y la importancia de la lucha internacional por los derechos humanos. No es (y nunca ha sido) lo mismo que la lucha contra el comunismo, que es apenas un modelo de violaciones sistemáticas de los derechos humanos. La lucha por los derechos humanos se refiere a garantizar, a través de la institución de derechos iguales e inalienables para todas las personas, las condiciones necesarias para una vida de dignidad en el mundo contemporáneo. Estos derechos son fundamentalmente universales (inclusive si la aplicación particular de dichos derechos puede variar legítimamente según el momento y el lugar). Por lo tanto, las violaciones sistemáticas exigen nuestra preocupación y condena, no importa en dónde ocurran.

No obstante, la condena consistente de las violaciones de derechos humanos es sólo el punto de partida. Desde luego, en ocasiones se requiere una acción más firme. Pero los derechos humanos son apenas una parte de la política exterior. En algunas circunstancias, otros objetivos de política tienen que asumir mayor prioridad. Es posible que las “necesidades” políticas requieran o justifiquen la cooperación con un régimen represivo. No obstante, inclusive en esos casos debemos seguir condenando —no excusando— las violaciones de derechos humanos, y debemos estar dolorosamente conscientes de la maldad que estamos aceptando, o a la cual inclusive contribuimos.

La política exterior es en parte una empresa moral. La tarea que afrontamos consiste en integrar los derechos humanos (y otras consideraciones morales) en la política exterior, en vez de abordarlos ocasionalmente, como ha sido la norma de Estados Unidos. Aunque esta es una tarea política difícil y compleja, pueden sugerirse algunas pautas orientadoras.

Estados Unidos debe convertir los derechos humanos en una prioridad clara y explícita de su política exterior. La mejor manera de hacerlo consiste en tratar las violaciones patentes y sistemáticas de los derechos humanos como un caso *prima facie* para suspender el apoyo norteamericano directo al régimen en cuestión y para reducir los intercambios culturales, el comercio y otros vínculos voluntarios de cooperación. Estados Unidos ya ha adoptado un enfoque semejante con respecto a Estados que apoyan el terrorismo internacional o contribuyen a la proliferación de armas nucleares. No existe razón alguna para no hacer lo mismo en el caso de los derechos humanos internacionales.

Una presunción contra el establecimiento de relaciones de amistad con regímenes represivos cambiaría la carga de la prueba en los debates sobre

políticas. Los términos del debate cambiarían. La pregunta ya no sería si la situación de derechos humanos es tan mala que ya no se puede seguir actuando como de costumbre, sino más bien si otros intereses precisamente definidos son lo bastante importantes para disculpar, como excepción, la cooperación con un gobierno que viola sistemáticamente los derechos humanos. Los defensores de los derechos humanos ya no tendrían que soportar la carga de justificar cualquier reducción en ayuda, apoyo o cooperación. Esto entrañaría cambios sutiles pero importantes en el proceso de formulación de políticas. Por ejemplo, el gobierno de Bush tendría que plantear un caso positivo convincente para mejorar las relaciones con China, en vez de tener simplemente que obtener un tercio de los votos en una de las cámaras del Congreso para sostener cualquier veto contra una legislación que castigara o condenara a China por sus violaciones de derechos humanos.

Sin embargo, el establecer una presunción inicial (aunque refutable) contra el mantenimiento de relaciones estrechas con regímenes represivos es sólo el primer paso hacia la integración de los derechos humanos dentro de la política exterior. Debido a la realidad existente en lo que respecta a fondos, tiempo, interés y atención limitados, la política internacional sobre derechos humanos debe ser un tanto selectiva en su escogencia de países sobre los cuales enfocarse.

Aunque la severidad de las violaciones de derechos humanos en un país particular debe ser una preocupación central, no debe ser la única consideración. Un país no debe ser juzgado únicamente por la forma en que su actuación en materia de derechos humanos se compara con la de otros o con algún estándar internacional. También debe considerarse la historia pasada de un Estado, sobre todo las tendencias recientes con respecto a derechos humanos. Por ejemplo, la disminución en la cantidad de asesinatos por escuadrones de la muerte en Guatemala en los últimos años puede considerarse un progreso porque representa una reducción de más del noventa por ciento en comparación con los asesinatos perpetrados todos los años a comienzos de la década de los ochenta. Por el contrario, niveles menores de actividad por parte de escuadrones de la muerte merecerían un tipo de respuesta diferente si ocurrieran en Costa Rica, en donde prácticamente no ha habido escuadrones de la muerte.

Al concentrarse en las tendencias, la comunidad internacional estará mejor preparada para actuar antes de que la situación de derechos humanos de un país se salga completamente de las manos. En lugar de aguardar a que un régimen particularmente brutal haga estragos, las políticas internacionales de derechos humanos deben intentar detener el avance hacia la represión antes de que alcance niveles de crisis. Esta diplomacia preventiva en materia de derechos humanos seguramente revestirá especial importancia en el mundo de la posguerra fría debido a los numerosos riesgos de regresión anteriormente discutidos.

Al escoger cuáles países ameritan atención especial, también debemos tener en cuenta los efectos probables de nuestros esfuerzos. La política exterior no se refiere únicamente a fijar objetivos, sino todavía más a equiparar los medios con los fines. El acto simbólico de criticar las violaciones en

un país que tiene poca o ninguna influencia económica o política es importante por al menos tres razones: porque es una exigencia moral; porque el hecho de evitar inclusive la apariencia de complicidad es un objetivo mínimo importante, y porque las palabras y los actos simbólicos a veces ejercen un impacto significativo en el largo plazo. No obstante, se debe realizar un esfuerzo especial en países en los que probablemente se vaya a ejercer un impacto positivo y discernible sobre las prácticas de derechos humanos en el corto o mediano plazo.

Esto puede significar concentrar la atención en países en donde los problemas subyacentes de derechos humanos son comparativamente menos severos, y en donde la tarea de mejorar las prácticas de derechos humanos es, por lo tanto, menos difícil. También puede significar concentrarse más en países sobre los cuales se ejerce mayor influencia que en aquellos sobre los cuales sucede lo contrario.

Si los criterios de tendencias y eficacia potencial se convierten en los pilares de una nueva política internacional de derechos humanos, el resultado será invariablemente una política que aborda las violaciones comparablemente severas de modo diferente en países diferentes. Sin embargo, las "inconsistencias" resultantes no tienen que ser demasiado debilitantes o preocupantes. De hecho, en realidad son necesarias y deseables. Una verdadera consistencia significa tratar casos semejantes de modo semejante. Sin embargo, los "casos semejantes" no pueden especificarse simplemente observando las particularidades de las violaciones de derechos humanos. También tienen que considerarse otros elementos de la situación política global, tanto nacional como internacional.

Las consideraciones de severidad, tendencias, influencia y responsabilidad sugieren tan sólo pautas generales que pueden apuntar hacia direcciones diferentes. Sin embargo, si ofrecen una orientación relativamente clara, así como una base para estructurar una política coherente y defendible. No obstante, el peligro está en que el hecho de "equilibrar" varias consideraciones, a veces en competencia unas con otras, puede degenerar en decisiones incoherentes y *ad hoc*, o inclusive en inconsistencia partidista. Desafortunadamente esta ha sido y sigue siendo la regla en la política internacional de derechos humanos de muchos países: la retórica noble tiene como soporte una práctica caprichosa e inconsistente.