

Razones para la esperanza

La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro

Kathryn Sikkink



Razones para la esperanza

La legitimidad y efectividad de los
derechos humanos de cara al futuro

Kathryn Sikkink

Centro de Estudios de
Derecho, Justicia y Sociedad
(Dejusticia)

Traducción de Sebastián F. Villamizar Santamaría

siglo xxi editores, méxico

CERRO DEL AGUA 248, ROMERO DE TERREROS, 04310 MÉXICO, DF
www.sigloxxieditores.com.mx

siglo xxi editores, argentina

GUATEMALA 4824, C1425BUP, BUENOS AIRES, ARGENTINA
www.sigloxxieditores.com.ar

anthropos

LEPANT 241, 243 08013 BARCELONA, ESPAÑA
www.anthropos-editorial.com

Sikkink, Kathryn

Razones para la esperanza / Kathryn Sikkink.- 1ª ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2018.
336 p.; 16x23 cm.

Traducido por: Sebastián Villamizar Santamaría

ISBN 978-987-629-834-6

1. Derechos Humanos. 2. Reparación de Violaciones a los Derechos Humanos. I. Villamizar Santamaría, Sebastián, trad. II. Título.
CDD 323

Título original: *Evidence for Hope* (Princeton University Press, 2017)

Este libro fue financiado con recursos de Dejusticia con el apoyo de la Harvard Kennedy School

© 2018, Siglo Veintiuno Editores Argentina S.A.

Diseño de cubierta: Eugenia Lardiés

Imagen de cubierta: Chalk4Peace

ISBN 978-987-629-834-6

Impreso en Altuna Impresores // Doblas 1968, Buenos Aires,
en el mes de junio de 2018

Hecho el depósito que marca la ley 11.723
Impreso en Argentina // Made in Argentina

Índice

PARTE I A modo de resumen

1. Introducción. Ira, esperanza y la convicción de que se puede hacer una diferencia	13
La legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos	25
La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos	27
La ética y los derechos humanos	28
Resumen del libro	31
Conclusiones	35
 2. Respuesta a los críticos. Cómo evaluar la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos	 39
La prevalencia de la crítica	42
Legitimidad y derechos humanos	44
La legitimidad y la efectividad como temas de comparación	50
Comparaciones empíricas versus comparaciones con lo ideal para medir la efectividad	52
El uso de la comparación implícita y explícita con lo ideal para evaluar la legitimidad y la efectividad	55
La comparación implícita con lo ideal combinada con argumentos causales ocultos	58
Neoliberalismo y derechos humanos	59
Los activistas por los derechos humanos y la comparación con lo ideal	71
Conclusión	72

PARTE II

La legitimidad de los derechos humanos: varias luchas

3. Los diferentes orígenes políticos de los derechos humanos	79
Derechos humanos: una historia más compleja y diversa sobre su origen	80
Las contribuciones latinoamericanas al régimen internacional de protección de derechos y de la democracia	84
El período de entreguerras	89
El desarrollo de los derechos humanos y la democracia tras la Segunda Guerra Mundial	92
Dumbarton Oaks y los grandes poderes	95
La respuesta latinoamericana	97
La Conferencia de San Francisco	99
La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la DUDH	105
La reunión en Bogotá	106
La influencia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la DUDH	109
Los derechos de las mujeres en la Carta de las Naciones Unidas y en la DUDH	112
Agencia y autenticidad de los defensores de los derechos humanos	119
Conclusión	124
4. Las luchas por los derechos humanos durante la Guerra Fría	131
El camino lento y difícil de las declaraciones de derechos humanos hacia los tratados e instituciones	137
Acontecimientos relacionados en el mundo: la descolonización	144
La campaña <i>antiapartheid</i> y un tratado internacional contra la discriminación racial (CERD)	146
El apoyo a los derechos humanos en el Sur Global se debilita	149
El impacto de la Revolución Cubana en América Latina	154
La Comisión Interamericana de Derechos Humanos	157
El desarrollo de la protección internacional a los derechos humanos	162
Grecia y la Comisión Europea	166

El papel de los Estados Unidos	169
Derechos humanos y neoliberalismo	170
Conclusión	174

PARTE III

La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

5. ¿Por qué es tan difícil medir la efectividad de los derechos humanos?	185
Tendencias globales en derechos humanos	187
La crisis de refugiados	189
Genocidio y politicidio	190
Pena capital	193
Hambrunas, hambre y malnutrición	195
Mortalidad infantil	198
Derechos de las mujeres	199
La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos	201
Los daños invisibles y la paradoja de la información	203
¿Por qué le prestamos más atención a la información negativa impactante?	209
La tesis de Hirschman sobre perversidad, futilidad y riesgo	213
Estándares de responsabilidad cambiantes	219
Investigadores cuantitativos y los efectos de la información	221
Brasil	222
Guatemala	229
Conclusión	232
6. ¿Qué funciona y qué no para promover los derechos humanos?	235
¿Cómo estudiamos las causas o los factores de riesgo de las violaciones a los derechos humanos?	238
Reducir la guerra y buscar soluciones no violentas al conflicto	242
Promover democracias y mejorar su calidad	250
Promover el crecimiento económico y la igualdad	255
Proteger contra ideologías deshumanizantes y excluyentes	261

Ratificar tratados de derechos humanos y trabajar por hacer cumplir el derecho internacional de los derechos humanos	264
Terminar con la impunidad a través de procesos locales e internacionales	269
Apoyar, expandir y proteger la movilización de derechos humanos	275
Conclusiones	285

PARTE IV

Los derechos humanos de cara al futuro

7. Conclusiones. Razones para la esperanza sin complacencia	291
La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos	293
La legitimidad y los derechos humanos	296
Las ideas e instituciones de derechos humanos tienen orígenes más diversos	297
Los movimientos y las instituciones de derechos humanos trabajan juntos	300
El derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos como herramientas poderosas para reducir la desigualdad	303
Qué significa la legitimidad de los derechos humanos de cara al futuro	309
Cómo hacer que los derechos humanos funcionen	316
Conclusión	317
Agradecimientos	321
Sugerencias de lecturas, video y audio	327

*A la memoria de Albert O. Hirschman y a otros mentores
y amigos de toda la vida, quienes me enseñaron distintas
formas de ser una académica rigurosa y comprometida:
Raymond Duvall, Elizabeth Jelin, Robert Keohane,
John Ruggie y David Weissbrodt*

PARTE I
A modo de resumen

1. Introducción

Ira, esperanza y la convicción de que se puede hacer una diferencia

¿Los derechos humanos funcionan? Es decir, ¿el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y activismo han producido un cambio positivo en el mundo? Y, si esto fuera así, ¿cómo y bajo qué condiciones funcionan? ¿De qué modo podemos aprender de los éxitos y fracasos del pasado para hacer que funcionen mejor en el futuro?

Estas preguntas han provocado encendidos debates entre académicos y profesionales. En particular, el pesimismo sobre la legitimidad y la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos ha crecido en los últimos tiempos. Este pesimismo proviene del mundo académico y de los gobiernos, y, lo más importante, de muchos dentro de los movimientos de derechos humanos.¹

Algunos de los pesimistas son, desde luego, activistas en las primeras filas de los desafíos más difíciles que enfrentan hoy los derechos humanos. Heba Morayef, por ejemplo, una defensora de los derechos humanos en Egipto, me dijo en una conferencia que había perdido la esperanza. En los últimos cinco años, Moyaref pasó de un “momento de ensueño” durante la revuelta de la Primavera Árabe a uno en el que a veces se siente “demasiado asustada de contarle a la gente” sobre la tarea que lleva a

1 Gran parte de lo que he pensado sobre este pesimismo y crítica se lo debo a la revisión bibliográfica organizada por César Rodríguez Garavito y su Laboratorio de Derechos Humanos en Bogotá, Colombia, aunque he elaborado mis propias categorías y respuestas de manera un poco distinta. César Rodríguez Garavito y Sean McAdams, “A Human Rights Crisis? Unpacking the Debate on the Future of the Human Rights Field”, Human Rights Lab (31 de marzo de 2016, disponible en <papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919703>). Este artículo fue preparado originalmente para ser discutido en el taller de la Open Society Foundation y el Laboratorio de Derechos Humanos. Para el trabajo y los textos del Laboratorio de Derechos Humanos, puede consultarse la página <www.humanrightslab.org>.

cabo. Ella también ha trabajado durante muchos años en derechos humanos en Egipto para Human Rights Watch y luego fue subdirectora de la Iniciativa Egipcia para los Derechos Personales en El Cairo, un grupo que encabeza la defensa de la libertad de expresión y de culto, y contra la discriminación basada en el género.²

Cuando era joven, Morayef sabía que quería trabajar en algún tipo de reforma política. Le gustó la clase de derechos humanos que tomó en la universidad porque “combinaba una agenda activista con algo que era tangible”. Después de graduarse, vio que “había un pequeño grupo de organizaciones de derechos humanos en El Cairo que no tenían miedo y allí me pude encontrar a mí misma”. Morayef inició su carrera como defensora de derechos humanos bajo el gobierno autoritario de Hosni Mubarak, y trabajó principalmente para liberar a prisioneros o para detener las torturas. “No tenía miedo de ser una defensora de los derechos humanos bajo el régimen de Mubarak –dijo–, pero no me sentía muy efectiva en general... No esperábamos ningún cambio grande, y entonces todo lo que uno podía hacer era trabajar en los rincones pequeños, pero esos rincones estaban en el corazón del estado policial, desde luego. Era subversivo per se”.

El sentido de efectividad de Morayef comenzó a cambiar tras la revuelta de la Primavera Árabe en 2011 en Egipto:

La única frustración que sentí fue que no podía clonarme porque había mucho por hacer. Los parlamentarios nos invitaban a reuniones del gobierno, quienes decían “dame una ley sobre reforma política o dime qué debo hacer para que no se siga encarcelando a periodistas”... No había tiempo suficiente para hacerlo todo, y éramos una comunidad muy pequeña. Nos volvimos populares. Parece una tontería, pero lo que quiero decir es que los jóvenes se ofrecían como voluntarios, los empresarios ricos querían apoyar nuestro trabajo y hubo muchas iniciativas ciudadanas de base en distintas ciudades del país que tenían un discurso de derechos.³

2 Heba Morayef, entrevista con la autora, 9 de marzo de 2016, Río de Janeiro.

Toda la información subsecuente de Morayef proviene de esta entrevista.

3 Íd.

Luego vinieron las elecciones que llevaron al poder a Mohammed Morsi, líder del partido ultraconservador de los Hermanos Musulmanes. Pero Morayef todavía no era pesimista ante el panorama general porque creía que podían pelear contra ellos, no se sentía impotente.

Todo cambió después de 2013, cuando un golpe militar en contra de Morsi puso punto final a la Primavera Árabe. El nuevo régimen cívico-militar tomó medidas severas no sólo contra los Hermanos Musulmanes de Morsi sino también contra los medios, las ONG y cualquiera que hiciera alguna crítica. El 14 de agosto de 2013, un mes después de que sacaran a Morsi del poder, la policía atacó de forma violenta los campamentos de los simpatizantes que protestaban contra el golpe en dos plazas de El Cairo. “Ese día”, contó Morayef, “fue cuando en verdad perdimos la esperanza. Porque si alguien puede matar a mil personas en un rato, no se sabe a dónde puede llegar. Hasta ese momento las cosas no se veían bien, pero nunca sentí tanta desesperanza sobre el futuro de Egipto como después de la masacre”. La masacre dio lugar a una atmósfera escalofriante para quienes trabajábamos con los derechos humanos. “Ahora nos llaman agentes extranjeros y espías. Varios presentadores de programas de televisión me tildaron de espía y recibí muchos comentarios de odio en Twitter”, explicó Morayef. Después del golpe, “es el peor momento que ha tenido Egipto en toda mi vida –dijo Morayef–, debido al número de personas asesinadas por el uso de fuerza letal policial, el número de prisioneros políticos, juicios masivos, penas de muerte masivas y ejecuciones extrajudiciales”.

Hacia 2017, Morayef se mudó a Túnez para dirigir Amnistía Internacional allí y enfocar su investigación en África del Norte. Al preguntarle si esperaba ver un cambio en Egipto durante su vida, dijo que “el problema del cambio es que puede ser para bien o para mal. No creo que vaya a presenciar un cambio en el buen sentido, como menos violaciones de derechos humanos, más espacio político, menos miedo... No creo que la oscuridad de este momento vaya a durar para siempre, pero va a tomar mucho tiempo revertir la situación”.⁴

Al otro lado del mundo, viviendo una situación política muy diferente, en México, el académico y activista Sergio Aguayo parecía hacerse eco de algunas de las palabras de Morayef. Aunque México cuenta con una democracia electoral competitiva desde el año 2000, la represión había

4 Íd.

empeorado en los últimos tiempos. Para Aguayo, cuando empezó a trabajar en derechos humanos en México a principios de los ochenta “había esperanza. Éramos parte de una aventura... Éramos una alternativa a la violencia revolucionaria. Sabíamos que tal vez no íbamos a estar a la vanguardia del cambio, pero sin embargo sabíamos que éramos los defensores de las víctimas de la violencia política”. Pero ahora, según él, la esperanza se ha ido: se vive un incremento drástico de las desapariciones y las muertes a manos de personas pertenecientes a distintos niveles del gobierno, grupos de crimen organizado y empresas. El gobierno mexicano había creado instituciones de derechos humanos, pero estas fallaron a la hora de velar por ellos. Surgieron nuevas ONG de derechos humanos. “Entre las instituciones de gobierno y civiles hay farsantes”, que “corrompieron el concepto de las ONG y los derechos humanos”. Se ataca y desacredita a quienes participan del movimiento de los derechos humanos y tienen contactos en el exterior, al tildarlos de antinacionalistas o corruptos. “Y ni siquiera sabes si es el gobierno, un jefe local o un grupo de crimen organizado quien te ataca”, dijo Aguayo.⁵

Egipto y México no son los únicos países donde los activistas de derechos humanos son los primeros en ser atacados. Muchos gobiernos (China, Rusia, Etiopía, Israel y la India, por nombrar algunos) han tenido mano dura contra las ONG de derechos humanos al bloquear su acceso a financiación internacional o al forzarlas a registrarse como agentes extranjeros.⁶ Entre 1993 y 2012, treinta y nueve países aprobaron leyes restrictivas sobre la financiación de organizaciones civiles.⁷ Estas restricciones fueron parte de un plan más abarcador mediante el cual los gobiernos desacreditan y deslegitiman a las organizaciones de derechos humanos, al tildarlas de antinacionales porque reciben fondos del exterior o al mostrar sus ideas como foráneas. En algunos casos, como el de la India, los mismos gobiernos que reciben capital extranjero con los brazos abiertos ven el apoyo desde el exterior brindado a los derechos hu-

5 Sergio Aguayo, entrevista con la autora, 26 de mayo de 2016, Cambridge, MA. Todas las citas de Aguayo en este párrafo provienen de esta entrevista.

6 Kendra Dupuy, James Ron y Aseem Prakash, “Foreign Aid to Local NGOs. Good Intentions, Bad Policy”, *OpenDemocracy*, 15 de noviembre de 2012, disponible en <www.opendemocracy.net>.

7 Kendra Dupuy, James Ron y Aseem Prakash, “What Drives the Crackdown on NGOs, and How Can It Be Stopped?”, *OpenDemocracy*, 22 de abril de 2016, disponible en <www.opendemocracy.net>.

manos y a temas de justicia con un lente nacionalista.⁸ Los esfuerzos para debilitar el activismo en materia de derechos humanos sugieren que los gobiernos perciben que las organizaciones encargadas de promoverlos son efectivas. ¿Por qué otra razón habrían de dedicarles tanta energía a regularlas, silenciarlas y deslegitimarlas? Aun así, la evidencia de su efectividad aparente brinda poco consuelo a los activistas afectados.

Mientras tanto, en los Estados Unidos, el presidente Donald Trump basó su campaña en una promesa explícita de usar la tortura y “traer de vuelta cosas mucho peores que el ahogamiento simulado”.⁹ Ni bien asumió en el gobierno, la administración Trump emitió una orden ejecutiva que prohibía la entrada a territorio estadounidense de personas provenientes de siete países musulmanes.¹⁰ Los líderes de los estados represivos fueron los primeros dignatarios extranjeros en visitar al presidente, mientras el secretario de Estado Rex Tillerson afirmaba que se necesitaba una separación más grande entre valores y la política exterior de los Estados Unidos, lo que se interpretó ampliamente como una señal de abandono de la política de derechos humanos estadounidense. Dados estos acontecimientos políticos, no sorprende que los activistas de derechos humanos en dicho país también se sientan disuadidos y desesperanzados. Yo nunca había estado tan preocupada por el impacto negativo de la política estadounidense sobre los derechos humanos tanto a nivel local como en el resto del mundo.

8 Harsh Mander, “India’s Equivocal Engagement with Transnational Advocacy”, presentado en Redes Transnacionales de Defensa. Reflexión por los 15 Años de Teoría y Práctica en Evolución, Brown University, Providence, RI, 30 de abril de 2015.

9 Jenna Johnson, “Trump Says ‘Torture Works,’ Backs Waterboarding and ‘Much Worse’”, *The Washington Post*, 17 de febrero de 2016, disponible en <www.washingtonpost.com>.

10 Véase “Full Executive Order Text. Trump’s Actions Limiting Refugees into the U.S.”, *The New York Times*, 27 de enero de 2017, disponible en <www.nytimes.com>. En los primeros meses de su presidencia, Trump se reunió con el presidente egipcio Abdel Fattah el-Sisi y el presidente turco Recep Tayyip Erdogan. El discurso de Tillerson, “Remarks to US Department of State Employees”, del 3 de mayo de 2017, se puede encontrar en el sitio del Departamento de Estado de los Estados Unidos, <www.state.gov>. Para algunas reacciones, véase la columna de John McCain, “Why We Must Support Human Rights”, *The New York Times*, 8 de mayo de 2017, disponible en <www.nytimes.com>.

Escribo este libro para personas como Heba Morayef y Sergio Aguayo, que ocupan las primeras filas del trabajo de derechos humanos y que dicen que han perdido la esperanza. También para los defensores de estos derechos y para el público que comparten mis preocupaciones por el impacto de la política estadounidense. Escribo porque creo que de la larga historia de los derechos humanos se rescata un mensaje más positivo que puede ayudar a sostenerlos en el contexto de sus luchas actuales.

El pesimismo en torno al progreso de los derechos humanos está extendido. Ya sea en las noticias, en la academia o cuando uno habla con alguien del público, la visión predominante es que todos los tipos de abusos de los derechos humanos en el mundo están en aumento. Al final de la Cumbre Mundial Humanitaria en mayo de 2016, el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, dijo: “Hemos alcanzado un nivel de sufrimiento humano sin comparación desde la fundación de las Naciones Unidas” setenta años atrás.¹¹ Él hizo estas declaraciones pensando en la crisis mundial de refugiados, pero estaba reclamando por el sufrimiento humano en todo el planeta. A la luz de las noticias devastadoras que llegaban de Siria, Sudán del Sur, Burundí y otros lugares donde los derechos humanos peligran, no es de extrañar que Ban Ki-moon estuviera preocupado.

Muchas personas en el mundo estarían de acuerdo con la conclusión de Ban Ki-moon sobre el estado de los derechos humanos a nivel global. Una encuesta de 2015 realizada a 18 000 personas en diecisiete países preguntaba: “Teniendo en cuenta todo, ¿cree que el mundo está mejorando o empeorando, o sigue igual?”. En sólo dos países, China e Indonesia, la mayoría respondió que el mundo estaba mejorando o seguía igual. En los otros quince países, sólo porcentajes muy pequeños respondieron que el mundo estaba mejorando: 6% en los Estados Unidos y 4% en Alemania.¹²

Algunos académicos critican el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos porque perciben que no hay ningún progreso. Libros recientes, blogs y columnas de opinión

11 Ban Ki-moon, “Opening Remarks at Press Conference with President Erdogan of Turkey at the World Humanitarian Summit”, discurso pronunciado en Estambul, 24 de mayo de 2016, disponible en <www.un.org>.

12 Will Dahlgreen, “Chinese People Are Most Likely to Feel the World is Getting Better”, *YouGov UK*, 5 de enero de 2016, disponible en <yougov.co.uk>.

tienen títulos en esa línea: *The Endtimes of Human Rights* [Los últimos días de los derechos humanos], *The Twilight of Human Rights Law* [El ocaso del derecho internacional de los derechos humanos], o “Welcome to the Post-Human Rights World” [Bienvenidos al mundo posderechos humanos].¹³ Según Eric Posner, autor de *The Twilight of Human Rights Law*, “los países recitan de forma solemne su compromiso con los derechos humanos y ratifican sus interminables tratados y convenios internacionales diseñados para mostrar ese compromiso. Al mismo tiempo, no ha habido un descenso en las violaciones de derechos humanos”.¹⁴ En otro lugar escribe: “El derecho no hace gran cosa; deberíamos enfrentar ese hecho y seguir adelante”.¹⁵ Posner es un investigador legal realista con poca simpatía por el derecho internacional de los derechos humanos; aun así, los estudiosos más involucrados en los derechos humanos también expresan opiniones negativas.¹⁶ Cuando la Sección de Derechos Humanos de la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés) planeaba su reunión anual en 2016, la dirección propuso una jornada sobre el siguiente tema: ¿qué está mal con los derechos humanos? La invitación de correo electrónico decía: “Juntos preguntamos: ‘¿Qué está mal con los derechos?’ y qué podemos aprender de estos encuentros”.¹⁷ La ISA es la asociación profesional más importante de académicos en la materia, y la Sección de Derechos Humanos convoca a quienes se dedican especialmente a este tema; si los académicos más comprometidos quieren que nos enfoquemos sólo en “lo que está mal con los derechos humanos”, ¿qué dirán quienes los critican?

13 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, Ítaca, NY, Cornell University Press, 2013; Eric A. Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2014; Sebastian Strangio, “Welcome to the Post-Human Rights World. Geopolitical Alignments and the Rise of Populist Nationalism Have Unleashed a Global Backlash against Human Rights”, *Foreign Policy*, 7 de marzo de 2017.

14 Eric A. Posner, ob. cit.

15 Eric A. Posner, “Have Human Rights Treaties Failed? Human Rights Law Is Too Ambitious and Ambiguous”, opinión, *The New York Times*, 28 de diciembre de 2014, disponible en <www.nytimes.com>.

16 Jens David Ohlin, *The Assault on International Law*, Cambridge, Oxford University Press, 2015.

17 Correo electrónico enviado por la Dirección de la Sección de Derechos Humanos de la ISA a sus miembros, 3 de julio de 2015.

Es categóricamente conveniente que los derechos humanos estén bajo constante revisión y debate. El concepto de “derechos humanos” se ha vuelto hoy uno de los discursos más dominantes en un plano moral y político.¹⁸ Es una de las maneras en que discutimos nuestros valores y nuestras creencias. En tanto conjunto cada vez más influyente de normas, leyes e instituciones, así como un movimiento global poderoso, los derechos humanos deben ser tema de indagación y crítica.¹⁹ Las crisis genuinas de los derechos humanos en el mundo, como el caso de Siria o el ataque del Estado Islámico (EI) contra el pueblo yazidi en Irak, requieren de nuestra atención y preocupación. El propósito de este libro no es desviar las críticas o disminuir la preocupación por las crisis de los derechos humanos, sino aclarar algunos de los términos del debate, los tipos de comparación que se realizan y los tipos de evidencia que serían más o menos persuasivos para apoyar y evaluar declaraciones.

Voy a tratar dos tipos principales de crítica y pesimismo alrededor de la *legitimidad* y la *efectividad* del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos. Por legitimidad me refiero a la percepción generalizada de que un movimiento o institución es deseable, apropiado y auténtico.²⁰ Quienes critican a las instituciones de derechos humanos creen que son menos deseables, apropiadas o auténticas que otras que puedan imaginar o visualizar. La efectividad, por su

18 Michael Ignatieff llamó a los derechos humanos como la “lingua franca del pensamiento global moral” (Michael Ignatieff, *Los derechos humanos como política e idolatría*, Barcelona, Paidós, 2003).

19 Para un resumen comprensivo de la literatura crítica y algunas respuestas, véase Rodríguez Garavito y McAdams, “A Human Rights Crisis?”, cit. Los autores revisaron más de 250 artículos académicos, libros y blogs de distintas disciplinas, como ciencia política, antropología, sociología y derecho.

20 La definición utilizada por Mark Suchman desde la teoría organizacional se enfoca en una organización que sea deseable o apropiada (Mark Suchman, “Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches”, *The Academy of Management Review*, vol. 20, n° 3, 1995, p. 574). Añado la parte sobre la autenticidad, que se deriva de las discusiones sobre la legitimidad y la autenticidad en estudios sobre el lenguaje, porque creo que la autenticidad es clave en la legitimidad del campo de los derechos humanos. Véase Claire Kramsch, “Authenticity and Legitimacy in Multilingual Second Language Acquisition”, inédito, disponible en <cms.arizona.edu>. Quiero agradecer a Sushma Raman por hacerme ver en la autenticidad un aspecto de la legitimidad.

parte, tiene que ver con que el trabajo con los derechos humanos produce cambios positivos en el mundo. La legitimidad y la efectividad están vinculadas; por ejemplo, si alguien cree que una institución es efectiva, puede verla entonces como deseable.

Hay cuatro tipos de actores con posiciones y lógicas muy diferentes que articulan estas críticas. El primero son los gobiernos con bajos desempeños en derechos humanos, que los critican porque no quieren atarse las manos con o ser responsables de violaciones de los derechos humanos. El segundo son miembros del público que temen que el mundo arda en llamas y que los derechos humanos no hagan lo suficiente para ayudar, opinión presente también entre hacedores de políticas. El tercero incluye a varios académicos de diferentes disciplinas y puntos de vista, desde realistas hasta quienes hacen teoría crítica. El cuarto incluye a activistas de derechos humanos, especialmente del Sur Global, que se preocupan por la falta de progreso y de discusión en el mundo de los derechos humanos. A ellos les molesta la arrogancia de las grandes ONG de derechos humanos del Norte Global y la indiferencia y el privilegio de algunos equipos de instituciones de derechos humanos. Cada una de las cuatro críticas es distinta en teoría, pero a veces se confunden en la práctica. Por ejemplo, los gobiernos represivos pueden ver como útil el desvío de la crítica a sus propias prácticas de derechos humanos al hacerse eco de las críticas académicas que dicen que las preocupaciones de derechos humanos provienen del Norte Global y que se imponen en el Sur como una forma de imperialismo cultural o político. El presidente venezolano Nicolás Maduro dijo en la ONU en 2015 que Venezuela se enfrenta a “ataques imperialistas” y acoso porque padece la “manipulación de los derechos humanos por parte de Occidente”.²¹ Sin embargo, como veremos en los capítulos 3 y 4, Venezuela ha bregado históricamente por la protección internacional y la promoción de los derechos humanos y la democracia.

Si tengo más esperanza que otros quizás es porque he visto mejoras drásticas de algunos derechos humanos durante mi vida, como mayor igualdad y más oportunidades para las mujeres y minorías sexuales. Cuando era joven, a mi madre, Arlene Sikkink, le dijeron que, si quería trabajar, sólo había tres carreras a las que podía aspirar: enfermera, se-

21 “Venezuela Must Uphold Rights of ‘Even Those Who Disagree with State Policies’ - UN Human Rights Chief”, *Centro de Noticias ONU*, 12 de noviembre de 2015, disponible en <www.un.org>.

cretaria o maestra. Como le gustaba la ciencia, escogió enfermería. Mi madre nos crió a mis dos hermanas y a mí inculcándonos que podíamos ser lo que quisiéramos ser. Sin embargo, cuando fui a la Universidad de Columbia en 1981 para hacer mi doctorado en ciencia política, descubrí que no había profesoras de tiempo completo en mi departamento. En este contexto, no estaba segura de que pudiera llegar a ser una politóloga profesional y mucho menos una profesora titular.²² Aunque las mujeres todavía tienen un largo camino que recorrer en mi profesión, en el transcurso de mi vida he visto un progreso impresionante, y creo que tengo una deuda con el movimiento feminista y sus demandas por la igualdad y los derechos de las mujeres, concretamente la deuda de abrir espacios para ellas en la academia. No soy la única en esta situación; como veremos en el capítulo 6, las mujeres alrededor del mundo han presenciado un progreso significativo en niveles educativos, por ejemplo en la universidad, y cada vez más mujeres ocupan puestos académicos, aunque el número varía según los países.²³

El cambio no sólo se está dando en los Estados Unidos y Europa Occidental. Cuando viví en Uruguay a finales de los setenta, mis amigos que ahora sé que son gays o lesbianas no podían hablar de su identidad sexual con sus círculos más cercanos o con sus familias. En 2013, el Congreso uruguayo legalizó el matrimonio del mismo sexo, lo que lo hizo el segundo país de América Latina y el decimotercero en el mundo en reco-

22 En 1993-1994, cuando me dieron el cargo titular en la Universidad de Minnesota, tan sólo el 19% del cuerpo docente de ciencia política eran mujeres. Para 2014, una encuesta a los miembros de la Asociación Estadounidense de Ciencia Política mostró que las mujeres constituían el 39% de los profesores de tiempo completo. Lisa Brandes y otros, "The Status of Women in Political Science. Female Participation in the Professoriate and the Study of Women and Politics in the Discipline", *PS. Political Science & Politics*, 1º de junio de 2001, disponible en <www.apsanet.org>. Además, *Pipeline to Tenure. Institutional Practices for Hiring, Mentoring, and Advancing Women in Academia. Report prepared by the APSA Committee for the Status of Women in the Profession (CSWP)*, disponible en <web.apsanet.org>.

23 Esta variación no necesariamente sigue la división entre países más o menos desarrollados. En Japón, por ejemplo, las mujeres sólo suman el 12,7% de los académicos en las universidades más prestigiosas del país, mientras que en Turquía el 47,5% del personal en las cinco mejores universidades son mujeres. Jack Grove, "Global Gender Index, 2013", *Times Higher Education (THE)*, 2 de mayo de 2013, disponible en <www.timeshighereducation.com>.

nocer el matrimonio igualitario.²⁴ Aunque Uruguay está a la vanguardia, los cambios allí reflejan tendencias más globales, en las que los derechos LGBT han dejado de ser tabú para convertirse en una cuestión de debate y aceptación cada vez mayor.

A veces escuchamos hablar sobre la crisis de los derechos humanos, pero no sobre su progreso. Sabemos del fracaso de la Primavera Árabe en Egipto y Siria, pero no sobre la experiencia más exitosa en Túnez, que en 2016 dio comienzo a las audiencias públicas de su Comisión de la Verdad y la Dignidad.²⁵ Sabemos del colapso de la democracia en Burundí, pero no de las luchas por la democracia en Gambia, donde a finales de 2016 la gente votó para sacar a un peso pesado que fue presidente durante veintidós años. Donde constatamos que los derechos humanos han progresado, como en estos casos, es porque ha sido el resultado de miles de luchas durante décadas.

Quisiera distinguir mis planteos de otras contribuciones recientes al debate sobre el pesimismo y optimismo globales. Algunos ven el progreso como el resultado de la difusión global del “camino de la razón, iniciado por la Ilustración de Occidente”.²⁶ Otros hacen una afirmación relacionada pero contraria: dado que los derechos humanos vinieron sólo desde los Estados Unidos y Europa Occidental, y estas regiones están en declive, ahora estamos ante el “fin de los días” de los derechos humanos.²⁷ Por el contrario, mi aproximación se enfoca en el impacto de una larga serie de luchas por los derechos humanos, a menudo lideradas por personas oprimidas, inspiradas por ideas de estos derechos, y enfocadas sobre prácticas e instituciones poderosas, como el colonialismo y la exclusión y represión profundas. Los gobiernos en los Estados Unidos y Europa a veces apoyaron estas luchas y a veces las bloquearon o retrasaron, pero rara vez fueron sus protagonistas principales. Estas luchas por los derechos humanos no sólo ocurrieron en lo que ahora llamamos Norte Global, los países poderosos de Europa Occidental y Norteamérica. Varios diplomáticos, juristas y activistas latinoamericanos

24 Eric Cameron, “Marriage Equality Takes Effect in Uruguay”, *Human Rights Campaign*, 5 de agosto de 2013, disponible en <www.hrc.org>.

25 “Revolutionary Truth. Tunisian Victims Make History on First Night of Public Hearings for TDC”, *International Center for Transitional Justice (ICTJ)*, 17 de noviembre de 2016, disponible en <www.ictj.org>.

26 Kishore Mahbubani y Lawrence H. Summers, “The Fusion of Civilizations. The Case for Global Optimism”, *Foreign Affairs*, vol. 95, n° 3, 2016, p. 127.

27 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

fueron promotores fervientes de su protección internacional en los cuarenta, cuando les pidieron a las grandes potencias que incluyeran el lenguaje de derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas. Los estados poscoloniales en África y otras regiones lideraron el camino hacia un régimen más fuerte de derechos humanos en los sesenta, cuando se movilizaron contra el *apartheid* y la discriminación racial y construyeron las primeras instituciones internacionales de derechos humanos fuertes.²⁸ En suma, toda la historia de los derechos humanos es una historia en disputa.²⁹

Las luchas por los derechos humanos desembocaron en instituciones y normas concretas que han alterado el mundo en que vivimos. La normativa en derechos humanos se ha vuelto hoy profundamente institucionalizada en el derecho y las instituciones nacionales e internacionales, incluso en las de países en vías de desarrollo, lo que hace posible su continuidad a pesar de la realineación de las relaciones globales de poder. Cuando entendemos los diversos orígenes y la profunda institucionalización de los derechos humanos podemos pensar en un futuro para las leyes y la práctica de los derechos humanos distinto al que predice la literatura pesimista.

Algunos de los críticos hacen comparaciones vagas y tienen un uso descuidado de la historia y la evidencia. Para lograr un debate más productivo, se necesita aclarar la naturaleza de la crítica, las definiciones de los términos y los métodos. Valerse principalmente de comparaciones empíricas con un uso meticuloso de datos en algunos casos puede generar evidencia persuasiva de la efectividad del activismo y los derechos humanos. Si examinamos la situación de derechos humanos de manera cuidadosa en este punto, encontramos declaraciones vacías que son tan imprecisas como inútiles, como la de Ban Ki-moon cuando afirmó que, desde la fundación de la ONU, hay más sufrimiento en el mundo, o la de Eric Posner, quien plantea que no ha habido ninguna mejora en materia de derechos humanos. La situación en el mundo está caracterizada por ciertas regiones en las que

28 Véanse Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values*, Human Rights in History, Cambridge, Cambridge University Press, 2016; Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2010.

29 Tomo la expresión “historia en disputa” [*contentious history*] del título del libro de Christopher Roberts, *The Contentious History of the International Bill of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

este tema retrocede y empeora, como Siria, Egipto, México y los Estados Unidos; pero también hay otras donde se registran avances en igualdad de género, en derechos de minorías sexuales y de personas en situación de discapacidad. Aunque el cambio en derechos humanos toma mucho tiempo y su progreso no es constante, vale decir que no vemos un abandono completo de las ideas de estos derechos o la pérdida de confianza en las instituciones diseñadas para que avancen y se los proteja.

A menos que académicos y activistas sean capaces de distinguir las áreas que mejoran de las que empeoran, no podemos dar el siguiente paso para evaluar qué funciona. Debemos preguntar no sólo “¿qué está mal con los derechos humanos?”, sino también “¿qué está bien con los derechos humanos?”. Navi Pillay, antigua jueza sudafricana y alta comisionada de la ONU para Derechos Humanos, dijo:

Es muy interesante para los académicos tomar una visión desafiante siempre y cuando no lo destruyan todo... cada nuevo sistema que empieza tiene su buena dosis de crítica. Yo le doy la bienvenida a la crítica, pero también les daría la bienvenida a académicos que luego nos digan qué hacer, qué hace falta, en vez de pensar que nada sirve, que todo cae en un hoyo negro, y renunciemos a cambiar el mundo.³⁰

Para que los académicos den este tipo de respuestas a personas como Navi Pillay, debemos examinar con más detalle y de forma más cuidadosa lo que ha sido efectivo e inefectivo en la defensa de los derechos humanos.

La legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

Una de las principales maneras en que gobiernos y académicos atacan la legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos es tildarlos de extranjeros o antinacionales. Como vimos en el caso de Heba Morayef, los gobiernos represivos retratan a los activistas de derechos humanos como si estuvieran motivados por ideas foráneas, y a veces como agentes extranjeros. Pero los gobiernos represivos

30 Navi Pillay, entrevista con la autora, Cambridge, MA, 5 de mayo de 2016.

no son los únicos que cuestionan la legitimidad de las ideas y el activismo por los derechos humanos. Una crítica un poco distinta se realiza desde la academia.³¹ Stephen Hopgood, por ejemplo, sostiene que el movimiento de derechos humanos “tiene el riesgo de volverse políticamente irrelevante por fuera de Ginebra, Londres, Nueva York y otros pocos enclaves de la clase media en el mundo. Aquí, la utilidad de los derechos humanos como idea ética y práctica política llega a su fin”.³² La predicción de Hopgood para el futuro de los derechos humanos está basada en un entendimiento particular de la historia de los derechos humanos, en función del cual “el hecho de que los derechos humanos se hayan globalizado es sólo consecuencia del poder y el dinero estadounidenses”.³³

Estos temas se debaten seriamente dentro de los movimientos de derechos humanos. Tanto en el Norte como en el Sur Global hay opiniones divididas sobre los orígenes y la legitimidad de los derechos humanos. Paulo Sérgio Pinheiro, un defensor de derechos humanos brasileño que ha trabajado en los niveles más altos de las instituciones de estos derechos en la ONU, señala que “ya nadie repite aquella tontería de que los derechos humanos son una imposición del imperialismo del Norte”.³⁴ Su compatriota Raquel Rolnik, sin embargo, advierte que estos derechos están incrustados en el pensamiento liberal y en “el modelo de propiedad privada en el sistema capitalista”.³⁵

Para tratar estos debates sobre legitimidad, utilizaré una amplia variedad de fuentes, desde archivos históricos y nuevas investigaciones en historia hasta encuestas. Voy a afirmar que la excelente investigación histórica reciente, así como otras fuentes empíricas –por ejemplo, las encuestas–,

31 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.; Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, ob. cit.; Mark Osiel, “The Demise of International Criminal Law”, *Humanity Journal*, 10 de junio de 2014, disponible en <humanityjournal.org>.

32 Stephen Hopgood, “The Endtimes of Human Rights”, en Doutje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Debating The Endtimes of Human Rights. Activism and Institutions in a Neo-Westphalian World*, Strategic Studies Project, Amnistía Internacional Holanda, 2014, disponible en <www.amnesty.nl>.

33 *Ibíd.*, p. xii.

34 Paulo Sérgio Pinheiro, en entrevista con Mria Brant, “Fuera de los derechos humanos no veo solución para atender a las víctimas”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 11, n° 20, diciembre de 2014, pp. 90-95.

35 Raquel Rolnik, “El sistema de procedimientos especiales de la ONU está ‘controlado para que no surta efecto’”, *Sur. Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 11, n° 20, diciembre de 2014, pp. 80-88.

muestran que el derecho internacional de los derechos humanos tiene sus orígenes tanto en el Sur como en el Norte Global, y que muchos alrededor del mundo confían en un alto grado en las organizaciones de derechos humanos. Los países en el Sur Global, especialmente en América Latina y África, han creado instituciones regionales para proteger y promover los derechos humanos al mismo tiempo que los hacen cumplir mediante sentencias en las cortes nacionales. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos son las responsables de algunas de las decisiones a largo plazo en temas de derechos humanos, incluidos los derechos indígenas. Las cortes nacionales en Brasil, Sudáfrica y la India han elaborado sentencias innovadoras sobre el cumplimiento de derechos económicos complejos, como el derecho al agua, la comida, la salud y la vivienda. Estos orígenes más diversos, así como la institucionalización más amplia de los derechos humanos en el Sur Global, significa que estos derechos tienen una mayor legitimidad que la que sugieren sus críticos.

La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

Mi evaluación más esperanzadora no surge de un pensamiento inocente, sino de un esfuerzo para entender mejor las fortalezas y debilidades de los datos de derechos humanos. Cuando analizamos tema por tema con cuidado y consideramos la calidad de los datos y las tendencias en el tiempo, como lo hago en el capítulo 5, vemos que hay algunos puntos de derechos humanos que han empeorado, como el número absoluto de refugiados y migrantes desplazados por la guerra o la desigualdad económica entre personas. Pero hay muchos otros ejemplos en que la situación mejora, como los vinculados al declive del genocidio y el politicidio en el mundo, la disminución de muertes en combate y del número de civiles asesinados en guerras, la baja en el uso de la pena de muerte y las amplias mejoras en la igualdad para las mujeres.

La investigación empírica que discuto no está unificada ni es simple. Para entenderla, debemos adentrarnos en algunos problemas endémicos de la documentación y los datos de derechos humanos.³⁶ Básicamente,

36 Utilizo un artículo en coautoría con Ann Marie Clark, "Information Effects and Human Rights Data. Is the Good News about Increased Human Rights

tenemos que entender el complicado debate sobre qué tipos de reglas se usan para medir la efectividad y la tensión entre el razonamiento ideal y el empírico. Siempre ha sido difícil obtener información confiable sobre las violaciones de los derechos humanos, y esto seguirá siendo así en el futuro. También resumiré el trabajo reciente de varios académicos sobre el tema de la efectividad de los derechos humanos a lo largo del tiempo. Esta investigación me condujo a tener una “obstinación por la esperanza” para el progreso de los derechos humanos basándome no en un simple optimismo sino en una evaluación cuidadosa de la evidencia.³⁷

Pero si el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos han sido efectivos, ¿por qué hay tantas personas que creen que las violaciones a los derechos humanos están empeorando y no mejorando? ¿Por qué muchos creen hoy que hay más torturas, violaciones y represión en el mundo que antes? La respuesta es simple: creemos que estamos peor porque sabemos más sobre los derechos humanos y nos importan más que antes. El movimiento de derechos humanos tuvo éxito al llamar la atención sobre un amplio espectro de violaciones de esos derechos en el mundo. Sin planearlo, mientras los informes se acumulan y son leídos por los medios, también esto puede convencer a las personas de que los movimientos de derechos humanos no están haciendo ningún progreso para detener esas violaciones.

La ética y los derechos humanos

Más adelante haré un llamado a que los otros autores sean más transparentes sobre su posición ética, así que primero debo aclarar la mía. Es difícil que los científicos sociales hablen sobre ética; tememos que, si tomamos una posición ética explícita en un tema, nos cuestionen nuestra objetividad y perdamos, por tanto, credibilidad en nuestra investigación.³⁸ En los tiempos en que inicié mi doctorado, por el año 1981,

Information Bad News for Human Rights Measures?”, *Human Rights Quarterly*, vol. 35, n° 3, 2013, pp. 539-568.

37 Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, México FCE, 1973.

38 Para Albert Hirschman, una de las razones por las cuales es difícil que los científicos sociales hablen de ética reside en que la ciencia social moderna surgió “en el proceso de *emanciparse* esta de las enseñanzas morales tradicionales” (Albert O. Hirschman, “Ética y ciencias sociales. Una tensión perma-

la política y el activismo por los derechos humanos no se consideraban temas serios para la investigación en ciencias sociales. Eran cuestiones para abogados y activistas, pero no para politólogos, quienes, se supone, hablábamos sobre cómo es realmente el mundo y no sobre cómo debería ser. Cuando empecé a investigar los derechos humanos a principios de los noventa, pensé que la elección del tema en sí era una señal tan normativa que tendría que pasar el resto de mi vida demostrando que mi enfoque teórico y mi metodología eran rigurosos.³⁹

He sido influida por las ideas del fallecido economista y filósofo Albert Hirschman y voy a referirme a sus argumentos a lo largo de este libro. Hirschman hacía un llamado por un tipo diferente de ciencia social:

una ciencia sociomoral en la que las consideraciones éticas ya no son reprimidas o desechadas, sino, por el contrario, incorporadas sistemáticamente al razonamiento analítico [...] en la que el tránsito entre la exhortación y el experimento se realicen con fluidez y frecuencia. Y en que las consideraciones morales no deban ser incorporadas de manera subrepticia ni manifestarse de forma inconsciente, sino que puedan expresarse abierta y espontáneamente.⁴⁰

Creo que los derechos humanos, como los define el actual derecho internacional de los derechos humanos, brindan un punto de entrada moralmente justificable para hablar sobre el cambio progresivo en el mundo. No hay nada original en esta posición. Filósofos como Amartya Sen, Martha Nussbaum, Mathias Risse, John Tasioulas y Charles Beitz han utilizado la realización de estos derechos como una base para hacer teoría normativa.⁴¹ Como los filósofos prácticos en este campo, empiezo por

nente", en *De la economía a la política y más allá. Ensayos de penetración y superación de fronteras*, México, FCE, 1984, pp. 366-382).

39 Estoy agradecida con Richard Price porque gracias a su insistencia intenté hacer por primera vez un resumen de un enfoque explícito de la ética de los derechos humanos que combinara la atención tanto a los temas normativos como a los resultados de investigaciones empíricas.

40 Albert Hirschman, "Ética y ciencias sociales", ob. cit., p. 382.

41 Amartya Sen, "Rights and Agency", en Samuel Scheffler (comp.), *Consequentialism and Its Critics*, Oxford Readings in Philosophy, Oxford, Oxford University Press, 1988, pp. 187-223; Martha C. Nussbaum, *Las mujeres y el desarrollo humano. El enfoque de las capacidades*, Barcelona,

los principios de derechos humanos existentes en el derecho internacional, sobre todo en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés).⁴²

El derecho internacional de los derechos humanos ahora representa un “consenso político internacional superpuesto”.⁴³ Pero decir que hay un consenso superpuesto no quiere decir que no hay conflicto. Todavía hay muchos desacuerdos sobre los derechos humanos en el mundo, pero a la vez un consenso y apoyo considerables. Empezar por las normas internacionales existentes que han sido redactadas a partir de debates y consultas exhaustivas entre muchos estados tiene la virtud de ser menos etnocéntrico que hacer que el análisis sustituya sus propios criterios normativos. Al examinarlo de cerca, el proceso de redacción e implementación del derecho internacional de los derechos humanos también brinda un modelo de procesos deliberativos de gobernanza y cambio global, no violentos y no coercitivos que pueden ser útiles para otras áreas. Pero precisamente debido a que es deliberativo y no coercitivo, el cambio en los derechos humanos ha sido y será lento.

Por mi preocupación por la efectividad de los derechos humanos en la segunda parte del libro puedo parecer una consecuencialista, es decir, alguien que juzga la moralidad de una acción sólo por sus consecuencias. No soy una consecuencialista; creo en el valor intrínseco de las normas de los derechos humanos, sin importar sus consecuencias. Pero también quiero preguntar sobre los efectos o consecuencias de dichos derechos. Este tema es demasiado importante para dejárselo sólo a los consecuencialistas. Discernir y evaluar las consecuencias es una labor in-

Herder, 2002; John Tasioulas, “Human Rights, Legitimacy, and International Law”, *American Journal of Jurisprudence*, vol. 58, 2013, pp. 1-25; Charles R. Beitz, *La idea de los derechos humanos*, Madrid, Marcial Pons, 2012; Mathias Risse, *On Global Justice*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2012.

42 Agradezco a Erin Kelly por sus aportes y un memo sin publicar que preparó para el Seminario Exploratorio de Radcliffe sobre los Estudios de los Derechos Humanos Hoy (septiembre de 2015): “Las teorías filosóficas ‘prácticas’ de los derechos humanos”, de donde proviene la caracterización de los filósofos “prácticos” o “funcionales” de los derechos humanos.

43 Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, 2ª ed., Ítaca NY, Cornell University Press, 2003, p. 40.

herentemente comparativa y empírica, y por tanto los académicos con solidez empírica pueden hacer una contribución importante.⁴⁴

También voy a afirmar que el derecho internacional de los derechos humanos no menciona, y en verdad no requiere, el uso de medios militares para promoverlos. Las ciencias sociales sugieren que la intervención militar tiene la probabilidad tanto de empeorar como de proteger los derechos humanos.⁴⁵ La Carta de las Naciones Unidas (que no es derecho internacional de los derechos humano per se) le permite al Consejo de Seguridad utilizar medios militares para lidiar con temas de paz y seguridad internacional. No me opongo a las acciones del Consejo de Seguridad que protegen los derechos humanos, pero mis compromisos éticos van por una aproximación a los derechos humanos que es deliberativa, no violenta ni coercitiva, que caracteriza gran parte de la historia del derecho internacional y las instituciones de derechos humanos. Cuando se hace un llamado o se ejerce presión a los estados para que cumplan con tratados de derechos humanos que han ayudado a redactar y que han ratificado, esto no constituye coerción; en su lugar, hace que los estados sean responsables de sus propios compromisos.

Resumen del libro

Este libro es más un menú a la carta donde los lectores tendrán que escoger que una cena completa que se deba comer de principio a fin. Como tal, les sugiero que se sumerjan en los capítulos que más les interesen y que se sientan libres de saltar partes si lo desean. Después de la introducción (capítulos 1 y 2), la segunda parte (capítulos 3 y 4) trata sobre

44 Richard M. Price (comp.), *Moral Limit and Possibility in World Politics*, Cambridge Studies in International Relations 107, Cambridge, Cambridge University Press, 2008. Joseph S. Nye ha señalado algo similar en *Nuclear Ethics*, Nueva York, Free Press, 1986; J. L. Holzgrefe y Robert O. Keohane, *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal, and Political Dilemmas*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003, pp. 50-51.

45 Véase, por ejemplo, Dursun Peksen, "Does Foreign Military Intervention Help Human Rights?", *Political Research Quarterly*, vol. 65, n° 3, 2012, pp. 558-571; James David Meernik, Steven C. Poe y Erum Shaikh, "The Use of Military Force to Promote Human Rights", en T. David Mason y James David Meernik (comps.), *Conflict Prevention and Peacebuilding in Post-War Societies. Sustaining the Peace*, Londres, Routledge, Contemporary Security Studies, 2006, pp. 160-176.

las cuestiones de legitimidad de los derechos humanos y los procesos de cambio de estos derechos basados en investigaciones históricas. La tercera parte (capítulos 5 y 6) trata sobre las cuestiones de la efectividad de los derechos humanos, e involucra más datos y ciencias sociales. Así que, si usted está interesado sobre todo en el tema de la efectividad del derecho internacional, movimientos e instituciones de derechos humanos, puede saltar hasta el capítulo 5, donde me ocupo de la cuestión de forma más directa. Si su interés está, como indica el subtítulo, en los derechos humanos de cara al futuro, puede ir directamente a los capítulos 6 y 7, donde se encuentran las recomendaciones de política pública de derechos humanos basadas en evidencia de la literatura de ciencias sociales, así como al resumen de las conclusiones principales del libro.

En el capítulo 2 delinee varios de mis desacuerdos con los críticos académicos de derechos humanos y los pesimistas sobre la efectividad y la legitimidad. Este es el capítulo más abstracto del libro y podría aburrir a un público más interesado en la política pública; estos lectores pueden sentirse en la libertad de saltarlo y seguir adelante. En el capítulo 2, abordo una de las fuentes más grandes de desacuerdo sobre la efectividad alrededor de los derechos humanos: la medición. ¿Cómo podemos explicar mejor el cambio, si primero no nos ponemos de acuerdo sobre si ha habido cambio o no? Tanto académicos como profesionales tienden a usar dos tipos de comparaciones para conceptualizar la efectividad: la comparación con lo ideal y las comparaciones empíricas.⁴⁶ Dependiendo del método de medición, se puede llegar a conclusiones muy diferentes sobre legitimidad, efectividad o progreso de los derechos humanos. Si comparo la Corte Penal Internacional (CPI), por ejemplo, con mi ideal de justicia, arribaría a una evaluación diferente que si comparara el mundo de hoy, que tiene una CPI, con el previo a 1998, cuando esta corte no existía. Ambas evaluaciones son válidas y pueden conducir a conclusiones útiles, pero los académicos deben ser más explícitos sobre su medición para ayudarnos a interpretar sus afirmaciones. Debido a los problemas que surgen de las comparaciones con lo ideal, prefiero que

46 Aquí uso las categorías desarrolladas en algunos de mis trabajos previos, sobre todo en Kathryn Sikkink, "The Role of Consequences, Comparison, and Counterfactuals in Constructivist Ethical Thought", en Richard M. Price (comp.), *Moral Limit and Possibility in World Politics*, ed., Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 83-111.

sea la investigación empírica comparativa sistemática la base de mi evaluación del progreso.

La historia de los derechos humanos tiene mucho que decirnos sobre qué produjo el cambio y por qué. En el capítulo 3, hago una distinción detallada de la historia temprana de la protección internacional de los derechos humanos en la década de 1940, la cual revela cómo las ideas y el derecho internacional de los derechos humanos provienen de fuentes más diversas que los países poderosos del Norte Global. Aunque me enfoco especialmente en el protagonismo de Latinoamérica, también señalo a los protagonistas tempranos de otras regiones, como los diplomáticos de la India. Afirmando que estos orígenes más diversos prueban que los derechos humanos son más legítimos de lo que los críticos señalan.

El capítulo 4 toma la larga, dolorosa y contenciosa lucha por los derechos humanos durante la Guerra Fría. Nos recuerda que el cambio en los derechos humanos nunca es fácil o rápido. Esta historia quizá nos brinde algún consuelo para activistas como Heba Morayef, para quienes el cambio parece elusivo. La historia de los derechos humanos durante la Guerra Fría también revela debilidades tanto en la política doméstica como en la internacional. Durante la Guerra Fría, la izquierda revolucionaria y la derecha anticomunista devaluaron la democracia liberal y los derechos humanos.⁴⁷ El gobierno estadounidense, en vez de liderar los esfuerzos en derechos humanos, apoyó golpes contra líderes de izquierda elegidos democráticamente y aceptó regímenes autoritarios anticomunistas.

En el capítulo 5, me ocupo del asunto de la efectividad, e inicio el capítulo con una batería de tablas y gráficos que exploran las tendencias de diferentes temas de derechos humanos en el tiempo. Más adelante en ese capítulo trato de explicar por qué la gente es pesimista con respecto a los derechos humanos, a pesar de la amplia evidencia de progreso, al explorar una serie de heurísticas y sesgos cognitivos que pueden contribuir a esta visión negativa. Algunas características del movimiento de derechos humanos han exacerbado este sentimiento de negatividad.

47 Esta devaluación de la democracia es significativa porque una de las explicaciones más importantes de su surgimiento y caída en América Latina es la creencia o no de los grupos políticos en ella. El hecho de que cada vez menos grupos digan que creen en la democracia y la apoyen contribuyó a la caída de los regímenes democráticos. Scott Mainwaring, *Democracies and Dictatorships in Latin America. Emergence, Survival, and Fall*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

La política de la información, por ejemplo, es la táctica principal del movimiento de derechos humanos: la recolección y distribución de información políticamente utilizable. Los activistas llaman la atención con la denuncia dramática de abusos severos. Para mantener la atención, la financiación y el apoyo, necesitan aumentar la visibilidad de las cosas terribles que están pasando en el mundo. Los activistas a veces temen que, si hacen énfasis en el progreso o en el éxito, van a traer complacencia o indiferencia a los abusos actuales. Pero esta tendencia hacia la negatividad puede crear también la impresión de que el movimiento de derechos humanos no ha sido efectivo.

En el capítulo 6 hago recomendaciones de política pública para que los derechos humanos funcionen en el futuro, basadas en una revisión de la investigación en ciencias sociales. Esta literatura no sólo ha comenzado a revelar que el derecho internacional y el activismo por los derechos humanos a menudo han sido efectivos, sino que también ha identificado algunas de las condiciones bajo las cuales los derechos humanos pueden funcionar de forma más efectiva. Se necesita una habilidad para identificar el fracaso y señalar sus causas en aras de mejorar el futuro de la política de derechos humanos. Pero es igual de importante tener la capacidad de identificar cuáles son las políticas y prácticas que han contribuido a la mejora, así como la manera en que se puedan expandir. Sugiero seis herramientas de política pública que han sido y deben ser usadas para tratar violaciones de los derechos humanos:

1. disminuir la guerra y buscar soluciones no violentas al conflicto;
2. promover la democracia y mejorar la calidad de las democracias existentes;
3. defenderse contra las ideologías y prácticas deshumanizantes y excluyentes, ya sea sobre la raza, la religión, el género, la clase u otro estatus;
4. alentar a los estados a que ratifiquen los tratados de derechos humanos existentes, y trabajar para hacer cumplir el derecho internacional y las normas de derechos humanos por medios no violentos;
5. eliminar la impunidad al apoyar la rendición de cuentas doméstica e internacional que pueda impedir crímenes futuros; y
6. apoyar, expandir y proteger la movilización doméstica y transnacional a favor de los derechos humanos.

Algunos estados, organizaciones internacionales y organizaciones de derechos humanos ya están trabajando para avanzar en algunas de estas opciones de política pública, como la eliminación de la impunidad y hacer cumplir el derecho internacional de los derechos humanos. Otras partes de esta agenda de política pública reciben menos atención, como la necesidad de disminuir la guerra y de proteger de las ideologías deshumanizantes y excluyentes.

Finalmente, en el capítulo 7, concluyo con un resumen de los argumentos principales y las implicaciones de política pública de este libro.

Conclusiones

Este libro se propone dar una respuesta pragmática y esperanzadora al pesimismo y las críticas sobre la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos, basada en investigaciones históricas y de ciencias sociales y guiada por una filosofía que Hirschman llamó “posibilismo”.⁴⁸ Hay mucho en juego en este debate de derechos humanos. Cuando ocurre, el progreso de derechos humanos es el resultado del activismo y la lucha, y dicho progreso no es inevitable, pero depende de un compromiso y esfuerzo continuos. Esto es lo que Albert Hirschman llamó posibilismo, una idea que surgió por su trabajo sobre economía del desarrollo en los sesenta. Él propuso el posibilismo como una alternativa a la tendencia de proclamar que todos los esfuerzos previos habían sido fracasos totales. Hizo un llamado a los hacedores de política pública para resaltar, mejor, “aquellas medidas que han conducido al desarrollo y el progreso”.⁴⁹ Hirschman hace notar lo que era posible en vez de lo que era probable, y subraya la importancia de “ampliar los límites de lo que se puede percibir como posible”.⁵⁰ Esto es exactamente lo que el movimiento de de-

48 Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, ob. cit.; *Estudios sobre política económica en América Latina. En ruta hacia el progreso*, Madrid, Aguilar, 1964; Philipp H. Lepenies, “Possibilism. An Approach to Problem - Solving Derived from the Life and Work of Albert O. Hirschman”, *Development and Change*, vol. 39, n° 3, 2008, pp. 437-459.

49 Philipp H. Lepenies, “Possibilism”, ob. cit., p. 448.

50 Jeremy Adelman, *El idealista pragmático. La odisea de Albert O. Hirschman*, Bogotá, Universidad de los Andes, 2017; Albert O. Hirschman, *Desarrollo y América Latina*, ob. cit.; *Estudios sobre política económica en América Latina*, ob. cit.

rechos humanos ha hecho, en repetidas ocasiones. Al ampliar los límites de lo posible, el movimiento de derechos humanos a veces ha cambiado lo que es probable. Hirschman me ha inspirado y, en este libro, pretendo contar no una historia triunfalista sino una posibilista.

Hirschman afirmaba que los procesos de cambio son graduales, desordenados y el resultado de una constelación única de eventos desaparejos, como el activismo de individuos que él llamó “reformicista” y que otros han llamado “emprendedores de normas”. En la historia de los derechos humanos, los emprendedores de normas tanto dentro como fuera del estado han hecho avanzar la agenda de derechos humanos. Sin la creencia y actividad incansable de estos reformicistas, no habría cambio. Si la gente alrededor del mundo llega a creer que sus esfuerzos en los derechos humanos son sospechosos o incluso contraproducentes y se retraen a la inactividad, el progreso de derechos humanos en efecto puede detenerse o retroceder. La esperanza sostiene el trabajo de los derechos humanos. Pero aunque la esperanza es necesaria, por cierto no es suficiente. La meta es una esperanza razonada, bien informada y paciente. Mi objetivo no es ser una porrista del movimiento de los derechos humanos, sino brindar el mejor consejo sobre qué funciona y qué no, y de explicar cómo y por qué el cambio tarda tanto. Este libro es sobre lo que ha pasado en la historia y lo que es posible en el futuro, con compromiso y luchas constantes, y circunstancias fortuitas.

Hirschman sería el primero en advertirnos contra el exceso de confianza en la “solubilidad” de todos los problemas y en que ciertos paradigmas brinden una solución simple o fácil.⁵¹ Prestaba particular atención a las consecuencias contraintuitivas e involuntarias, tanto positivas como negativas. Pero él también nos advertiría contra lo que llamaba “fracasomanía” o un “complejo de fracaso”.⁵² Encontró que el fracaso percibido a menudo era el resultado del idealismo, especialmente para la izquierda radical, la cual apuntaba a la diferencia entre el cambio

51 Albert O. Hirschman, “The Search for Paradigms as a Hindrance to Understanding”, *World Politics. A Quarterly Journal of International Relations*, vol. 22, nº 3, 1970, pp. 329-343. Véase también la introducción de Hirschman al libro de David P. Ellerman, *Helping People Help Themselves. From the World Bank to an Alternative Philosophy of Development Assistance*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2005, pp. xvii-xviii.

52 Albert O. Hirschman, *Estudios sobre política económica en América Latina*, ob. cit.

“real” y el aparente. Los textos contemporáneos de derechos humanos a veces parecen tener un complejo de fracaso cuando comparan los resultados con sus ideales (a menudo implícitos) de cambio “real”. Por estas razones trato de abordar la idea de Hirschman de una obstinación por la esperanza, la cual no es un deseo inocente, sino que está fundada en datos e investigación.

Pretendo mostrar cómo el trabajo histórico más amplio y unos supuestos metodológicos y conceptuales más cuidadosos y explícitos pueden conducir a una nueva evaluación sobre el impacto positivo del derecho internacional y el activismo de derechos humanos, que llamo “razones para la esperanza”. A mi esposo Douglas Johnson, un activista de derechos humanos y actual director del Centro Carr de Política Pública de Derechos Humanos en la Escuela Kennedy de Harvard, le gusta citar a Saul Alinsky sobre las dinámicas para crear cambio social. Alinsky dijo que se necesita tener ira, esperanza y la convicción de que se puede hacer una diferencia. Algunos ven la ira como la emoción primordial de la justicia. Pero aunque la ira estimula la acción, también se consume rápidamente y puede conducir a la apatía. La ira no es suficiente para mantener la motivación en el tiempo; asimismo se precisa esperanza y la convicción de que se puede hacer la diferencia. Para saber si uno puede hacer una diferencia, se necesita tener y celebrar las victorias pequeñas que van a sostener el trabajo para las más grandes.⁵³ Es este delicado balance entre estos tres elementos lo que está en juego aquí. Diría que es la brecha entre nuestros ideales y nuestras prácticas actuales lo que nos da la ira que necesitamos para pelear por el cambio, pero nuestro conocimiento sobre qué tan lejos hemos llegado es lo que nos da la esperanza. Finalmente, no es sólo saber que *podemos* hacer una diferencia sino también saber de forma más específica *cómo* la hemos hecho lo que nos da la energía para seguir trabajando. Al enfocarnos de manera exclusiva en la distancia entre nuestros ideales y nuestra práctica, los activistas y académicos pueden haber inclinado el balance hacia el pesimismo y la desesperación. El desafío que enfrentamos ahora es usar nuestra investigación para sostener la esperanza y la acción sin complacencia ni indiferencia.

53 Algo de esto aparece en el libro más conocido de Saul D. Alinsky, *Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos*, Madrid, Traficantes de Sueños, 2012, pero Johnson recuerda esta formulación particular de un curso de entrenamiento que hizo con Alinsky en Chicago a finales de los sesenta.

2. Respuesta a los críticos

Cómo evaluar la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos

El trabajo de Doutje Lettinga, investigadora de Amnistía Internacional (AI) Holanda, se enfoca en analizar las tendencias de los derechos humanos en el mundo. Cuando le pregunté cómo se interesó en este tipo de tarea, dijo que siempre había sabido que quería trabajar en derechos humanos. Si bien creció en “un contexto muy europeo occidental”, desde muy temprana edad se interesó por los temas de derechos humanos en el mundo no occidental, como la historia de la esclavitud y las guerras coloniales, porque en su educación formal a estos asuntos se les prestaba poca atención. A pesar de su interés e involucramiento en la promoción de los derechos humanos, Lettinga se desanima porque “existe toda esta maquinaria impresionante de derechos humanos, pero todavía no es lo suficientemente efectiva porque las atrocidades [...] todavía están pasando”.⁵⁴

Junto con su colega Lars Van Troost, Lettinga ha construido un puente entre el mundo del activismo y el mundo académico de los derechos humanos. En los últimos tres años, ambos organizaron y editaron dos volúmenes para AI Holanda, que reunió a activistas y a algunos de los principales académicos críticos de los derechos humanos. El primero, titulado *Debating the Endtimes of Human Rights* [Debatir sobre los últimos días de los derechos humanos], está liderado por un ensayo de Stephen Hopgood titulado “The Endtimes of Human Rights” [Los últimos días de los derechos humanos], que dio origen a su libro homónimo.⁵⁵ El ensayo de Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality” [Los derechos humanos y la era de la desigualdad], encabeza el segundo volumen, *Can Human Rights Bring Social Justice? Twelve Essays* [¿Pueden los derechos

54 Doutje Lettinga, entrevista telefónica con la autora, 25 de junio de 2016.

55 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

humanos llevar a la justicia social? Doce ensayos].⁵⁶ En estos volúmenes, AI y sus colaboradores mostraron cuán de cerca siguen algunas partes del movimiento de derechos humanos los debates académicos y cómo los afectan. AI se tomó muy en serio las críticas y quiso dar una plataforma para compartirlas y debatirlas.

Lettinga no se parece en nada a la caricatura de la activista de derechos humanos petulante; ella es reflexiva, se preocupa por la legitimidad y la efectividad de su trabajo, y está dispuesta a la autocrítica. En la introducción al volumen de *Can Human Rights Bring Social Justice?*, Lettinga y Van Troost promueven una evaluación honesta de los derechos humanos en calidad de herramienta y concepto:

El movimiento Occupy, los Indignados españoles y griegos, ¿qué ofrecían los derechos humanos a su resistencia a las medidas de austeridad en tiempos de estancamiento económico? Las revueltas árabes, ¿qué ofrecían los derechos humanos a quienes buscan “comida, libertad, justicia social y dignidad”, aparte de defender el espacio público para la protesta pacífica y la disidencia política? Bastante, según algunos; casi nada, según otros.⁵⁷

En una entrada de un blog vinculada a su trabajo, Lettinga escribe:

en su forma legalizada, los derechos humanos son modestos en sus metas, al buscar que se aseguren unos niveles mínimos esenciales para proteger a los más marginados. En realidad no buscan una redistribución fundamental de la riqueza, los recursos o el poder. Samuel Moyn por lo tanto llama a los derechos humanos “un compañero impotente en la era del neoliberalismo”... Moyn cuestiona su efectividad para obtener una igualdad socioeconómica sustantiva. Quizá Moyn también tenga razón.⁵⁸

56 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, en Douthie Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice?*, ob. cit., pp. 13-18.

57 Douthie Lettinga y Lars Van Troost, “Introduction”, en Douthie Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice?*, ob. cit., p. 9.

58 Douthie Lettinga, “How Revolutionary Are Global Human Rights?”, *Open Global Rights*, 13 de mayo de 2015, disponible en <www.opendemocracy.net>.

Cuando leí a Lettinga y a Van Troost, o incluso cuando recuerdo a los activistas de derechos humanos que entrevisté para este libro (personas como Heba Morayef, Sergio Aguayo, Lucia Nader, César Rodríguez Garavito y Navi Pillay), pienso en cuán diferentes son ellos de la clase profesional de derechos humanos que describe David Kennedy en su ensayo “The International Human Rights Regime. Still Part of the Problem” [El régimen internacional de los derechos humanos. Todavía parte del problema]. Kennedy culpa a los derechos humanos de idolatría, lo cual “gobierna en el nombre de la virtud inequívoca”. Dice que los derechos humanos “sobrestiman la singularidad de su visión y se rehúsan a poner en el centro de la discusión el costo de su gobierno, donde pueden ser evaluados, refutados o tenidos en cuenta”.⁵⁹

Lettinga y Van Troost están poniendo claramente los posibles costos de los derechos humanos en el centro de la discusión para que se los considere y evalúe. En efecto, me pregunto si están demasiado dispuestos a cuestionarse y subestimarse a sí mismos y a su trabajo en su intento de tomar en cuenta todas las críticas a su objetivo. Ellos no son idólatras, en el sentido de Kennedy; son más bien idealistas, y ser un idealista significa, en parte, contrastar el propio trabajo con el ideal más alto.

En su contribución a *Can Human Rights Bring Social Justice?*, Lettinga y Van Troost citan con aprobación un discurso de 2013 de Patrick Corrigan de AI Reino Unido:

Este es nuestro mensaje: queremos un mundo sin guerra, sin represión, sin degradación ambiental. Queremos un mundo sin pobreza, sin hambre, sin la desigualdad que nos divide. Los líderes del G8 dicen que quieren libre mercado. Nosotros decimos que queremos un mercado justo y libertad de expresión. Los líderes del G8 dicen que quieren la globalización de los negocios. Nosotros decimos que queremos globalizar la paz y globalizar la justicia. Ellos dicen que quieren coquetear con los paraísos fiscales. Nosotros decimos que queremos un mundo donde nunca más 800 millones de personas se vayan con ham-

59 David Kennedy, “International Human Rights Movement. Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, nº 15, 2002, p. 24.

bre a la cama ni donde cada cinco segundos un niño muera por pobreza extrema.⁶⁰

Este discurso captura el poder y la elocuencia de una parte del activismo por los derechos humanos, así como el dilema al que se enfrenta un movimiento comprometido con unos ideales muy altos y al que le es muy difícil reconocer alguna mejora hasta que 800 millones de personas no se vayan con hambre a la cama.

En este libro analizo las críticas de cuatro grupos distintos: los gobiernos represivos, el público en general, los activistas de derechos humanos y los académicos. Este capítulo se enfoca en las críticas académicas a los derechos humanos. Lo hace en parte por las razones que Lettinga y Van Troost aclararon: las voces de los críticos se escuchan de manera fuerte y clara en los movimientos de derechos humanos, lo cual afecta la confianza de activistas y el rumbo del trabajo a futuro.

Antes de empezar mi discusión sobre las críticas contra los movimientos y políticas públicas de derechos humanos, quiero dejar en claro que los grandes problemas en el mundo de estos derechos no son nimiedades entre los investigadores de estos temas, sino que son los esfuerzos que los gobiernos poderosos, incluso el gobierno actual de los Estados Unidos, están haciendo para reducir la agenda de derechos humanos. En el resto de este libro me enfoco en los gobiernos que han hecho la vida imposible a los trabajadores de derechos humanos en sus países, en lo que los países han hecho para violar esos derechos y en lo que los activistas han hecho para protegerlos de la mejor manera. Los lectores que quieran abordar de inmediato estos temas más grandes pueden saltar este capítulo, que se enfoca en los debates académicos.

La prevalencia de la crítica

Los estudios de derechos humanos son en gran medida un campo interdisciplinario, que ha despertado muchos debates tanto entre académicos como entre académicos y profesionales. Muchos de estos debates giran en torno a su legitimidad y efectividad, sus instituciones y movimientos. Una revisión de la literatura sobre la crisis de los derechos humanos deja

60 Patrick Corrigan, "G8 Must Put Rights at Heart of Decisions", *Amnesty International UK*, 17 de junio de 2013, disponible en <www.amnesty.org.uk>.

en claro que las críticas varían y provienen de distintas fuentes, como gobiernos autoritarios, académicos poscoloniales y posmodernos, investigadores legales conservadores y centros de pensamiento, así como desde el interior del movimiento mismo de derechos humanos. Al recabar y analizar esta crítica, tengo una deuda con la revisión de la literatura seleccionada por César Rodríguez Garavito, de la organización de derechos humanos Dejusticia y su Laboratorio de Derechos Humanos (Human Rights Lab) en Bogotá, Colombia, aunque yo he organizado mis categorías y respuestas de una manera un poco distinta.⁶¹ Entre otras cosas, el informe del Laboratorio confirmó la impresión que motivó este libro: que no hay pocas críticas a los derechos humanos; literalmente nos estamos ahogando en ellas.

Tengo varios desacuerdos con los académicos críticos de los derechos humanos que voy a explicar en este capítulo, y para los cuales brindaré más evidencia en los siguientes capítulos del libro. En particular, afirmo que las ideas e instituciones de derechos humanos tienen orígenes más diversos de los que los críticos creen. El movimiento de derechos humanos, con sus activistas, ideales y metas asociados, no es un producto principalmente del Norte Global. La investigación histórica amplia, entre ella la que he realizado en Latinoamérica, deja en claro que las voces y actores del Sur Global estuvieron profundamente involucrados en las peticiones de protección internacional a los derechos humanos y en la construcción de instituciones que empezaron a hacer posible su cumplimiento. La literatura que reviso en los capítulos 3 y 4 documenta el surgimiento de los discursos e instituciones de la protección internacional de los derechos humanos en la década de 1940, no sólo en la de 1970, como sugiere Samuel Moyn. Rastrear la trayectoria de los derechos humanos hasta los cuarenta es importante para mostrar los orígenes más amplios del movimiento de estos derechos, así como su institucionalización más larga. En los últimos sesenta años, los defensores de derechos humanos han puesto sus ideas en normas e instituciones, y a menudo han trabajado de forma efectiva en conjunto con estas últimas. Como resultado de sus orígenes diversos y su institucionalización más amplia, el movimiento de derechos humanos y sus instituciones asociadas no están experimentando sus últimos días, un ocaso o la muerte, como varios

61 César Rodríguez Garavito y Sean McAdams, "A Human Rights Crisis?", disponible en <www.papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919703>.

críticos han sostenido. Estas luchas de derechos humanos son tan esenciales hoy como lo han sido históricamente.

Por último, demostraré que el derecho internacional, las instituciones y el movimiento de derechos humanos han sido mucho más efectivos que lo que la gente cree. Las diferencias en mis evaluaciones sobre la efectividad a propósito de esas críticas están relacionadas con varios factores, discutidos en mayor profundidad en el capítulo 5. El aspecto más importante de mis desacuerdos con estas críticas está relacionado con temas de comparación, especialmente con lo que llamo “la comparación con lo ideal”, que discuto en este capítulo.

Legitimidad y derechos humanos

Martha Finnemore nos recuerda que la legitimidad es, “por naturaleza, un concepto social y relacional”. En otras palabras, incluso los actores poderosos no pueden crear legitimidad por sí mismos; esta sólo puede ser otorgada por otras personas, como pares o “por aquellas sobre las cuales se ejerce poder”.⁶² Otro autor, Juan Linz, sostiene que la legitimidad “es la creencia de que a pesar de las limitaciones y fracasos, las instituciones políticas existentes son mejores que otras que puedan establecerse, y por tanto pueden exigir obediencia”.⁶³

Entender la legitimidad de esta manera nos ayuda a hablar de los derechos humanos y sus instituciones. Linz nos recuerda que, aunque la legitimidad es una cuestión de comparación, no es necesariamente una comparación con lo ideal. Podemos estar en desacuerdo con ciertas instituciones de derechos humanos, como la Corte Penal Institucional (CPI), por ejemplo, y sentir que tienen fallos y limitaciones, pero aun así creemos que estas instituciones deben obedecerse. Para Linz, una institución no es ilegítima sólo porque nos podamos imaginar un ideal preferible, sino que gana su legitimidad, al menos en parte, porque la vemos como

62 Martha Finnemore, “Legitimacy, Hypocrisy, and the Social Structure of Unipolarity. Why Being a Unipole Isn’t All It’s Cracked Up to Be”, *World Politics*, vol. 61, n° 1, 2009, p. 61; Ian Hurd, “Legitimacy and Authority in International Politics”, *International Organization*, vol. 53, n° 2, 1999, p. 381.

63 Linz propone y usa esta definición para pensar sobre la legitimidad de los gobiernos, pero es útil también cuando pensamos sobre otras instituciones, como las internacionales. Juan J. Linz, *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza, 1987.

una mejor alternativa a otras instituciones que se puedan establecer en la realidad. Más adelante, Linz advierte que los intelectuales desempeñan un papel fundamental en “la formulación, elaboración y transmisión” de ideas sobre legitimidad.⁶⁴ Estoy de acuerdo con Linz sobre la influencia de los intelectuales en las percepciones de legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones y, por esa razón, presto una atención particular a sus perspectivas en este volumen.

Esta insistencia en la legitimidad, como las creencias sobre las instituciones y si merecen obediencia, sin embargo, es menos relevante para los *movimientos* de derechos humanos pues no esperamos que los movimientos mismos sean obedecidos. Una mejor definición de legitimidad a propósito de los movimientos y las *organizaciones* no gubernamentales (ONG) es que implica unas percepciones generalizadas de que las acciones de una entidad son deseables o apropiadas.⁶⁵ Así, la legitimidad se convierte en una especie de comparación que hace la gente, cuya pregunta central es: ¿legítima en comparación con qué? Así como con la efectividad, las organizaciones pueden ser más o menos legítimas comparadas con un ideal, o pueden compararse con organizaciones y reglas que ya existen. Por ejemplo, podemos tener un ideal de una organización de derechos humanos que esté financiada completamente por donaciones pequeñas de personas locales y comparar las organizaciones existentes y su financiación con ese ideal. También podemos comparar organizaciones reales con otras organizaciones existentes, en cuyo caso podemos preguntar cuán legítimas son las organizaciones de derechos humanos en un país determinado comparadas con, por ejemplo, iglesias u otras ONG en ese país.

A su vez, podemos comparar la legitimidad de los discursos actuales de derechos humanos con la de otras ideas y discursos políticos existentes. Este es el tipo de comparación que Paulo Sérgio Pinheiro, académico y defensor de derechos humanos brasileño, hace cuando sostiene que “no hay otro lenguaje, otro conjunto de principios que permita, dada nuestra diversidad universal, el respeto por unos estándares fundamentales mínimos para que los seres humanos vivan con dignidad y respeto. Hasta ahora no se ha encontrado una referencia similar”.⁶⁶ Pinheiro compara

64 Íd.

65 Mark Suchman, “Managing Legitimacy. Strategic and Institutional Approaches”, cit., p. 574.

66 Paulo Sérgio Pinheiro en entrevista con Maria Brant, “Fuera de los derechos humanos no veo solución para atender a las víctimas”, *Sur. Revista*

las ideas de derechos humanos con otras alternativas existentes para determinar la legitimidad, no con los ideales que podemos imaginar pero que no hemos encontrado todavía en el mundo. Él sugiere que, cuando los académicos discuten alternativas a los derechos humanos, deben explicitarlas para que el lector pueda evaluarlas también.

Uno de los desafíos más grandes para la legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos y sus movimientos es el argumento de que las ideas de derechos humanos tienen su origen en el Norte Global y se impusieron de forma coercitiva en el Sur. Si examinamos quiénes determinan la agenda global de derechos humanos, académicos como Hopgood y Kennedy plantean que la atención a los problemas de derechos humanos se despertó en los estados occidentales poderosos (por ende, los derechos humanos tienen “orígenes contaminados”, para usar la terminología de Kennedy).⁶⁷ Este argumento no es nuevo, pero ha sido reforzado en publicaciones recientes.⁶⁸ Moyn, por ejemplo, afirma que los debates sobre derechos humanos surgieron en los setenta y no en los cuarenta, y asocia dichos debates con el presidente estadounidense Jimmy Carter.⁶⁹ Debido a la brecha entre la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) de 1948 y los movimientos poderosos de derechos humanos que surgieron en los setenta, Moyn descarta la importancia de las décadas de 1940, 1950 y 1960.⁷⁰ El autor declara al régimen de derechos humanos de Naciones

Internacional de Derechos Humanos, vol. 11, n° 20, diciembre de 2014, pp. 90-95.

67 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.; David Kennedy, “Boundaries in the Field of Human Rights. The International Human Rights Movement. Part of the Problem?”, *Harvard Human Rights Journal*, vol. 15, 2002, pp. 99-317.

68 Véase, por ejemplo, Tony Evans, *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*, Southampton Studies in International Policy, Houndmills, Macmillan Press, 1996.

69 Samuel Moyn, *La última utopía de los derechos humanos en la historia*, Bogotá, Facultad de Ciencias Jurídicas, 2015.

70 Íd. El libro es a veces inconsistente en su argumento: reconoce que el concepto de derechos humanos emerge con anterioridad, pero que la década de 1970 “pone el concepto a circular de manera general” (p. 125), o que esta “fue una revolución global de derechos humanos”, pero más a menudo utiliza el término “surgimiento” para referirse a los derechos humanos en los setenta (pp. 116, 121, 217, etc.). Aryeh Neier, un destacado defensor de los derechos humanos en los Estados Unidos, ha planteado algo similar en su libro

Unidas como “muerto al nacer” y dice que el sistema interamericano es “el beneficiario y no la causa de la transformación en la dirección de los derechos humanos”.⁷¹ Hay muchos problemas con este punto de vista, como demostraré en los capítulos 3 y 4. En particular, Moyn no entiende lo que los activistas de base aprendieron en los setenta: que los tratados e instituciones de derechos humanos de la ONU y la Organización de Estados Americanos (OEA) que se establecieron como respuesta a los compromisos de derechos humanos en sus cartas fueron recursos fundamentales para la movilización posterior.

La historia de los derechos humanos contada a medias por Moyn también tiene el efecto de atribuir a los Estados Unidos y a Jimmy Carter más responsabilidad de la que tuvieron en la creación de la protección internacional de los derechos humanos. Moyn considera, de forma errada, la política de derechos humanos en las Américas como una consecuencia sobre todo de Carter, en lugar de verla como un encuentro entre activistas latinoamericanos y las nuevas preocupaciones de derechos humanos en el Congreso de los Estados Unidos y la administración Carter. Las políticas importantes de derechos humanos de esa administración ayudaron a *activar y eventualmente a consolidar*, pero no a iniciar, los desarrollos institucionales que habían estado ocurriendo en las Américas durante treinta años. Darle el crédito a Carter de estos cambios soslaya estos desarrollos intelectuales e institucionales. De igual forma, Moyn sólo es capaz de decir que los derechos humanos surgieron en los setenta al descartar cualquier vínculo entre el movimiento de los derechos humanos y los procesos de descolonización que ocurrieron en esos años. Moyn afirma que la descolonización tenía que ver con la soberanía y *no* con los derechos; como veremos en el capítulo 4, sin embargo, los mejores historiadores de la descolonización y los derechos humanos dicen que la descolonización tenía que ver *tanto* con la soberanía *como* con los derechos humanos.⁷²

The International Human Rights Movement. A History (Princeton, Princeton University Press, 2012): ubica el origen del movimiento en los setenta juntamente con las organizaciones que él mismo ayudó a establecer de forma muy valiosa (el Comité de Helsinki y Human Rights Watch).

71 Samuel Moyn, *La última utopía*, ob. cit.

72 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.; Steven L. B. Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit.

David Kennedy propone un argumento similar. Él dice que los derechos humanos como “texto” (la DUDH) surgieron después de la Segunda Guerra Mundial, pero que “los derechos humanos, como una forma de gobierno, una profesión, un movimiento, una práctica ideológica universal, fueron catapultados mucho después, a finales de los setenta y principios de los ochenta, al tiempo que el péndulo se movía hacia la generación de Thatcher, Reagan y la política neoliberal”.⁷³ Pero, como veremos en los capítulos 3 y 4, los derechos humanos en las décadas de 1940, 1950 y 1960 eran mucho más que un texto. Eran una serie de luchas interconectadas, por la institucionalización de los derechos humanos en la ONU, por la descolonización, contra el *apartheid* y contra los golpes militares extranjeros. Más aún, estas luchas a menudo fueron lideradas por países del Sur Global contra países poderosos del Norte Global. Aunque los relatos de estos “orígenes contaminados” difieren un poco, cada uno borra estas luchas y sugiere que los países en África, Latinoamérica, Asia y Medio Oriente no habrían pensado en los derechos humanos si no hubiera sido por la incitación o el modelo de los estados en el Norte.

Los orígenes históricos del movimiento de derechos humanos son más complicados e interesantes que lo que reflejan los relatos de Moyn y Kennedy. En realidad, por mucho del período de la posguerra, los Estados Unidos y el Reino Unido fueron obstáculos importantes para el avance de los derechos humanos, no sus principales defensores.⁷⁴ A veces la política exterior estadounidense ha apoyado las protecciones internacionales de los derechos humanos, y a veces las ha bloqueado o socavado.⁷⁵ Las implicaciones políticas del debate sobre los orígenes del movimiento por los derechos humanos son cruciales. Entender esta historia más compleja es esencial para comprender el estado actual de los derechos humanos y visualizar su futuro. Muchos se desesperan en este momento, pues ven que países como los Estados Unidos o el Reino Unido están disminuyendo su apoyo a los derechos humanos. Tienen razón en preocuparse: es más probable que el proyecto de los derechos

73 David Kennedy, “The International Human Rights Regime. Still Part of the Problem?”, en Robert Dickinson y otros (comps.), *Examining Critical Perspectives on Human Rights*, Cambridge, Nueva York, Cambridge University Press, 2012, pp. 19-34, esp. 20-21.

74 Alfred William Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire. Britain and the Genesis of the European Convention*, Óxford, Oxford University Press, 2004.

75 Véase, por ejemplo, Kathryn Sikkink, *Mixed Signals. U.S. Human Rights Policy and Latin America*, Ítaca, NY, Cornell University Press, 2004.

humanos florezca si cuenta con el apoyo de estados poderosos. Pero los países con poder nunca han sido una fuente constante, o incluso primaria, de las protecciones internacionales de los derechos humanos. Para Hopgood, estamos ahora en “los últimos días de los derechos humanos” porque estos derechos tienen su origen en los estados poderosos del Norte Global y, dado que esos estados están perdiendo poder en este nuevo mundo multipolar, la atención a los derechos va a ir apagándose. Sin embargo, debido a que la historia del movimiento por los derechos humanos es mucho más diversa de lo que Hopgood presenta, es probable que su futuro sea más promisorio.

La creencia de que la idea de los derechos humanos viene sólo del Norte Global desdibuja las diferencias y desacuerdos sobre estos derechos dentro de los países y las regiones, y cuestiona la legitimidad y autenticidad de los activistas en el Sur Global. Esta crítica histórica de los académicos se hace eco de forma inadvertida del discurso de muchos gobiernos represivos en el Sur Global, que tratan de desacreditar a sus activistas de derechos humanos al tildarlos de “agentes extranjeros”, pues traen ideas inadecuadas del exterior a los debates políticos nacionales. Revivir las contribuciones de activistas y diplomáticos de derechos humanos del Sur Global puede energizar a los activistas al verse a sí mismos reconectados con las corrientes y tradiciones de sus propios países, en lugar de verse como canalizadores de ideas foráneas.

Entendemos los debates complejos internos sobre política y derechos humanos en nuestros propios países. En los Estados Unidos, podemos ver la diferencia entre la política de Jimmy Carter, quien trabajó duro para incorporar los temas de derechos humanos a la política exterior estadounidense, y de George W. Bush, quien permitió la tortura, el secuestro y las detenciones secretas sin defender públicamente esta política. Podemos reconocer el daño potencial de Donald Trump, quien anunció públicamente que cree que “la tortura funciona” y dijo que usaría el ahogamiento simulado y otras formas de tortura “peores”.⁷⁶ Hay variaciones igual de complejas en muchos países en el Sur Global, cuando cambian de gobierno y, particularmente, cuando cambian de un gobierno democrático a uno autoritario. Como nos cuenta Heba Morayef en la introducción de este libro, en pocos años ella pasó de un momento en que todos hablaban de derechos humanos a otro en que teme incluso decirle a la

76 Jenna Johnson, “Trump Says ‘Torture Works,’ Backs Waterboarding and ‘Much Worse’”, cit.

gente que trabaja en ellos. Otras divergencias menos dramáticas pero similares afectan a los activistas en muchas partes del Sur Global, desde la India hasta Tailandia y Birmania. En períodos distintos de su historia, los países latinoamericanos han estado a la vanguardia promoviendo la protección internacional de los derechos humanos y, en otros, han sido los receptores más necesitados para el movimiento de estos derechos. Yo he escrito, por ejemplo, sobre la transición de la Argentina, que pasó de ser un “estado paria” a un protagonista global de los derechos humanos.⁷⁷ Existen además diferencias importantes entre distintas regiones del Sur Global. Las organizaciones regionales de América Latina y África, por ejemplo, han apoyado más las normas regionales para promover la democracia y los derechos que las organizaciones en Asia, donde las normas tradicionales de soberanía tienen mayor influencia.⁷⁸ Retomaré estas afirmaciones con detalle en los capítulos 3 y 4.

La legitimidad y la efectividad como temas de comparación

Cualquier discusión sobre legitimidad o efectividad es esencialmente un ejercicio de comparación. Sólo podemos decir que una institución o política es legítima o efectiva cuando la comparamos con algo más. Así, para comenzar cualquier discusión sobre legitimidad y efectividad es indispensable focalizar la cuestión principal: ¿comparadas con qué?

La fuente más grande de desacuerdo ignorada entre académicos y movimientos de derechos humanos es una cuestión de medición: la diferencia entre quienes hacen comparaciones empíricas y quienes hacen comparaciones con lo ideal.⁷⁹ Podemos pensar en estos tipos de comparaciones como lentes o reglas. Una comparación con lo ideal involucra el contraste de lo que en realidad ha pasado con lo que *debería* pasar en

77 Kathryn Sikkink, “From Pariah State to Global Protagonist. Argentina and the Struggle for International Human Rights”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, n° 1, 1° de abril de 2008, pp. 1-29.

78 Brooke Coe, *Regional Identities and Dynamic Normative Orders in the Global South. A Comparative Study*, tesis doctoral, University of Minnesota, 2015, disponible en <search.proquest.com>.

79 Aquí me inspiro en partes de mi trabajo anterior, especialmente Kathryn Sikkink, “The Role of Consequences, Comparison and Counterfactuals in Constructivist Ethical Thought”, en Richard M. Price (comp.), *Moral Limit and Possibility in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

un mundo ideal, mientras que la comparación empírica contrasta lo que está pasando en la realidad con lo que ha pasado antes dentro del país o lo que está pasando en otros países al mismo tiempo.

Estas dos reglas configuran una división común entre filósofos: la diferencia entre la teoría ideal y la teoría no ideal. Esta distinción es la diferencia entre teorizar sobre un ideal ético y teorizar sobre lo que es posible para los gobiernos y los individuos en un mundo no ideal.⁸⁰ En palabras de mi colega Mathias Risse, “la teoría ideal explora cómo sería el mundo si todos hicieran lo que deberían hacer. La teoría no ideal nos dice qué debemos hacer dado que otros no hacen lo que deberían hacer”.⁸¹ Varios de los académicos con quienes discuto en este capítulo están involucrados con la teoría ideal, pero yo estoy interesada en la teoría no ideal. Mi teoría no ideal hace comparaciones empíricas mediante datos cualitativos y cuantitativos sobre derechos humanos. Sin embargo, así como quienes usan teoría ideal llegan a conclusiones diferentes, quienes usamos teoría no ideal también lo podemos hacer. La segunda parte del libro aborda estos temas empíricos y de datos y hace una revisión de un gran cuerpo de literatura sobre la efectividad de los derechos humanos, sus instituciones y su defensa.

La distinción entre la teoría ideal y la no ideal se relaciona con la que plantea Amartya Sen en su libro *La idea de la justicia*, entre el enfoque óptimo y el enfoque máximo a la justicia.⁸² La teoría de Sen versa sobre lo óptimo, es decir, la mejor alternativa comparada con otras alternativas existentes dentro del mundo de lo posible, en oposición al ideal máximo de justicia, que se refiere a lo que la justicia perfecta sería en un mundo ideal. Mi posición sobre la comparación con lo ideal está relacionada a las teorías maximalistas de justicia, mientras que las comparaciones empíricas están conectadas con las óptimas, o las alternativas dentro del mundo de lo posible.⁸³ En este libro, voy a adaptar esto al campo de los derechos humanos en aras de defender una meta óptima para la política de derechos humanos. Este enfoque es consistente con el “posibilismo”

80 Sobre este tema véase, por ejemplo, Matthew J. Gibney, *The Ethics and Politics of Asylum. Liberal Democracy and the Response to Refugees*, Cambridge, UK, Nueva York, Cambridge University Press, 2004.

81 Mathias Risse, “World Society and Pluralist Internationalism”, inédito, 1º de agosto de 2015.

82 Amartya Sen, *La idea de la justicia*, Madrid, Santillana, 2010.

83 Estoy en deuda con César Rodríguez Garavito por llamar mi atención sobre las similitudes de mi enfoque en este libro con las dos ideas de justicia de Sen.

de Hirschman, que dice que debemos mantener nuestro enfoque sobre las alternativas dentro del mundo de lo posible, aunque no necesariamente dentro del probable.

Algunos de los argumentos clave de los académicos que hacen comparaciones con lo ideal son que no ha habido progreso en derechos humanos, que hay más sufrimiento que nunca, que los derechos humanos son declaraciones “mínimas”, que los derechos humanos son “impotentes ante la desigualdad”, que “la empresa completa” de los estados que persiguen a sus ciudadanos por crímenes de derechos humanos es “éticamente indefendible” y que nunca se había tratado a los refugiados de forma más injusta. Cada uno de estos planteos será discutido más abajo. Dado que todos son tan negativos, el lector puede encontrar extraño que los llame comparaciones con lo ideal, pero la pregunta que debemos hacer a cada uno de ellos es: ¿en comparación con qué?

En *Twilight of Human Rights* [El ocaso de los derechos humanos], Eric Posner subraya en repetidas ocasiones que la existencia continua de represión y violaciones de derechos humanos alrededor del mundo es evidencia de que el derecho internacional de los derechos humanos no ha funcionado y debe abandonarse. En su respuesta al libro de Posner, en una entrada de blog titulada “Twilight or Dark Glasses” [Ocaso o lentes oscuros], Beth Simmons señala que Posner “nunca responde en realidad la pregunta: ¿en comparación con qué?”.⁸⁴ Simmons sugiere que las maneras en que conceptualizamos la efectividad brindan ciertos lentes por medio de los cuales percibimos nuestras conclusiones. ¿Es el ocaso de los derechos humanos, como sostiene Posner, o es que su método le otorga unos lentes oscuros a través de los cuales todo parece sombrío?

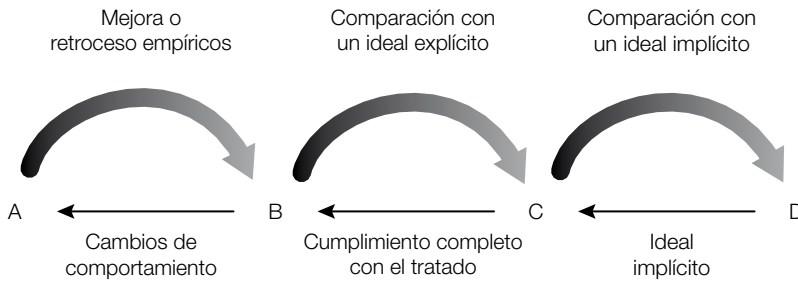
Comparaciones empíricas versus comparaciones con lo ideal para medir la efectividad

Hago comparaciones empíricas al conceptualizar el movimiento dentro de lo que llamo el “continuo de cumplimiento” de los derechos humanos (véase figura 2.1). Empiezo con un tipo específico de violaciones

84 Beth A. Simmons, “Twilight or Dark Glasses? A Reply to Eric Posner”, *OpenDemocracy*, 23 de diciembre de 2014, disponible en <www.opendemocracy.net>.

de derechos humanos, para ver cómo ha cambiado la práctica con el tiempo. Comparo, por ejemplo, cómo era la discriminación contra las mujeres quince años atrás con cómo es hoy. Uso el continuo de cumplimiento para hacer una diferencia visual entre los distintos enfoques de medición de mejora o retroceso en las prácticas de derechos humanos.⁸⁵ Una ventaja de este método es que la comparación empírica puede detectar tanto el progreso como el retroceso. Ese no es el caso para la comparación con lo ideal.

Figura 2.1. El continuo de cumplimiento de los derechos humanos



Los académicos no son los únicos que se basan en las comparaciones con lo ideal; también es el método preferido de los activistas de derechos humanos. En el conmovedor discurso de Patrick Corrigan, miembro de AI, que cité en este capítulo, leemos: “Queremos un mundo sin pobreza, sin hambre, sin la desigualdad que nos divide [...] decimos que queremos un mundo donde nunca más 800 millones de personas se vayan con hambre a la cama ni donde cada cinco segundos un niño muera por la pobreza extrema”.⁸⁶

⁸⁵ Este continuo de cumplimiento está basado en un diagrama y una idea que ya aparecía en Ann Marie Clark, “The Normative Context of Human Rights Criticism. Treaty Ratification and UN Mechanisms”, en Thomas Risse, Stephen C. Ropp, y Kathryn Sikkink (comps.), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013, pp. 125-144. También utilizo análisis de Xinyuan Dai, en su capítulo en ese volumen, “The ‘Compliance Gap’ and the Efficacy of International Human Rights Institutions”, pp. 85-102.

⁸⁶ Patrick Corrigan, “G8 Must Put Rights at Heart of Decisions”, cit.

Comparto lo que dice Corrigan. Sin embargo, la pregunta permanece: si queremos ese mundo, ¿cómo medimos si nos estamos acercando a él? Más aún, ¿cómo podemos usar estas medidas para aprender acerca de qué funciona y qué no para obtener ese progreso? Una mirada detallada a las declaraciones de Corrigan sobre el hambre demuestra cómo se pueden usar medidas empíricas en la efectividad. El informe anual de 2013 de la ONU para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés), ocasión en la que Corrigan hizo sus declaraciones, señala un número de personas malnutridas en el mundo que se acerca a la cifra que da Corrigan de los 800 millones de personas que se van con hambre a la cama.⁸⁷ Si usamos la comparación con lo ideal (un mundo sin hambre), estamos a 800 millones de personas de lograr la meta, que es un resultado claramente negativo. Pero si usamos la misma fuente de información, podemos hacer una comparación empírica desde 1990 hasta 2015, que revela progreso. Entre 1990 y 2015, hemos evidenciado una disminución en el número absoluto de personas con hambre en el mundo, así como del porcentaje del total de la población en la misma condición. Las regiones en vías de desarrollo, que albergan el porcentaje más alto de personas con hambre, tuvieron una reducción del 42% en la prevalencia de malnutrición entre 1990 y 1992 y entre 2012 y 2014. Cerca de una de cada ocho personas tuvieron malnutrición crónica en estas regiones entre 2012 y 2014, pero eso es menos que un cuarto de la población, que era el porcentaje entre 1990 y 1992. Algunos críticos le atribuyen este descenso a China, que en efecto ha disminuido el hambre sustancialmente. Pero resulta que América Latina es la región en vías de desarrollo más exitosa en la baja del hambre; hubo un descenso del número absoluto de personas con hambre y de la prevalencia de hambre del 15% al 5%. África subsahariana ha sido la menos exitosa: la prevalencia de malnutrición disminuyó un 10% entre 1990 y 1992 y entre 2014 y 2016, pero el número absoluto de personas malnutridas se incrementó.⁸⁸ Las diferentes medidas de progreso en el caso de África subsahariana (porcentaje contra números absolutos) también debe ser un recordatorio de que la comparación empírica no es simple, y que debe realizarse con cuidado y precisión.

87 FAO, FIDA, y WFP, *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Las múltiples dimensiones de la seguridad alimentaria*, Roma, FAO, 2013.

88 World Hunger Education Service, "2016 World Hunger and Poverty Facts and Statistics", *World Hunger*, disponible en <www.worldhunger.org>.

Es impactante decir que hay 800 millones de personas que se van con hambre a la cama cada noche. Eso hace que las personas se enfaden con la injusticia, y con razón. Decir que el número de personas con hambre disminuyó un 42% desde 1990 y luego tratar de explicar la diferencia entre un descenso porcentual y un descenso absoluto puede hacer que los ojos de la gente se llenen de lágrimas. Pero el enojo no es la única reacción posible. Demostrar la efectividad de los esfuerzos pasados para mejorar resultados como estos puede también darle esperanza a la gente y una creencia de que pueden hacer la diferencia, lo cual, como nos recuerda Alinsky, es esencial. Al enfrentarse al desafío del hambre mundial, podemos usar comparaciones empíricas para mostrar qué ha funcionado y qué más se necesita hacer para erradicar el hambre.

El uso de la comparación implícita y explícita con lo ideal para evaluar la legitimidad y la efectividad

Muchos teóricos de lo ideal afirman explícitamente el ideal con el cual se compara el mundo. Por ejemplo, varios activistas de derechos humanos nos dicen que el ideal al que aspiran es al cumplimiento total de la ley. Una de esas leyes dice que las mujeres y los hombres deben recibir salarios iguales por el mismo trabajo, así que, si usamos la lógica de la teoría ideal, hasta que eso ocurra, muchos activistas seguirán insatisfechos.⁸⁹ Por otro lado, alguien que haga una comparación empírica diría que en 1981 las mujeres en los Estados Unidos ganaban 59 centavos por cada dólar ganado por un hombre y que, en 2015, las mujeres ganan 80 centavos, lo cual evidencia un progreso de los derechos humanos.⁹⁰ Como muestra este ejemplo, la misma situación puede verse o bien insatisfactoria por alguien que haga comparaciones con lo ideal, o bien como satisfactoria por alguien que haga comparaciones empíricas.

89 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (Cedaw) dice en el art. 11 que las mujeres tienen derecho a “igual remuneración, inclusive prestaciones, y a igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor”. Entidad de la ONU para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer, *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, Nueva York, Naciones Unidas, 1979, disponible en <www.un.org>.

90 “The Wage Gap Over Time”, National Committee on Pay Equity, disponible en <www.pay-equity.org>.

Hay otro grupo de teóricos de lo ideal cuyos elementos de comparación son implícitos: no nos dicen cuál es el ideal con el que están comparando el mundo existente y tenemos que tratar de encontrar cuál es el ideal oculto en su crítica. Moyn, por ejemplo, critica el régimen existente de derechos humanos, llamándolo “minimalista” y diciendo que está vinculado con la “antipolítica”, pero nunca nos dice cuál es el ideal con el que compara los derechos humanos.⁹¹ David Kennedy, mi colega en la Facultad de Derecho de Harvard, es igual de indirecto en relación con sus comparaciones. Él critica los derechos humanos por “la estrechez con que la tradición de derechos humanos observa la emancipación humana”, pero no nos dice cuáles son las alternativas.⁹² Tenemos una sensación de que es un entendimiento más amplio de emancipación humana, pero Kennedy nunca explicita exactamente cuál es la alternativa.

Moyn también critica a los derechos humanos porque son “impotentes ante la desigualdad” y sólo “crearon un piso de protección sin hacer un techo para la desigualdad”.⁹³ La crítica ha sido persuasiva, pues Lettinga, una académica y activista por los derechos humanos muy lista, cree que Moyn puede estar en lo cierto; le dedicó un volumen entero a esta crítica.⁹⁴ Pero pensemos sobre las comparaciones en los argumentos de Moyn: ¿los derechos humanos son “impotentes ante la desigualdad” comparados con qué otras plataformas políticas o conjuntos de ideas? Moyn nunca nos lo dice. Al recorrer toda su obra, el lector no encuentra una idea clara de lo que Moyn defiende o cree. Al leer entre líneas en *La última utopía*, supuse que Moyn era un exmarxista desilusionado; pensé que su ideal implícito era algún tipo de cambio revolucionario radical. De ser cierto, habría estado bien, pero me hubiera gustado que lo dejara claro para que no tuviera que adivinar la alternativa con la cual estaba haciendo la comparación. En una conversación, sin embargo, me dijo que era socialdemócrata. Esto me despertó más preguntas. Si Moyn está comparando los derechos humanos con las ideas y política socialdemócratas, tendría que saber que las ideas socialdemócratas, como las de

91 Samuel Moyn, *La última utopía*, ob. cit.

92 David Kennedy, “The International Human Rights Regime. Still Part of the Problem?”, cit., p. 24.

93 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.

94 Doutje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice?*, ob. cit.

Escandinavia, y las ideas de derechos humanos no entran en conflicto. En efecto, las ideas de los derechos humanos a menudo son parte integral de la agenda socialdemócrata.

Otro ideal con el cual Moyn compara los derechos humanos es el del “techo de la desigualdad”.⁹⁵ Lettinga y Van Troost encuentran esto convincente. Hacen eco de esta comparación en su capítulo en el volumen sobre justicia social, y convocan a tener una visión de justicia “donde Amnistía no sólo pida un piso mínimo de derechos básicos, sino que también se adhiera a la idea de que hay un techo máximo de desigualdad que sería posible en la realización de los derechos humanos”.⁹⁶ Suena bien, ¿pero qué significa? Moyn nunca nos da ejemplos en el mundo real de cómo se vería ese techo, dónde se han implementado o defendido esos techos o sus efectos. Presuntamente, el ideal sería algo como lo que proponen los expertos en administración: que los salarios de gerentes no sean mayores a, por ejemplo, veinte veces los salarios de los trabajadores. Esto es una propuesta interesante. Quisiera saber si esto está siendo utilizado como una política nacional en algún país en el mundo. Veo que las ONG están defendiendo esta propuesta en ciertos países, por ejemplo en Canadá, como una solución a la desigualdad.⁹⁷ De manera alternativa, el techo también puede referirse a políticas de salud, y en este caso ciertos tipos de cirugías costosas se racionalizarían hasta que todo el mundo tenga un servicio básico. Pero Moyn nunca da detalles de las políticas que defiende. Él ve las políticas de derechos humanos como mínimas e impotentes frente un ideal confuso. Debemos saber más. No quiero silenciar el debate basado en la comparación con lo ideal, sino que quiero mejorar y profundizar nuestros debates invocando a las personas que hacen estas comparaciones a que los reconozcan y brinden detalles más concretos sobre las alternativas que defienden.

Algunos teóricos críticos creen que nunca están obligados a brindar ninguna propuesta alternativa. Una semana después de la elección de Donald Trump como presidente de los Estados Unidos, yo era parte de un panel de discusión sobre Historia y Derechos Humanos en el

95 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.

96 Doukje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice?*, ob. cit.

97 Errol Black y Jim Silver, “We Have a Floor, Now We Need a Ceiling. Reducing Canada’s Income Inequalities”, Canadian Centre for Policy Alternatives, Oficina de Manitoba, 4 de febrero de 2010, disponible en <www.policyalternatives.ca>.

Centro Mahindra de Humanidades de Harvard. El primero en hablar fue Bernard Harcourt, profesor de Derecho y Ciencia Política en la Universidad de Columbia. Harcourt dijo que somos testigos del “declive o la muerte del discurso de los derechos humanos en los Estados Unidos”. Luego explicó que “siempre” había creído “obstinadamente” que los académicos que critican no tienen la tarea de sugerir nada a las propuestas de cambio concretas, o lo que llamó “un panorama político alternativo”. Harcourt prosiguió: “Siempre he resistido enérgicamente la idea de que nosotros los pensadores críticos estamos obligados a ofrecer soluciones después de criticar, que debemos proponer un camino hacia adelante, que debemos resolver los problemas, no sólo identificarlos”. Es suficiente, en sus palabras, “limpiar el terreno de ilusiones perniciosas” y del “error nominalista”.⁹⁸

Sin embargo, ¿cómo podemos avanzar si sólo tenemos críticas? En este momento en los Estados Unidos y en el mundo, proclamar la muerte de los derechos humanos y rehusarse a brindar alguna propuesta de qué hacer es una receta para la inactividad y la desesperación. Desesperación en verdad fue lo que sintieron algunos miembros de la audiencia esa noche después de escuchar a Harcourt.

La comparación implícita con lo ideal combinada con argumentos causales ocultos

Una frustración particular para aquellos de nosotros que buscamos comparaciones más claras es que la comparación con lo ideal a veces se combina con argumentos causales ocultos. En ocasiones, estos argumentos tienen la forma de un guiño del autor, por ejemplo, pues él sabe cuál es “la raíz” del problema, pero no la explicita. David Kennedy es un experto en esto. Cuando trabajamos con los derechos humanos, escribió Kennedy, “a menudo nos nos sentimos perturbados al reconocer el sufrimiento de otros pero no abandonamos nuestro compromiso con el sistema que lo produce”.⁹⁹ Decir que un “sistema” produce sufrimiento es un argumento causal. Parece que Kennedy sabe cuál es

98 Véase el video del evento en “History and Human Rights: A Panel Discussion”, YouTube (1º de diciembre de 2016), disponible en <www.youtube.com>.

99 David Kennedy, “The International Human Rights Regime. Still Part of the Problem?”, cit., p. 24.

el sistema que produce el sufrimiento, pero no nos dice cuál es. Aquí apunta a que quizá sea el capitalismo, pero nunca aclara su argumento. Considero que cuando los académicos elaboran un argumento causal deben hacerlo de forma clara y luego hacerse cargo y brindar la evidencia que lo sustente.

Moyn también acompaña su comparación con lo ideal valiéndose de un argumento causal oculto, que implica que los derechos humanos pueden haber contribuido al surgimiento del fundamentalismo del mercado, “o al menos al declive del bienestar nacional”, debido a la “aparentemente estrecha relación cronológica entre el surgimiento conjunto de los derechos humanos y el ‘neoliberalismo’”.¹⁰⁰ Voy a explorar este argumento a continuación.

Neoliberalismo y derechos humanos

El debate sobre la complicidad de los derechos humanos con el neoliberalismo a menudo mezcla el uso de la comparación implícita con lo ideal y el de argumentos causales ocultos. El argumento causal oculto es la idea de que las políticas de derechos humanos de alguna forma conducen o hacen posible las políticas neoliberales. En años recientes, en determinados círculos académicos y de política pública, y especialmente en las humanidades y los estudios legales críticos, se ha vuelto muy común escuchar que los derechos humanos en cierto punto son “cómplices” de las políticas económicas neoliberales.¹⁰¹ Costas Douzinas, por ejemplo, ha dicho que la concepción occidental de los derechos hu-

100 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit., p. 16.

101 Véanse, por ejemplo, Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.; Mary Nolan, “Human Rights and Market Fundamentalism”, Serie de Conferencias Max Weber, Fiesole (Italia), European University Institute, 2014; Costas Douzinas, “Seven Theses on Human Rights: (3) Neoliberal Capitalism & Voluntary Imperialism”, *Critical Legal Thinking*, 23 de mayo de 2013, disponible en <criticallegalthinking.com>; David Harvey, *A Brief History of Neoliberalism*, Nueva York, Oxford University Press, 2005; Wendy Brown, “‘The Most We Can Hope For...’. Human Rights and the Politics of Fatalism”, *The South Atlantic Quarterly*, vol. 103, n° 2, 2004, pp. 451-463.

manos “los convirtió en el compañero perfecto del neoliberalismo”.¹⁰² Mary Nolan argumenta que los derechos humanos y el neoliberalismo, o el fundamentalismo del mercado como se llama a veces, son similares, pues ambos “adhirieron al individualismo metodológico”, “criticaron al Estado” y ganaron protagonismo en los setenta. Asimismo, Nolan dice que tanto los derechos humanos como el neoliberalismo “valorizan a un individuo normativo que se codifica como hombre”.¹⁰³

Los problemas con estos argumentos son diversos. Conceptualmente, las formas en que los derechos humanos y el neoliberalismo se enfocan en el individuo son muy diferentes. El movimiento por los derechos humanos ha tratado al individuo como una cuestión normativa y legal, es decir, las ideas de los derechos humanos recalcan que el bienestar del individuo en el sentido amplio debe ser el objetivo principal de nuestra atención y que los derechos humanos individuales deben prevalecer legal y moralmente sobre otras cuestiones de política pública. Esto hace que el enfoque individual de los derechos humanos sea muy distinto del individualismo metodológico de la economía neoliberal, que se enfoca en el individuo como un actor racional que maximiza recursos en un modelo donde el interés propio provee la motivación para la producción económica. La agenda de los derechos humanos, por otro lado, a menudo requiere que limitemos nuestro propio interés para tomar en cuenta las necesidades de los demás. En cuanto a la idea de que el movimiento por los derechos humanos valoriza a un individuo que es hombre, como veremos en el capítulo 3, activistas como Bertha Lutz de Brasil o Hansa Mehta de la India, incluso desde 1945, insistieron en el reconocimiento de los derechos de las mujeres como parte de la agenda de derechos humanos. El feminismo dentro del movimiento de derechos humanos hizo de la frase “los derechos de las mujeres son derechos humanos” el eslogan de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993; desde ese momento, es difícil encontrar una organización de derechos humanos sin un programa abocado a los derechos de las mujeres. Más aún, el movimiento de derechos humanos no intenta limitar el papel del Estado de la misma forma que el neoliberalismo. Las organizaciones de derechos humanos “criticaron al Estado” cuando este abusaba de los derechos de los individuos, pero más a menudo le exigieron asumir un

102 Costas Douzinas, “Seven Theses on Human Rights”. Véase también Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.

103 Mary Nolan, “Human Rights and Market Fundamentalism”, cit., p. 1.

papel más amplio para garantizar derechos, sobre todo al proteger derechos civiles, políticos, económicos y sociales. La protección de derechos civiles y políticos no sólo implica que el Estado deje de hacer cosas como torturar, sino también que expanda sus capacidades para hacer otras, como proteger el debido proceso al financiar y entrenar a defensores públicos de alta calidad para los pobres. En el área de los derechos sociales y económicos, los defensores de derechos humanos instan constantemente a los gobiernos a que expandan las oportunidades educativas, los servicios de salud y la seguridad social. El neoliberalismo, por su parte, a menudo insta al Estado a cortar estos servicios.

El argumento causal oculto de que los derechos humanos son de alguna manera cómplices con el neoliberalismo también es muy problemático, y no sólo porque es históricamente equivocado. Sobre el argumento temporal de la simultaneidad, el término “neoliberalismo” no fue utilizado con su significado actual acerca de tipos particulares de políticas liberales del mercado sino hasta finales de los setenta y principios de los ochenta.¹⁰⁴ Sólo en la cronología errónea de Moyn de los derechos humanos, que ubica la emergencia del movimiento de estos derechos en la década del setenta, se puede ver que el neoliberalismo y los derechos humanos aparecen casi al mismo tiempo. En realidad, el surgimiento de las normas, leyes e instituciones para la protección internacional de los derechos humanos precede al uso del término “neoliberalismo” por décadas. La aparición, después de la Segunda Guerra Mundial, de la idea y práctica de la protección internacional de los derechos humanos coincide con la emergencia del modelo que John Ruggie llamó “liberalismo incorporado”, una mezcla de multilateralismo internacional e intervencionismo doméstico que apuntaba a domesticar la inestabilidad global a la vez que protegía las circunscripciones locales.¹⁰⁵

Cuando el neoliberalismo surgió a finales del siglo XX, los defensores de los derechos humanos en ciertas partes del mundo empezaron a luchar contra las políticas neoliberales, no a apoyarlas. Los primeros activistas de derechos humanos en América Latina, por ejemplo, a menudo protestaban contra las violaciones de estos derechos debido a los regímenes autori-

104 Jason Hickel, “A Short History of Neoliberalism (And How We Can Fix It)”, *New Left Project*, 9 de abril de 2012, disponible en <www.newleftproject.org>.

105 Íd.; John Gerard Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change. Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, *International Organization*, vol. 36, nº 2, 1982, pp. 379-415.

tarios anticomunistas que por entonces estaban implementando políticas económicas neoliberales. Por tanto, quienes insinúan que el neoliberalismo “causó” de alguna manera el activismo por los derechos humanos o viceversa son culpables de una inferencia causal ahistórica y equívoca.

En otras partes del mundo, las organizaciones de derechos humanos aparecieron en luchas no contra el neoliberalismo, sino contra los regímenes comunistas autócratas. Las tres corrientes históricas que convergen en los setenta para crear el movimiento de derechos humanos moderno incluyen a los activistas *antiapartheid* en África, a los activistas latinoamericanos contra los regímenes neoliberales autoritarios y a los activistas de la Unión Soviética (URSS) y del Bloque del Este contra las prácticas de los regímenes comunistas autócratas.¹⁰⁶ Muchos activistas de la antigua URSS inicialmente apoyaron la introducción de las reformas del mercado, mientras que los activistas de América Latina y de la lucha *antiapartheid* en general se oponían al fundamentalismo del mercado. Y sólo porque un grupo de activistas de derechos humanos de países comunistas defendieran las reformas del mercado no significa que se pueda confundir neoliberalismo con derechos humanos.

Muchos activistas por los derechos humanos en las décadas de 1970 y 1980 se enfocaron en los derechos civiles y políticos, no por la influencia del neoliberalismo (como dicen algunos) sino por la naturaleza de la represión durante ese tiempo. En América Latina, los gobiernos estaban asesinando, desapareciendo y encarcelando a activistas de derechos humanos por montones. No es sorprendente que los grupos de derechos humanos en esos países primero solicitaran el fin de las ejecuciones, desapariciones y retención de prisioneros políticos. Al otro lado del mundo, los disidentes de la antigua Unión Soviética y del Bloque del Este carecían principalmente de derechos políticos y libertades civiles, no de derechos sociales y económicos, y por lo tanto hicieron de los derechos civiles y políticos la pieza central de sus demandas.¹⁰⁷ Finalmente, la demanda global por el fin del *apartheid* apuntaba a terminar la dura discriminación legal y la exclusión política. Estos movimientos solicitaban los derechos civiles y políticos más importantes en ese momento, y al mismo tiempo creían que los derechos económicos y sociales eran una parte esencial de la agenda

106 Jean H. Quataert, *Advocating Dignity. Human Rights Mobilizations in Global Politics*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2009.

107 Mary Nolan, “Human Rights and Market Fundamentalism”, cit., p. 4.

de los derechos humanos. Se dieron cuenta de que ganar, o volver a ganar, derechos civiles y políticos no era el fin de su lucha.

Muchas de las personas que defienden el argumento de las “afinidades sorprendentes” entre derechos humanos y neoliberalismo parecen confundir el término “derechos humanos” con las políticas de derechos humanos de los gobiernos de los Estados Unidos o del Reino Unido, o con el trabajo por los derechos humanos de algunas ONG ubicadas en los Estados Unidos.¹⁰⁸ Sólo porque en alguna ocasión el presidente George W. Bush justificó la invasión de Irak en 2003 en aras de los derechos humanos no significa que él sea su portavoz o los personifique. A lo que quiero apuntar en este libro es a que el término “derechos humanos” o la noción de un movimiento de derechos humanos nunca debe equipararse o confundirse con las políticas de derechos humanos del gobierno estadounidense o del británico, ni siquiera con las prácticas de ONG importantes y poderosas que están ubicadas en los Estados Unidos. Muchos de los activistas de derechos humanos en el mundo se opusieron profundamente a la invasión de este país a Irak. El hecho de que un puñado de escritores que reivindican los derechos humanos en los Estados Unidos apoyara la invasión no la convierte en una guerra por los derechos humanos sino en una guerra de agresión. Todo esto desacredita la observación de Moyn sobre el “surgimiento conjunto de los derechos humanos y el ‘neoliberalismo’”. La evidencia simplemente no existe. El gran problema de la comparación con un ideal implícito y los argumentos causales ocultos es que los autores que usan estas técnicas se libran de la obligación de brindar evidencia o soporte a sus argumentos. En el caso del argumento de Moyn que esgrime la relación entre los derechos humanos y el fundamentalismo del mercado, no es más que un argumento causal y no provee evidencia más allá de la relación cronológica. Más aún, esta relación sólo existe en la propia historia idiosincrásica que Moyn hace de los derechos humanos, pues sostiene que estos aparecieron en los setenta y no en los cuarenta, como demostraré en el capítulo 3. Desde su punto de vista, el fundamentalismo de mercado “ha

108 Costas Douzinas, por ejemplo, parece citar a Robert Cooper, un diplomático británico sénior durante la administración Blair, que hace referencia al “imperialismo voluntario”, como si Cooper fuera un portavoz del movimiento por los derechos humanos. Costas Douzinas, “Seven Theses on Human Rights”, cit.

transformado de forma masiva el mundo”, mientras que los derechos humanos han sido “condenados sólo a observar”.¹⁰⁹

Otro crítico, Eduardo Arenas Catalán, es más directo en sus escritos sobre el tema: los derechos humanos deben enfrentar “las fuentes estructurales de exclusión” que “están conectadas a un fenómeno: el surgimiento del capitalismo global”.¹¹⁰ Aquí tenemos un argumento causal abierto, no uno oculto. Catalán cree claramente que será imposible lidiar con la desigualdad a menos que nos enfrentemos con el capitalismo. Pero en todo caso no da una alternativa. ¿Debe reformarse el capitalismo para que resuelva la exclusión?, y si así fuera, ¿cómo? ¿O el autor defiende una revolución contra el capitalismo? ¿Qué tipo de sociedad alternativa defiende? Como se ve, es difícil decidir si podemos apoyar una comparación con lo ideal si el autor no explicita la comparación pero no la desarrolla plenamente.

Hopgood nos da otro ejemplo de una comparación implícita con lo ideal. Él menosprecia gran parte de lo que han hecho las instituciones de derechos humanos sin decirle al lector cuál cree que es una alternativa deseable. A lo largo de su libro *The Endtimes of Human Rights*, señala de forma inconsistente cuál sería una alternativa preferible. Elogia las contribuciones de los antiguos combatientes de Timor Oriental, algunos grupos humanitarios religiosos, e incluso los gobiernos de China y Rusia porque al menos no son hipócritas. Pero todo esto no conlleva a una visión clara de un ideal contra el cual se deben contrastar las instituciones o políticas de derechos humanos. Entre tanto, ninguna institución recibe más crítica en el libro de Hopgood como la Corte Penal Internacional (CPI). Hopgood critica a la CPI por muchos motivos (entre ellos, su arquitectura), pero su punto principal parece ser que, debido a que es “inimaginable” que la CPI procese a un jefe de Estado con mucho poder o a un Estado cliente de uno de los grandes poderes, “hay una doble moral clara”.¹¹¹

Navi Pillay, la jurista sudafricana y exalta comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, me ha manifestado que a menudo se reúne en Sudáfrica con estudiantes jóvenes que creen que Sudáfrica debe retirarse de la CPI precisamente por este doble estándar. Ella dice:

109 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.

110 Eduardo Salvador Arenas Catalán, “Back to the Future. Human Rights Protection beyond the Rights Approach”, en Doutje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice?*, ob. cit., pp. 41-46.

111 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit., p. 14.

Bueno, es una democracia que tiene veinte años. En realidad es un período muy corto para un cambio completo. Los jóvenes están desilusionados por lo lento del cambio. Hay mucho desempleo. Los estudiantes pobres no pueden entrar a la universidad... cuando les hablo sobre los derechos humanos, dicen: “No nos hables de derechos humanos; ve y habla de eso con los Estados Unidos”. ¿Por qué no arrestaron a Bush por la invasión de Irak? Se quejan de que el mundo exterior tiene una doble moral. No les interesa el punto de vista externo porque están muy desesperanzados por sus propias necesidades inmediatas.

Pillay también ve como inaceptable que los Estados Unidos, China y Rusia no hayan ratificado el Estatuto de Roma. Pero a veces, dice, “la crítica hecha por un académico de que nada funciona es utilizada por quienes están interesados en librarse de poder ser responsabilizados”. Pillay cree que los académicos deben explicar cosas, “en vez de darles municiones a los gobiernos que ven de forma negativa los derechos humanos porque ellos los obligan a rendir cuentas. Entonces, he estado en la radio explicando que cinco de los ocho países africanos que están siendo investigados por la CPI invitaron a la CPI a observar esos casos. Los profesionales y académicos tienen el deber de transmitir ese tipo de hechos”.¹¹²

Es más que entendible por qué los estudiantes de Sudáfrica pueden ver la CPI como defectuosa, casi sin remedio, pues procesa crímenes de lesa humanidad cometidos en África pero no los que cometen los Estados Unidos o Israel. Pero es o muy inocente o altamente idealista que un académico de relaciones internacionales como Hopgood critique la CPI por ser hipócrita o mantener una doble moral porque no procesa a un país que no ha ratificado su estatuto o porque permite que el Consejo de Seguridad remita casos. ¿Por qué? Porque no está comparando el comportamiento de la CPI con su propio Estatuto o a otros tribunales, sino con los ideales que cree que deberían estar en el tratado. La CPI, como cualquier otro tratado internacional, se basa en el consenso estatal, es decir, sólo aplica a los estados que han ratificado el Estatuto de Roma. Y sobre casos remitidos por el Consejo de Seguridad, ¿Hopgood creía

112 Navi Pillay, entrevista con la autora, Cambridge, MA, Estados Unidos, 5 de mayo de 2016.

realmente que la creación de la CPI de alguna manera eliminaría todas las dinámicas de poder en el mundo y reformularía las Naciones Unidas? Él contrasta la CPI con su propio ideal implícito de justicia internacional y ve las falencias.

En mi propio trabajo, prefiero las comparaciones empíricas. En un libro previo, *La cascada de la justicia*, presenté los resultados de varias formas de comparaciones empíricas sobre las acusaciones domésticas e internacionales de violaciones de los derechos humanos.¹¹³ Primero observé que las acusaciones de derechos humanos en el período contemporáneo han aumentado en comparación con el pasado, lo cual es una evidencia de que existe una nueva legitimidad de la norma que sostiene que los oficiales estatales deben rendir cuentas de crímenes pasados. Esta es una forma de comparación empírica de tiempo. También utilicé una forma de comparación empírica transnacional en un artículo que escribí con Hun Joon Kim, donde comparamos los países que han sido acusados de violar derechos humanos domésticos con los que no. Encontramos que aquellos con acusaciones tienen menos violaciones de los derechos humanos.¹¹⁴

Mis conclusiones difieren de las de otros autores debido a los distintos métodos de comparación que usamos. Por ejemplo, Mark Osiel escribió un libro convincente en 1997 sobre el papel de los juicios para que la sociedad pueda superar las atrocidades.¹¹⁵ Hoy, su decepción es evidente, porque el derecho penal internacional no ha cumplido con sus ideales. Cuando escribió sobre este tipo de derecho en 2014, Osiel fue explícito en su comparación con lo ideal:

A nosotros los teóricos del derecho internacional nos gusta hacer preguntas audaces, vigorosas, de gran alcance: ¿Cómo se vería un sistema de derecho penal internacional ideal, por ejemplo, sin las ataduras geoestratégicas actuales? [...] ¿Qué tipo de mundo se necesitaría para que un programa de este estilo

113 Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia. Cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política*, Barcelona, Gedisa, 2016.

114 Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries", *International Studies Quarterly*, vol. 54, nº 4, 2010, pp. 939-963.

115 Mark Osiel, *Mass Atrocity, Collective Memory, and the Law*, New Brunswick, NJ, Transaction Publishers, 1997.

sea posible, incluso inteligible? ¿Cómo debemos imaginar que funciona ese mundo hipotético?¹¹⁶

Osiel está haciendo una comparación explícita con lo ideal porque nos dice de qué se trata: un sistema de derecho penal internacional que no tenga ataduras geopolíticas.

Luego, el autor procede a una pregunta más enfocada: “¿Qué debería cambiar en el futuro próximo para que el derecho penal internacional sobreviva de una forma razonablemente aceptable?”. Aquí encontramos un problema: no nos dice qué significa “una forma razonablemente aceptable”. Si bien es explícito y convincente sobre su deseo de una práctica de derechos humanos que se ajuste a un ideal, los estándares que presenta para este ideal son vagos en el mejor de los casos. Osiel escribe:

Sólo en muy raras ocasiones, sin embargo, los estados procesan de forma concienzuda a sus propios ciudadanos por crímenes internacionales, y mucho menos a los ciudadanos de los estados más poderosos. Si los estados abren algún tipo de proceso, la selección del caso será indudablemente sesgada, lo que hace que toda esta acción sea éticamente insoportable bajo cualquier estándar contemporáneo, que son más altos que antes.¹¹⁷

En este caso, Osiel compara con lo ideal al mismo tiempo que hace una afirmación empírica: los estados muy rara vez procesan a sus propios funcionarios. Nuestra nueva base de datos de mecanismos de justicia transicional en el mundo registra más de quinientos casos de procesos domésticos de derechos humanos en países en transición, que involucran a más de mil cien individuos acusados.¹¹⁸ Muchos de estos procesos terminaron con un veredicto de culpabilidad, tanto para individuos rasos como para aquellos que ocupaban posiciones altas. Con base en esta evidencia, diría que la afirmación empírica de Osiel está equivocada: no es extraño que los estados procesen a sus propios funcionarios. Su comparación con lo

116 Mark Osiel, “The Demise of International Criminal Law”, cit.

117 Íd.

118 Véase la base de datos del Transnational Justice Research Collaborative (The National Science Foundation and the Arts and Humanities Research Council), disponible en <transitionaljusticedata.com>.

ideal hace que subestime, e incluso ignore, los datos empíricos que revelan el progreso hecho por el movimiento de derechos humanos.

Osiel prosigue su argumento diciendo que un proceso penal que aparece muchos años después de que se comete un crimen, como los juicios de Uruguay y Chile en la década del 2000 por crímenes que ocurrieron en los setenta, “queda en una posición que no concuerda con ninguna postura defendible de un ‘Estado de derecho’”.¹¹⁹ De nuevo, su comparación es con un futuro ideal, donde los funcionarios estatales deberían rendir cuentas sin demora, no con un pasado donde ningún funcionario ha sido procesado. Al usar una comparación empírica, pregunto: ¿el hecho de que los funcionarios de alto nivel sean procesados muy tarde es menos congruente con el Estado de derecho que si no se procesaran?

El trabajo de Osiel nos recuerda que, incluso si nuestras reglas son explícitas, es difícil resolver desacuerdos. A pesar de nuestros datos y hallazgos, será muy difícil que mi equipo convenza a Mark Osiel de la efectividad del derecho penal internacional porque nos basamos en comparaciones empíricas y no es claro qué prueba empírica, si la hay, satisfaría sus ideales. Mi capacidad para persuadir a Osiel dependerá de lo que él quiere decir con procesar “de forma concienzuda” a los funcionarios y qué caracterizaría como procesos “indudablemente sesgados” y “éticamente insoportables”.

Tuve una discusión similar con Milli Lake, una experta sobre procesos de violación en la República Democrática del Congo (RDC). Lake ha llevado a cabo un trabajo de campo minucioso en los tribunales móviles en la RDC que ha iniciado juicios por violencia sexual a los combatientes.¹²⁰ Ella entrevistó a los fiscales y descubrió que, contra todos los pronósticos, estaban procesando y condenando a soldados e insurgentes bajo cargos de violación. Pero al indagar un poco más en sus entrevistas, descubrió una historia más compleja. Los soldados condenados y que iban a prisión

119 Mark Osiel, “The Demise of International Criminal Law”, cit.

120 Véase Milli Lake, “Organizing Hypocrisy: Providing Legal Accountability for Human Rights Violations in Areas of Limited Statehood”, *International Studies Quarterly*, vol. 58, n° 3, 2014, pp. 515-526; Milli Lake, Ilot Muthaka, y Gabriella Walker, “Gendering Justice in Humanitarian Spaces. Opportunity and (Dis)empowerment Through Gender - Based Legal Development Outreach in the Eastern Democratic Republic of Congo”, *Law & Society Review*, vol. 50, n° 3, 2016, pp. 539-574. Véase también el próximo libro de Lake, *UnderStating Human Rights. Gender Justice and Transnational Advocacy in the Democratic Republic of Congo and South Africa*, Cambridge, Cambridge University Press, 2018.

a menudo eran forasteros que habían sido entregados a las autoridades porque habían peleado con agentes poderosos en uno u otro grupo armado. Discutimos si estos juicios calificaban como lo que Mark Osiel llamaría “éticamente insoportable”. Lake aclaró que parecía que los soldados condenados habían cometido las violaciones por las cuales estaban siendo procesados. Tenían acceso a un abogado y al debido proceso. Tampoco los fiscales eran corruptos ni tenían intereses en los juicios; en vez de eso, como en cualquier sistema judicial, hacían formulaciones de cargos y dependían de la policía para que esta hiciera los sospechosos para el juicio. Si la policía fuera “indudablemente sesgada”, y parece que lo era, y sólo entregara a algunos sospechosos para procesar, ¿habría esto determinado que todo el proceso fuera “éticamente insoportable”? No lo creo.

En el pasado, nunca se habían procesado a los soldados por violaciones. Si ahora algunos estaban siendo procesados en juicios con procedimientos justos (al menos teniendo en cuenta lo que sucede en el tribunal móvil), esto no es “éticamente insoportable” para mí. No sólo eso, sino que en la RDC fueron juzgados por violaciones más soldados que en cualquier otro país de África. Dado que se creía que la RDC tenía una epidemia de violaciones, los procesos legales cuidadosos que satisfacen algunas de las demandas judiciales de las víctimas, y que quizá disuadan crímenes futuros, es una mejora. Al mismo tiempo, entiendo por qué Lake destacó la injusticia de que sólo algunos soldados se entregaran a las cortes, mientras que los otros quedaban en libertad. Es difícil decir simplemente que las cosas están mejorando en la RDC, en lo que atañe a la justicia por violaciones, sin señalar también todas las maneras en que los juicios no cumplen con nuestros ideales.

Mi crítica a la comparación con lo ideal es entonces compleja. Algunos, quizás, pensarán que me anticipo a cualquier crítica. Pero no hago otra cosa que pedir transparencia. Quienes hacen comparaciones con lo ideal, creo, tienen la obligación de informarnos cuál es su método, como es la práctica habitual en cualquier trabajo académico. Si yo uso una comparación empírica, debo explicitarla, así como debo justificar por qué es una buena comparación (por ejemplo, por qué comparar la Argentina con Brasil y no con México, o por qué se está comparando a países en transición que tienen juicios con países en transición que no los tienen). Si uso métodos cuantitativos, debo explicar por qué estoy usando un modelo y no otro. Si un autor está haciendo una comparación con lo ideal, se le debe decir al lector cuál es el ideal con el cual se está comparando y las razones por las que ese ideal es una comparación plausible. Así que, si el ideal de Hopgood fuese una forma de justicia que

requiere la eliminación de todas las dinámicas de poder, como parece ser el caso, yo diría que ese ideal es deseable pero tan improbable que su crítica debe tomarse de manera menos seria.

Ni siquiera Osiel, el académico más explícito de los que he citado, cumple con mis criterios. Nos dice que está realizando una comparación con lo ideal, y sabemos que no existe tal sistema de justicia internacional ideal. Pero su ideal, “un sistema de gobierno sin ataduras geopolíticas”, como el que se puede descubrir en el trabajo de Hopgood, parece igual de inalcanzable.

Cuando las reglas no son explícitas, el desacuerdo sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos entre alguien que usa una comparación con lo ideal y alguien que usa comparaciones empíricas puede llegar a ser como el de un diálogo de sordos. Creo que la regla utilizada por las personas que hacen comparaciones con lo ideal sólo tiene números negativos, pues todos los resultados del mundo real nunca llegan a satisfacer el ideal. Ellos, por su parte, pueden creer que mi regla de comparación empírica sólo tiene números positivos cuando comparo con el pasado. Aun así, al estudiar las situaciones que, comparadas con el pasado, son peores, creo que mi regla tiene la posibilidad de tener tanto números positivos como negativos. El uso de la tortura en la administración Bush, por ejemplo, es un caso claro de una comparación empírica que tiene un resultado negativo.¹²¹ De modo que un punto de partida esencial para tratar de sortear nuestros desacuerdos sobre la efectividad de los derechos humanos es intentar caracterizar de forma explícita qué medidas están usando los académicos y los profesionales.

No estoy diciendo que los investigadores deban abstenerse de criticar el trabajo de los derechos humanos. Creo que esta crítica es necesaria y saludable. Tampoco deberían dejar de advertir sobre los países en los cuales hay señales alarmantes de que la situación será peor. Más aún, no estoy sugiriendo que las personas que están preocupadas profundamente sobre un caso particular de violaciones de derechos humanos severas y que empeoran, como la situación actual en Tailandia, Egipto o los Estados Unidos, deban tomar un punto de vista más optimista. Estoy advirtiendo de forma más general que existe una perspectiva que ve que todos los derechos humanos están empeorando sin especificar de forma clara con qué se está comparando para hacer esta afirmación.

121 Véase Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob. cit., cap. 7.

Lo que estoy sugiriendo son estándares simples de metodología e investigación. Esperamos que los críticos de derechos humanos, como cualquier otro investigador, sean claros en su metodología. Si se está haciendo una comparación con lo ideal, el ideal debe ser explícito, no implícito. Si hay argumentos causales, también deben ser explícitos, no ocultos. Esto permite que otras personas evalúen los argumentos y la calidad de la evidencia y juzguen el trabajo. El problema es que muchos se arrojan el lujo de la crítica, sin hacer lo suficientemente claras sus propias suposiciones para que ellos puedan ser también objeto de ella.

Los activistas por los derechos humanos y la comparación con lo ideal

Como hemos visto, los activistas por los derechos humanos también usan con frecuencia la comparación con lo ideal, aunque es más probable que sea más explícita que implícita. Es más probable que los activistas contrasten la práctica con los ideales contenidos en los tratados de derechos humanos, documentos a menudo redactados para encarnar nuestros ideales de lo que necesitan los seres humanos para vivir con dignidad. Este tipo de textos incluyen aspiraciones o promesas que los estados respaldan aunque tal vez no puedan cumplirlas en el corto plazo. Esta es la distinción entre tener derechos y gozar de ellos; los tratados de derechos humanos proclaman los derechos que los humanos “tenemos” en virtud de nuestra humanidad, pero es probable que no siempre gocemos de ellos.¹²²

Cuando muchos activistas, académicos y el público piensan sobre el progreso, apuntan de forma correcta a todas las maneras en que nuestras prácticas no satisfacen nuestros ideales plasmados en el derecho internacional de los derechos humanos. Los activistas usan la brecha entre los derechos codificados y la práctica real como una herramienta para movilizarse por el cambio. Se preocupan por hacer énfasis constantemente sobre la brecha, para que la gente no se vuelva complaciente. Si los activistas dijeran que las cosas están mejorando, ¿querría la gente trabajar por el cambio? Algunos activistas sienten que la conciencia sobre lo negativo es lo que los impulsa a luchar. Una persona que entrevisté me dijo: “Pensé que mi energía para trabajar por los derechos humanos

122 Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*, ob. cit.

durante los últimos veinte años provenía del mismo lugar en mi interior de donde proviene el sufrimiento... siempre me preocupaba que, si estuviera más cómoda con este tema, seguramente no tendría la energía para pelear por los derechos humanos a diario”.¹²³

Los activistas a veces también hacen comparaciones con lo ideal que van más allá de las leyes de los derechos humanos existentes. En los debates actuales sobre migración y refugiados, muchos activistas señalan un ideal que no está plasmado en la Convención de Refugiados. Ellos defienden una reconceptualización y rediseño radicales de las reglas de ciudadanía y de las instituciones que no están bien definidas, pero eso implicaría un cambio drástico en los sistemas actuales de los estados tal como los conocemos. Tal vez la comparación sea explícita (los activistas pueden decir cuál es el tipo de mundo que imaginan), pero todavía no ha tomado la forma de un derecho de refugiados o de migración.

La comparación con lo ideal es una modalidad importante de razonamiento ético. Debemos contrastar nuestras prácticas con nuestros ideales y medir dónde se quedan cortas. Dicho razonamiento crea una presión por el cambio y por lo tanto es una de las herramientas principales de la defensa de los derechos humanos. Los activistas de estos derechos, sin embargo, deben ser más cuidadosos para que sus ideales no los hagan sentirse desesperanzados o los hagan pensar que no ha habido ningún progreso de derechos humanos en el mundo. Sería importante que los activistas también hagan comparaciones empíricas que los ayuden a medir el cambio real de derechos humanos en el mundo.

Conclusión

Cuando estaba concluyendo este texto, leí un artículo conmovedor de Alex de Waal, un activista y académico de los derechos humanos con una amplia historia de investigación y defensa en África. Se titulaba “Writing Human Rights and Getting it Wrong” [Escribir derechos humanos y hacerlo mal].¹²⁴ Su idea de que “los derechos humanos son una práctica emancipadora que debe establecerse por las personas afectadas” resonó de forma particular en mí. De hecho, parte de este libro documenta que

123 Anónimo, entrevista con la autora por Skype, 2 de febrero de 2016.

124 Alex de Waal, “Writing Human Rights and Getting It Wrong”, *Boston Review*, 6 de junio de 2016, disponible en <bostonreview.net>.

los derechos humanos son una práctica emancipadora que a veces ha sido establecida por las personas afectadas y que la definición de esta agenda a menudo ha sido ignorada o desdibujada por académicos, gobiernos e incluso activistas.

También concuerdo profundamente con su idea de que “los derechos humanos no deben distinguir entre aliados y adversarios políticos: todos deberían medirse con la misma vara”.¹²⁵ Esto ha sido el fundamento de mi trabajo e investigación, por ejemplo, sobre la necesidad de hacer que los Estados Unidos rindan cuentas de las violaciones de derechos humanos así como el resto del mundo. Por eso abogo por que se levante un proceso contra los funcionarios de la administración Bush por tortura y por invadir ilegalmente a Irak.¹²⁶ Finalmente, creo que el llamado que hace De Waal por la humildad es un recordatorio válido de que todavía hay mucho que tenemos que aprender sobre lo que funciona y lo que no en la defensa de los derechos humanos.

Pero entonces está esta frase: “La defensa de los derechos humanos es una crítica al poder, no una directiva para ejercerlo”.¹²⁷ Una cosa es decir que nuestros aliados y enemigos deben medirse con la misma vara; pero otra muy distinta, que los derechos humanos sólo pueden ser una crítica, nunca una directiva. De Waal y yo enseñamos en escuelas de política pública. En la Escuela Kennedy de Harvard, muchos de nuestros estudiantes son internacionales, y muchos de ellos están en la mitad de sus carreras. Algunos han sido defensores de los derechos humanos o han trabajado en organizaciones internacionales o en el sector privado, pero gran parte proviene del gobierno y planea volver al sector público. Algunos de ellos, de distintas maneras, ejercerán poder. La pregunta entonces es: ¿Les debo enseñar a mis estudiantes sólo a criticar y nunca a proponer o apoyar políticas? ¿Debo enseñarles sólo humildad, pero no los mejores trabajos de ciencias sociales que dicen qué funciona y qué no? Existen muchas personas en el mundo para quienes, sin mucha humildad, las políticas y movimientos por los derechos humanos no funcionan (entre ellas, muchas en gobiernos represivos). ¿Debemos quedarnos callados ante esta crítica o sólo sumarnos a ella? De Waal ha escrito un artículo introspectivo impresionante, pero proponer que el trabajo de derechos humanos sólo puede ser una crítica al poder y no una

125 Íd.

126 Véase, por ejemplo, “¿Son los Estados Unidos inmunes a la cascada de justicia?”, en Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob. cit., cap. 7.

127 Alex De Waal, “Writing Human Rights and Getting It Wrong”, cit.

directiva para ejercerlo nos deja sin palabras cuando nuestros estudiantes pregunten qué debemos hacer.

A veces los académicos de derechos humanos parecen olvidar la realidad de los problemas del mundo. Al incursionar por el trabajo inicial de De Waal, se puede pensar que el problema es la CPI y no el gobierno de Sudán, que está matando a sus ciudadanos y expulsando a los trabajadores de la ONU.¹²⁸ De igual manera, en su libro *The Endtimes of Human Rights*, Hopgood dirige su crítica más fuerte para Mary Robinson, la alta comisionada de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que entregó medallas y consejos que él tilda de “obscenos” y “grotescos” en una reunión en Timor Oriental. Él piensa que las acciones de Robinson ilustran la actitud paternalista e hipócrita de las instituciones de derechos humanos, que en primer lugar fallaron en prevenir la violación de los derechos humanos en este país. Hopgood guarda sus declaraciones más venenosas no para las milicias indonesias que asesinaron personas en Timor Oriental, sino para Robinson.¹²⁹ Quisiera concentrar mi atención en los verdaderos culpables de las violaciones de los derechos humanos y debo decir que Mary Robinson es de las personas que menos entraría en esa lista.

Muchos académicos de derechos humanos con los que estoy en desacuerdo son partidarios en la causa más general de mejorar los derechos humanos en el mundo. Podemos tener desacuerdos acerca de la historia o sobre los tipos de derechos que deben estar primeros en la lucha, pero eso no nos convierte en oponentes. Alex de Waal ha hecho un trabajo increíble en Sudán. Stephen Hopgood sigue siendo consultor para Amnistía Internacional. El teórico crítico Bernard Harcourt es un abogado destacado contra la pena de muerte en los Estados Unidos. Admiro su trabajo; sólo quisiera que Harcourt encontrara una forma de impulsar su trabajo contra la pena de muerte como un ejemplo de lo que pueden y deben llevar a cabo las personas a las que les interesan los derechos humanos, en vez de insistir con que los teóricos críticos como él no tienen ninguna obligación de brindar propuestas para la acción.

Creo que debemos estar preparados para criticar y proponer. Tenemos que determinar qué funciona y qué no, y proponer que intentemos de dejar de hacer lo que no funciona y dedicarnos más a lo que sí. Este li-

128 Véase, por ejemplo, Julie Flint y Alex de Waal, “Case Closed. A Prosecutor without Borders”, *World Affairs*, primavera de 2009, disponible en <www.worldaffairsjournal.org>.

129 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

bro intenta encauzar este discurso. Albert Hirschman nos ofrece ayuda para ello. Él nos advierte contra los discursos intransigentes y pide una posición “madura”, que reconozca que hay peligros y riesgos tanto en la acción como en la inactividad. Los riesgos de ambos deben “esbozarse y valorarse, y hay que guardarse de ellos en la medida de lo posible”.¹³⁰ Pero para evaluar el riesgo de la acción y la inactividad, debemos saber exactamente qué tipo de acciones se están recomendando. En ese sentido, tenemos que ir más allá de la crítica. Esta es una de mis metas, intentar sondear y evaluar tanto los riesgos como los beneficios del derecho internacional de los derechos humanos, su activismo y su política. Para hacerlo, debo inspeccionar la historia de los derechos humanos y de la mejor ciencia social que evalúa su efectividad. Si tengo una “obstinación por la esperanza”, es en parte como tributo a Hirschman y su maravilloso libro que lleva este título, pero también porque hemos oído demasiado hablar de lo que hoy en día está mal con los derechos humanos y muy poco sobre lo que está bien.

130 Albert O. Hirschman, *Retóricas de la intransigencia*, México, FCE, 1991, p. 171.

PARTE II

**La legitimidad de los derechos humanos:
varias luchas**

3. Los diferentes orígenes políticos de los derechos humanos¹³¹

Una de mis estudiantes de pregrado más brillantes e idealistas (quien, además, era una líder fundamental en nuestro Programa de Derechos Humanos) estaba escribiendo un ensayo prometedor sobre la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, México. Su investigación estaba vinculada a un proyecto de activistas de esa ciudad, donde trabajaba para apoyar un refugio de mujeres. Pero un día apareció de repente en mi oficina, con dudas sobre su proyecto. Tras haber tomado un curso con uno de mis colegas especialista en teoría crítica, quería plantear objeciones al tema del que se estaba ocupando y cambiar el enfoque de su activismo. Estaba preocupada porque, gracias al curso, se había dado cuenta de que enfocarse en los derechos humanos sería una forma de imperialismo cultural. Por esa razón prefería abocarse a lo que ella llamaba la raíz de las violaciones de los derechos humanos en México: la demanda de drogas en los Estados Unidos. Después de todo, me explicó, ahora pensaba que el discurso de los derechos humanos, así como todo su activismo e investigaciones previas, eran insuficientes, incluso contraproducentes, para lograr un cambio.

No era la primera vez que tenía una conversación similar con un estudiante. Yo esperaba que la experiencia de esta alumna con la teoría crítica la volviera más reflexiva como estudiante y activista, pero empezaba a sospechar que era más fácil para ella dejar atrás su activismo que arriesgarse a practicar actos de imperialismo cultural con las mujeres pobres en México, cuando pensaba que trabajaba para solidarizarse con ellas.

Creía que un poco de contexto ayudaría, y empecé diciéndole que la Constitución mexicana de 1917 fue la primera en el mundo, no sólo en América Latina, que articuló tanto derechos civiles y políticos como eco-

131 Quiero agradecer a Fernando Berdión del Valle, Grayson Fuller, Giovanna Robledo y Jessica Tueller por su asistencia en la investigación para este capítulo.

nómicos y sociales. En la Conferencia de San Francisco de 1945, cuando se crearon las Naciones Unidas, el gobierno mexicano habló a favor de un sistema de protección internacional de derechos humanos más amplio. Los Estados Unidos, por su parte, se rehusaban a incluir cualquier lenguaje de derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas hasta que fueron persuadidos por ONG y por estados menos poderosos, entre ellos México y otros países de América Latina. Dado este trasfondo, sostuve que el imperialismo cultural no resultaba de apoyar o investigar los derechos de las mujeres en México. De hecho, uno podría argumentar que era más insensible culturalmente ignorar la larga historia de lucha de México por los derechos asumiendo la idea de que los derechos humanos son una imposición estadounidense o europea. Y fui un poco más lejos: aunque nadie cuestionaría la importancia de este tema. ¿De qué le serviría, para revindicar los derechos de las mujeres en Ciudad Juárez, cambiar su investigación focalizándose en la política de drogas estadounidense?

Esta conversación apenas reveló las preocupaciones de mi estudiante, que necesitaba una discusión más larga y seria. Este capítulo, entonces, es la continuación de mi respuesta, para compartirla con ella y con todos los otros estudiantes, activistas y académicos que piensan que los estados poderosos del Norte Global propusieron la idea de la protección internacional de los derechos humanos, escribieron normas de derechos humanos y las impusieron sobre los estados débiles del Sur Global contra su voluntad.¹³²

Derechos humanos: una historia más compleja y diversa sobre su origen

Todos estamos familiarizados con los esfuerzos nacionales tempranos para proteger derechos, como la Carta de Derechos de los Estados Unidos o la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en Francia. Aunque estas declaraciones apuntaban a un universalismo al asegurar la existencia de derechos naturales o inalienables, la intención final era que los gobiernos de los Estados Unidos y Francia protegieran

132 Véanse, por ejemplo, Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.; David Kennedy, "The International Human Rights Regime. Still Part of the Problem?", cit.

los derechos de sus ciudadanos. Sin embargo, este libro se focaliza en la protección *internacional* de los derechos humanos, es decir, en la creencia de que, si el gobierno no protege los derechos de una persona, esta puede acudir a otra instancia para que lo haga.

Las protecciones nacionales tienen una historia más antigua que las internacionales, y en efecto surgieron en los países occidentales. Recién después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos empezaron a definir los derechos que merecían promoción y protecciones internacionales. Antes de esa guerra, hubo varias campañas internacionales para proteger derechos que eventualmente se agruparon en la categoría de derechos humanos, entre ellas la campaña para abolir la trata de esclavos y la esclavitud, la actividad dentro de la Sociedad de las Naciones para proteger los derechos de las minorías, los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para proteger los derechos de los trabajadores y las campañas para promover los derechos de las mujeres. Los estados poderosos como el del Reino Unido lideraron algunas de estas campañas.¹³³ Por ejemplo, el Reino Unido lideró la abolición de la esclavitud y la trata de esclavos, contra sus propios intereses económicos.¹³⁴ En efecto, como afirma un destacado historiador de la abolición, la esclavitud fue abolida cuando se encontraba “en la cima de su éxito económico” tanto en los Estados Unidos como en las Indias Occidentales Británicas.¹³⁵

A pesar de la importancia de estos temas, las campañas no lograron una acción internacional para estandarizar y proteger un conjunto amplio de derechos humanos.¹³⁶ Muchas de las historias sobre la protección internacional de los derechos humanos consideran a la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), aprobada por la Asamblea General de la ONU el 10 de diciembre de 1948, como el momento fun-

133 Chaim Kaufmann y Robert Pape, “Explaining Costly International Moral Action. Britain’s Sixty-Year Campaign against the Atlantic Slave Trade”, *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, pp. 631-668.

134 Krasner ha afirmado que estas campañas humanitarias tempranas se llevaron a cabo sólo cuando fueron iniciadas por estados poderosos. Stephen D. Krasner, *Soberanía, hipocresía organizada*, Barcelona, Paidós, 2001.

135 Robert William Fogel, *Without Consent or Contract. The Rise and Fall of American Slavery*, 1ª ed., Nueva York, WW Norton & Co., 1989, p. 410.

136 Para una lista completa de todos los tratados, acuerdos y otros instrumentos de derechos humanos internacionales y regionales de los que hablo en el libro, véase la Human Rights Library de la Universidad de Minnesota, disponible en <hrlibrary.umn.edu/treaties.htm>.

dacional del régimen internacional de los derechos humanos.¹³⁷ Sin embargo, la DUDH no fue la primera oportunidad en que una organización intergubernamental adoptó una enumeración detallada de derechos.¹³⁸ Existe un precedente que es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada de forma unánime por los veinte estados de América Latina y los Estados Unidos ocho meses antes de la DUDH, en abril de 1948, en una conferencia en Bogotá, Colombia.¹³⁹ Los líderes que propusieron esta declaración fueron los diplomáticos y juristas de países latinoamericanos como Uruguay, Chile, México y Brasil, no de los Estados Unidos. Los diplomáticos y juristas latinoamericanos entendieron que estaban creando algo nuevo, aunque se inspiraron en una larga tradición latinoamericana de preocupación por los derechos humanos y la democracia. La Declaración Americana es sólo un ejemplo de muchos otros que voy a discutir y en el que las contribuciones de individuos y países fuera del Norte Global resultaron cruciales para el desarrollo del discurso de los derechos humanos, y que, sin embargo, aun así sigue siendo ignorado o menospreciado.¹⁴⁰

137 Por ejemplo, Lynn Hunt, *La invención de los derechos humanos*, Barcelona, Tusquets, 2009; Mary Ann Glendon, *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, Nueva York, Random House, 2001; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 1999; Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights. Visions Seen*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2003, caps. 6-7.

138 Tom J. Farer, "The Rise of the Inter-American Human Rights Regime. No Longer a Unicorn, Not Yet an Ox", *Human Rights Quarterly*, vol. 19, n° 3, 1997, pp. 510-546.

139 La Declaración Americana fue aprobada por primera vez durante la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos en Bogotá, Colombia, en abril de 1948. La Organización de los Estados Americanos (OEA) también se creó en la reunión en Bogotá; a continuación la Declaración Americana fue adoptada formalmente por un voto unánime en la recién creada OEA.

140 Incluso Morsink, meticuloso en su historia al registrar íntegra la contribución latinoamericana, interpreta erróneamente la línea de tiempo, pues dice que "cuando los nuevos derechos fueron introducidos por primera vez en el primer borrador de la DUDH, en junio a diciembre de 1947, todavía no se había redactado la Declaración de Bogotá de abril de 1948". Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 132. Morsink sabía de la existencia del borrador elaborado por el Comité Jurídico Interamericano, pero no lo reconoció como el primer borrador de la Declaración de Bogotá, aunque lo fue, así como el Borrador del Secretariado de Humphrey fue el primero de la DUDH.

Mis argumentos sobre el papel de América Latina y otros estados pequeños en el surgimiento del derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones no son nuevos. Presenté parte de este material por primera vez en un artículo de 1997 y otros tramos aparecieron en publicaciones en 2000 y 2004.¹⁴¹ Libros y artículos con investigaciones cuidadosas escritos por académicos como Jan Herman Burgers, Paolo Carozza, Mary Ann Glendon, Greg Grandin, Rainer Huhle, Johannes Morsink, Liliana Obregón, Susan Waltz y muchos otros también han documentado las tendencias históricas presentadas aquí.¹⁴² Sin embargo, estas voces no han sido escuchadas. Incluso académicos bienintencionados que trabajan sobre los orígenes del discurso de derechos humanos

141 Kathryn Sikkink, "Reconceptualizing Sovereignty in the Americas. Historical Precursors and Current Practices", *Houston Journal of International Law*, vol. 19, n° 3, 1996-1997, p. 705; Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI, 2000; Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, cap. 2.

142 Mary Ann Glendon, "The Forgotten Crucible. The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea", *Harvard Human Rights Journal*, vol. 16, 2003, pp. 27-39; Greg Grandin, "The Liberal Traditions in the Americas. Rights, Sovereignty, and the Origins of Liberal Multilateralism", *The American Historical Review*, vol. 117, n° 1, 2012, pp. 68-91; Greg Grandin, "Human Rights and Empire's Embrace", en Jeffrey N. Wasserstrom (comp.), *Human Rights and Revolutions*, 2ª ed., Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2007, pp. 191-212; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit.; Susan Waltz, "Universalizing Human Rights. The Role of Small States in the Construction of the Universal Declaration of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 23, 2001, pp. 44-72; Liliana Obregón, "The Colluding Worlds of the Lawyer, the Scholar and the Policymaker. A View of International Law from Latin America", *Wisconsin International Law Journal*, vol. 23, n° 1, 2005, pp. 145-172; Paolo Carozza, "From Conquest to Constitutions. Retrieving a Latin American Tradition of the Idea of Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 25, n° 2, 2003, pp. 281-313; Jan Herman Burgers, "The Road to San Francisco. The Revival of the Human Rights Idea in the Twentieth Century", *Human Rights Quarterly*, vol. 14, n° 4, 1992, p. 450; Rainer Huhle, "Latinoamérica. Continente de la paz y los derechos humanos", *Nurnberger Menschenrechtszentrum*, 2007, pp. 1-17, disponible en <d-nb.info/991186621/34>; Rainer Huhle, "América Latina y la fundamentación del sistema internacional de protección de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial", *Memoria. Revista sobre Cultura, Democracia y Derechos Humanos*, vol. 4, 2008, pp. 33-43.

a veces desconocen las contribuciones del Sur Global y América Latina. Por ejemplo, una de las historias más recientes de los derechos humanos, *Revisiting the Origins of Human Rights* [Una revisión de los orígenes de los derechos humanos], ignora por completo las contribuciones latinoamericanas. En sus capítulos, los autores documentan meticulosamente muchas fuentes infravaloradas del discurso de los derechos humanos, desde Giuseppe Mazzini a André Mandelstam, pasando por los movimientos de mujeres hasta los movimientos por la paz y el socialismo, pero no hay un solo capítulo sobre las contribuciones del mundo en vías de desarrollo.¹⁴³

Los académicos, comentaristas y practicantes de derechos humanos siguen asumiendo y defendiendo la idea de que estos derechos provienen del Norte Global y que se imponen sobre el Sur. Yo solía amenazar a mis estudiantes con que la próxima persona que hiciera un comentario sin pensar acerca de que la DUDH fue impuesta por los poderosos sobre los débiles tendría que leer de cabo a rabo las 375 páginas del libro de Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent* [La Declaración Universal de los Derechos Humanos. Orígenes, redacción y propósito]. Allí, Morsink rastrea la historia de la redacción de todos los artículos de la DUDH, incluso el debate extenso sobre el contenido exacto de cada artículo. Asimismo escribe acerca de los diversos orígenes de la Declaración, detallando las contribuciones de América Latina. El libro fue publicado en 1999, y no tengo dudas de por qué todavía en 2017 estamos debatiendo sobre estos temas; sin embargo, las discusiones actuales en el campo sugieren que las personas todavía no han prestado atención a este trabajo histórico o que quizás prefieren leer sólo los archivos de los países del Norte Global.

Las contribuciones latinoamericanas al régimen internacional de protección de derechos y de la democracia

Algunos políticos y juristas latinoamericanos hicieron un llamado muy temprano para aunar esfuerzos internacionales tendientes a promover los derechos humanos y la democracia.¹⁴⁴ Algunos académicos se remontan a

143 Pamela Slotte y Miia Halme-Toumisaari (comps.), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015.

144 Kathryn Sikkink, "Reconceptualizing Sovereignty in the Americas", cit.

la denuncia que hizo Bartolomé de las Casas (reformista social y monje dominico que murió en 1566) por el tratamiento que los españoles daban a los pueblos indígenas en el período de la colonia, y también al apoyo de los latinoamericanos a las ideas liberales durante sus guerras de independencia.¹⁴⁵ Estas revoluciones, como la de los Estados Unidos, fueron motivadas por ideas de la Ilustración sobre los derechos, vigentes cuando se creaba el Estado, pero no fueron resultado de su difusión posterior.¹⁴⁶ En vez de imitar simplemente los valores heredados de sus colonizadores españoles, los revolucionarios latinoamericanos usaron y transformaron estas ideas en un grito de batalla para romper sus vínculos con el imperio español. Algunos investigadores asegurarían que estas ideas liberadoras estuvieron contaminadas porque los revolucionarios latinoamericanos estaban luchando contra el imperio pero seguían utilizando mano de obra esclava, subordinando pueblos indígenas y negando la representación política de las mujeres, como en los Estados Unidos. El problema, sin embargo, no reside en la concepción de los derechos sino en su aplicación incompleta. Cada uno de estos grupos (esclavos, pueblos indígenas y mujeres) a continuación utilizarían los discursos de derechos para empezar a asegurar sus propias emancipaciones.

Como los Estados Unidos y Francia, América Latina fue un laboratorio para los primeros experimentos del régimen democrático, y estuvo entre las primeras regiones donde los países garantizaron a sus ciudadanos el sufragio universal masculino.¹⁴⁷ Dado que los requerimientos del sufragio eran distintos en cada país, resulta difícil señalar cuál fue el primero en garantizarlo y sostenerlo. Sin embargo, en la década de 1830, había más países con sufragio masculino (con distintas restricciones) en América Latina que en Europa. Para 1847, México, El Salvador y Grecia eran los únicos países en el mundo con amplio sufragio masculino.¹⁴⁸ Los activistas latinoamericanos también iniciaron luchas por los derechos

145 Paolo Carozza, "From Conquest to Constitutions", cit.

146 Christian Reus-Smit, *Individual Rights and the Making of the International System*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013; Paulina Ochoa Espejo, "Paradoxes of Popular Sovereignty. A View from Spanish America", *The Journal of Politics*, vol. 74, nº 4, 2012, pp. 1053-1065.

147 Paulina Ochoa Espejo, "Paradoxes of Popular Sovereignty", cit.

148 Adam Przeworski, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

económicos y sociales, que fueron precursores para las demandas de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial.¹⁴⁹

Promover la democracia o los derechos en el ámbito nacional no fue suficiente; algunos países latinoamericanos también querían promoverlos a nivel internacional. Incluso cuando los países en la región sufrían interrupciones frecuentes a sus experimentos democráticos, una minoría vociferante de líderes y diplomáticos latinoamericanos exploraron formas de usar presiones internacionales para promover democracias locales. Simón Bolívar, a menudo llamado el “Libertador” de América Latina debido a su papel en la liberación de los países de la región del colonialismo español, fue el impulsor para obtener participación internacional. En 1826, Bolívar alentó a los delegados del Congreso de Panamá para que escribieran un tratado de confederación que excluyera a los estados no democráticos de su membresía. Aunque el tratado nunca fue aplicado, fue el primero de docenas de otras propuestas y resoluciones de líderes latinoamericanos que promovían políticas exteriores para alentar la democracia.¹⁵⁰ En particular, algunos líderes propusieron que los estados deberían rehusarse a brindar reconocimiento diplomático a los gobiernos que hubieran obtenido el poder mediante golpes o expulsar a dichos gobiernos de las membresías en organizaciones regionales. Estados latinoamericanos individuales, e incluso toda la región de Centroamérica, experimentaron con esta política, pero no la sostuvieron.¹⁵¹ Aunque las propuestas para promover más ampliamente la democracia fueron infructuosas, ilustran la preocupación temprana

149 Véase, por ejemplo, el estudio de Luis Van Isschot sobre los orígenes sociales de la defensa de los derechos humanos moderna en Colombia a partir de las luchas de principios del siglo XX de los trabajadores petroleros en la región del Magdalena Medio. Luis Van Isschot, *The Social Origins of Human Rights*, Madison, WI, University of Wisconsin Press, 2015.

150 Ann Van Wynen Thomas, *La Organización de Estados Americanos*, México, Uteha, 1968; G. Pope Atkins, *América Latina en el sistema político internacional*, México, Gernika, 1980. Sobre la doctrina Betancourt, véase Leslie Bethell e Ian Roxborough, “Introduction. The Postwar Conjuncture in Latin America. Democracy, Labor, and the Left”, en Leslie Bethell e Ian Roxborough (comps.), *Latin America Between the Second World War and the Cold War. Crisis and Containment, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 1-32.

151 Algunos ejemplos son las propuestas de Juan Bautista Alberdi en 1844, la doctrina Tobar en 1907, dos tratados de los estados centroamericanos a principios del siglo XX, las declaraciones en la Conferencia Interamericana de

en la región con las políticas internacionales que apoyaban los valores democráticos.

Los juristas y los estados latinoamericanos también fueron pioneros en la defensa de la soberanía y la no intervención como partes integrales del derecho internacional.¹⁵² Parece contraintuitivo que los juristas latinoamericanos apoyaran la soberanía y la no intervención al tiempo que defendían la protección internacional de derechos y la promoción de la democracia, pues lo último parece invitar a algunas formas de intervención; sin embargo, muchos de estos juristas no pensaron que su defensa de la promoción internacional de la democracia y los derechos humanos entrara en conflicto con su creencia en la soberanía. En lugar de esto, los juristas veían la soberanía como el medio que permitiría a los países más débiles encontrar refugio de las intervenciones de los más poderosos, especialmente los Estados Unidos.¹⁵³ Los países latinoamericanos concebían el derecho internacional como una de las “armas de los débiles” para balancear el poder estadounidense.¹⁵⁴

La doctrina Calvo y la doctrina Drago, elaboradas por dos juristas argentinos, ilustran esta visión que los juristas y activistas latinoamericanos tenían del derecho como una forma de proteger a los débiles. Carlos Calvo, diplomático, historiador e investigador legal internacional argentino, nació en 1824 en Buenos Aires y estudió en París y la Argentina.¹⁵⁵

Buenos Aires en 1936 y la doctrina Betancourt en los cincuenta. Véase Ann Van Wynen Thomas, *La Organización de Estados Americanos*, ob. cit.

152 Jorge I. Domínguez, “International Cooperation in Latin America. The Design of Regional Institutions by Slow Accretion”, en Amitav Acharya y Alastair I. Johnston (comps.), *Crafting Cooperation. Regional Institutions in Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007, pp. 83-128.

153 Véase, por ejemplo, Louise Fawcett, “Between West and Non-West. Latin American Contributions to International Thought”, *The International History Review*, vol. 34, n° 4, 1° de diciembre, 2012, pp. 679-704. Véase también Ivan I. Jaksic, *Andrés Bello. Scholarship and Nation-Building in Nineteenth-Century Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2001.

154 Jorge Domínguez, “International Cooperation in Latin America”; Donald Richard Shea, *The Calvo Clause. A Problem of Inter-American and International Law and Diplomacy*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1955, p. 140; Manuel R. García-Mora, “The Calvo Clause in Latin American Constitutions and International Law”, *Marquette Law Review*, vol. 33, 1949, pp. 206-208.

155 Eduardo Ricardo Pérez Calvo, *Vida y trabajos de Carlos Calvo*, Buenos Aires, Dunker, 1996, cap. 1.

Temprano en su carrera profesional, Calvo representó al gobierno paraguayo en un caso contra el gobierno británico y ganó. Para el jurista, este caso probó que un país pequeño podía ganarle a uno poderoso utilizando argumentos basados en principios reconocidos de derecho internacional. Esta experiencia llevó a que el jurista articulara un principio legal internacional importante, la doctrina Calvo, que recalcaba que los países no deberían utilizar intervenciones armadas o diplomáticas para hacer cumplir las declaraciones privadas de sus ciudadanos en el exterior. En ese momento era común que los estados extranjeros interfirieran en los asuntos internos de otro país para proteger a sus propios ciudadanos y especialmente para defender los intereses financieros de esos ciudadanos. En ocasiones, los poderes extranjeros se encargaban del cobro de impuestos en un país latinoamericano hasta que se cancelaran las deudas de ese país. La doctrina Calvo, por su parte, inspiró al ministro de Asuntos Exteriores argentino, Luis María Drago, para articular la doctrina Drago de 1902, que prohibía el cobro forzoso de la deuda pública. Tanto Calvo como Drago justificaron sus doctrinas como necesarias para prevenir que los países poderosos abusaran de los débiles. Ambas doctrinas fueron incorporadas extensivamente en el derecho internacional y el doméstico.

Los juristas latinoamericanos como Calvo consideraron que la igualdad de soberanía de los estados era una condición previa para otras metas, como la protección de los derechos humanos. Sin embargo, las doctrinas de soberanía y no intervención complicaron los debates acerca de los derechos humanos durante el siglo XX. La definición de “soberanía”, y los temas relacionados, impulsaron la mayoría de las discusiones. Tradicionalmente, la soberanía significaba que un Estado tenía poder completo y exclusivo dentro de sus fronteras. Esto implica que la manera en que un gobierno se comporta con sus propios ciudadanos no es materia de trascendencia internacional, incluso si viola los derechos de los ciudadanos. La doctrina de la soberanía popular, sin embargo, les dio una herramienta a muchos defensores tempranos de los derechos latinoamericanos porque declaraba que la soberanía en última instancia yacía en las personas.¹⁵⁶ El art. 39 de la Constitución mexicana de 1917 lo expresa así: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su

156 Paulina Ochoa Espejo, “Paradoxes of Popular Sovereignty”, cit.

gobierno”.¹⁵⁷ Esta versión de soberanía popular implica que un gobierno no puede usar declaraciones de soberanía para justificar violaciones de los derechos humanos contra sus ciudadanos pues estos tendrían entonces razón para rebelarse y alterar su forma de gobierno.

Este tipo de argumentos de soberanía popular forman la base de algunas doctrinas actuales como la Responsabilidad de Proteger, que redefine la soberanía como la creación de la responsabilidad del gobierno de proteger a sus ciudadanos. Si los gobiernos fallan en esta responsabilidad, pueden ser sujetos de presiones y asistencia externa. Bajo esta doctrina, el apoyo a la no intervención y el apoyo a la protección internacional de derechos humanos no son mutuamente excluyentes. Para los abogados latinoamericanos, sin embargo, promover la protección internacional de los derechos humanos casi nunca suponía apoyar la intervención militar, dado que pocos concebían esta última como una herramienta para promover internacionalmente los derechos humanos.

El período de entreguerras

Aunque el trabajo de abogados como Calvo brindó un apoyo importante al derecho internacional en la región, no fue sino hasta el período de entreguerras que los abogados-diplomáticos introdujeron y promovieron por primera vez la idea de los derechos humanos reconocidos internacionalmente. En 1917, el jurista chileno Alejandro Álvarez propuso la idea de los derechos internacionales del individuo al Instituto Americano de Derecho Internacional.¹⁵⁸ Aunque los historiadores siguen debatiendo quién fue el primero en plantear la idea de la protección internacional de los derechos humanos, después de explorar el tema a fondo, estoy de acuerdo con que, en efecto, se trató de Álvarez, aunque sus conceptos

157 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en <www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_240217.pdf>.

158 Álvarez presentó su borrador al Instituto Americano de Derecho Internacional en 1917 como parte de un proyecto más extenso, pero no se menciona en el acta final de la conferencia de La Habana; recién quedó concluido y aprobado en 1932. René Brunet, *La garantie internationale des droits de l'homme d'après la charte de San-Francisco*, Génova, Grasset, 1947, p. 87; “Final Act of the Havana Meeting of the American Institute of International Law”, *The American Journal of International Law*, vol. 11, nº 2, 1917, pp. 47-53.

luego fueron profundizados por otros.¹⁵⁹ Asimismo, un experto latinoamericano en el régimen internacional de derechos humanos y contemporáneo de Álvarez, Ricardo Alfaro, de Panamá, investigó el tema a fondo y escribió:

Fue un jurista americano, el esclarecido chileno Alejandro Álvarez, quien por primera vez propuso en 1917 que se reconocieran internacionalmente los derechos del individuo. El Dr. Álvarez hizo esta propuesta en su Proyecto de Declaración de las Bases Fundamentales del Derecho Internacional, en las sesiones celebradas en la ciudad de La Habana en 1917 por el Instituto Americano de Derecho Internacional. La iniciativa de Álvarez llamó la atención de los sabios europeos, y tuvo como resultado que en la sesión celebrada en Roma en 1921 por el Instituto de Derecho Internacional Europeo, el profesor de Lapradelle propusiera y el Instituto aprobara un proyecto de declaración de los derechos del individuo, que era sin duda más amplio y preciso que los artículos propuestos por Álvarez.¹⁶⁰

Los hechos se sucedieron de la siguiente manera: un jurista latinoamericano propuso una idea de derecho internacional, que atrajo la atención de académicos europeos y estos la difundieron. Para 1917, Álvarez ya participaba en redes judiciales transnacionales de expertos que al menos conectaban a las Américas con Europa. Esta circulación de ideas es muy diferente del crudo entendimiento de algunos académicos hoy, que de-

159 Para una discusión sobre los contendientes, véanse Jan Herman Burgers, "The Road to San Francisco"; Dzovinar Kevonian, "André Mandelstam and the Internationalization of Human Rights", en Pamela Slotte y Miia Halme (comps.), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, UK, Cambridge University Press, 2015, pp. 239-266; Rainer Huhle, "Latinoamérica. Continente de la paz y los derechos humanos", cit.; Helmut Philipp Aust, "From Diplomat to Academic Activist. André Mandelstam and the History of Human Rights", *European Journal of International Law = Journal Européen de Droit International*, vol. 25, n° 4, 2014, pp. 1105-1121; Rainer Huhle, "América Latina y la fundamentación del sistema internacional de protección de los derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial", cit.

160 Ricardo Joaquín Alfaro y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, *Derechos y libertades fundamentales del hombre*, Panamá, Imprenta Nacional, 1946, p. 5.

claran que los derechos humanos surgieron íntegramente en el Norte Global y fueron impuestos en el Sur.¹⁶¹

Otros juristas-diplomáticos activos en las primeras propuestas de protección internacional de los derechos humanos fueron el ruso André Mandelstam y el griego Antoine Frangulis, quien más tarde actuaría como delegado de Haití en varias conferencias internacionales.¹⁶² Álvarez, Mandelstam y Frangulis redactaron y publicaron las primeras declaraciones de derechos internacionales del hombre como parte de su trabajo con tres ONG de derecho: el Instituto Americano de Derecho Internacional, el Instituto de Derecho Internacional y la Academia Diplomática Internacional, respectivamente. Frangulis, al trabajar en ese momento como delegado de Haití, intentó obtener el apoyo de los gobiernos para estas declaraciones cuando introdujo una resolución de derechos humanos internacionales a la Sociedad de las Naciones en 1933. Por desgracia, recibió muy poco apoyo de los países que ya estaban en medio de la crisis que conduciría al retiro de Alemania de la Sociedad.¹⁶³

Al mismo tiempo que estos abogados llamaron la atención sobre la necesidad de proteger internacionalmente los derechos individuales, otros derechos empezaron a crecer en importancia, especialmente los de grupos minoritarios. Eric Weitz aclaró que los acuerdos internacionales durante el período de entreguerras se aproximaron al tema de los derechos desde una perspectiva de derechos grupales para la protección de las minorías.¹⁶⁴ Por momentos, la protección de las minorías no se diferenciaba de la protección de individuos: proteger a un grupo minoritario como un todo podía resultar a menudo en la protección de los miembros individuales del grupo. Pero hacer hincapié en los derechos colectivos también ocasionó nuevos problemas. Aunque pueden verse como

161 Por ejemplo, Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

162 Jan Herman Burgers, "The Road to San Francisco", cit. Sobre Mandelstam, véase Dzovinar Kevonian, "André Mandelstam and the Internationalization of Human Rights", cit.

163 Jan Herman Burgers, "The Road to San Francisco", cit., pp 450-459; Jan Herman Burgers, entrevista con la autora, 13 de noviembre de 1993, La Haya, Holanda; Rainer Huhle, "Latinoamérica", cit. Sobre Mandelstam, véase también Helmut Philipp Aust, "From Diplomat to Academic Activist", cit.

164 Eric D. Weitz, "From the Vienna to the Paris System. International Politics and the Entangled Histories of Human Rights, Forced Deportations, and Civilizing Missions", *The American Historical Review*, vol. 113, nº 5, 2008, pp. 1313-1343.

un peldaño para los derechos individuales, dichas aproximaciones también se usaban para justificar la deportación forzada y los genocidios de las poblaciones minoritarias, perpetrados para formar un Estado-nación puro, es decir, un Estado que contuviera a un único grupo nacional. Esto también reforzaba el lenguaje del colonialismo pues se veía a algunas nacionalidades como no aptas para tener su propio Estado autónomo.¹⁶⁵

El concepto de la protección internacional de grupos siguió con el trabajo de un abogado judío de Polonia, Raphael Lemkin, quien comenzó una campaña personal para desarrollar un derecho internacional que prohibiera la destrucción explícita de un grupo, a la que llamó “genocidio”.¹⁶⁶ Influido por la masacre de armenios en Turquía cuando era niño, Lemkin estaba convencido de que los nazis llevarían a cabo atrocidades semejantes contra los judíos.¹⁶⁷ En 1933, Lemkin propuso primero que se negociara un tratado internacional para hacer de la “destrucción de grupos nacionales, religiosos y étnicos” un crimen internacional similar a la piratería, la esclavitud o el tráfico de drogas.¹⁶⁸ El interés de Lemkin en la protección de grupos fue desafiado por quienes se enfocaban en proteger individuos; este desacuerdo se extendería en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.¹⁶⁹

El desarrollo de los derechos humanos y la democracia tras la Segunda Guerra Mundial

Además del trabajo de este puñado de abogados y de la Sociedad sobre los tratados de minorías, el concepto de protección internacional de los

165 Eric Weitz, “From the Vienna to the Paris System”, cit.

166 A. Dirk Moses, “Raphael Lemkin, Culture, and the Concept of Genocide”, en A. Dirk Moses (comp.), *The Oxford Handbook of Genocide Studies*, Oxford University Press, 2010, pp. 19-41.

167 William Korey, “Raphael Lemkin. The Unofficial Man”, *Midstream*, julio de 1989, pp. 45-48. Véase también Philippe Sands, *East West Street. On the Origins of “Genocide” and “Crimes against Humanity”*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 2016.

168 La V Conferencia Internacional para la Unificación del Derecho Penal, llevada a cabo en cooperación con el Primer Comité de la Sociedad de las Naciones. Raphael Lemkin, *El dominio del eje en la Europa ocupada. Leyes de ocupación, análisis de la administración gubernamental, propuestas de reparaciones*, Buenos Aires, PNUD-Prometeo, 2008.

169 Philippe Sands, *East West Street*, ob. cit.

derechos humanos recibió poca atención antes de la Segunda Guerra Mundial. Aunque muchos hacedores de política e intelectuales estaban profundamente preocupados por la democracia y la libertad, no supeditaban estos problemas al lenguaje de los derechos humanos ni hacían un llamado por la protección internacional de estos derechos.¹⁷⁰ Durante la Segunda Guerra Mundial se desató una oleada de nuevas actividades sobre derechos humanos entre los académicos y en la sociedad civil, a la que luego se sumaron los diplomáticos. En el Reino Unido, por ejemplo, H. G. Wells inició una gran campaña mediática en 1939 para redactar una nueva declaración de los derechos del hombre que aclarara las metas en la guerra de los Aliados. Wells envió la declaración a muchas personas, entre ellas al presidente Roosevelt, Gandhi y Jawaharlal Nehru, de quienes recibió respuesta.¹⁷¹ Asimismo, el investigador legal Hersch Lauterpacht estaba trabajando en su primer libro sobre derechos humanos, *An International Bill of the Rights of Man* [Una Carta Internacional de los Derechos del Hombre], publicado más tarde, en junio de 1945, cuando finalizaba la Conferencia de San Francisco, que elaboró la Carta de las Naciones Unidas.¹⁷²

Casi al finalizar la Segunda Guerra Mundial se generó un consenso global con respecto a que los derechos humanos y la democracia deberían ser un componente esencial en el orden de la posguerra. Sin embargo, ningún académico o gobierno individual lideró este consenso; en su lugar, convergieron las ideas que habían estado circulando en el período de entreguerras y durante la Segunda Guerra Mundial. La mayoría de los académicos están familiarizados con las iniciativas tomadas por los Aliados durante la guerra para remarcar la importancia de los derechos humanos. En particular, señalan que el discurso de las “cuatro libertades” de Roosevelt y la inclusión del lenguaje de derechos humanos en la Carta del Atlántico, ambos en 1941, habían influido en muchas partes del mundo, no tanto por su originalidad sino porque prometían un apoyo renovado a estos ideales de los Aliados en el mundo de la posgue-

170 Jan Herman Burgers, “The Road to San Francisco”, cit. Burgers hizo una revisión del pensamiento político europeo en este período y se sorprendió por el fracaso de los intelectuales y líderes de opinión en la reafirmación de la idea de los derechos humanos.

171 H. G. Wells, *The Times*, 23 de octubre de 1939, citado en Burgers, “The Road to San Francisco”, cit., p. 494.

172 Hersch Lauterpacht, *An International Bill of the Rights of Man*, Nueva York, Columbia University Press, 1945.

rra. Como mencioné, las ideas sobre la protección internacional de los derechos humanos ya estaban presentes en el período de entreguerras. El respaldo de estos ideales como parte de los objetivos de guerra de los Aliados generó grandes expectativas para los derechos humanos y su protección en la era de la posguerra.

El creciente apoyo a los derechos humanos no se limitaba a Europa, los Estados Unidos y América Latina. En su libro sobre la política exterior india en el período de posguerra, el historiador Manu Bhagavan se refiere a la posguerra como “un verdadero momento utópico global, cuando todo parecía posible”, e incluso agrega: “Había casi un consenso unánime global sobre la necesidad de crear un andamiaje para este tipo de derechos humanos”.¹⁷³ Dicho consenso se extendió a los nuevos líderes en la India, entre ellos a Jawaharlal Nehru y a su hermana Vijaya Lakshmi Pandit, así como a la diplomática Hansa Mehta, que desempeñó un papel fundamental en la creación de las Naciones Unidas y en su apoyo a las normas de los derechos humanos.

Las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, cuando quedaron expuestos los defectos morales y políticos de la soberanía absoluta, pusieron en duda las doctrinas de soberanía y no intervención. Por ejemplo, después de la Segunda Guerra, el ministro del Exterior uruguayo, Eduardo Rodríguez Larreta, reconoció que la soberanía y la no intervención podían usarse incorrectamente: “La ‘no intervención’ no puede convertirse en un derecho a invocar un principio para tener la capacidad de violar todos los otros principios con inmunidad”.¹⁷⁴ En contrapartida, era partidario de que la no intervención debía ser “armonizada” con otros principios importantes en el sistema interamericano:

La no intervención no es un escudo detrás del cual se pueda cometer un crimen, violar la ley, refugiar a los agentes o a las fuerzas del Eje, o se puedan eludir las obligaciones vinculantes. De otro modo, en el mismo momento en que, desde México [en la Conferencia de Chapultepec] y después en San Francisco, deberíamos estar creando una nueva concepción internacional

173 Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World. The Peacemakers*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2013, p. 3.

174 Como lo cita Gordon Connell-Smith, *The Inter-American System*, Londres, Oxford University Press, 1966, p. 142.

y humanitaria, estaríamos tolerando una doctrina capaz de frustrar y destruir esa misma concepción.¹⁷⁵

Dumbarton Oaks y los grandes poderes

Si bien las grandes potencias incluían expresamente los derechos humanos entre sus objetivos de guerra, no mostraban tanta firmeza en respaldar la protección internacional de los derechos humanos a través del derecho y las instituciones internacionales. Los británicos, por ejemplo, siguiendo su tradición del derecho consuetudinario desarrollada sin una constitución escrita, tendían a oponerse a las declaraciones formales de derechos.¹⁷⁶ El Reino Unido también ponía resistencia debido a sus colonias. Cuando los diplomáticos y juristas propusieron por primera vez la protección internacional de los derechos humanos, los países poderosos como el Reino Unido, Francia y la Unión Soviética eran imperios y no querían que otros países o que la reciente ONU escudriñaran los derechos de sus súbditos, particularmente en las colonias. Los Estados Unidos, por su parte, estaban muy preocupados por las implicaciones de que hubiera una protección internacional de los derechos humanos debido a la segregación y a las leyes Jim Crow en los estados del sur. Grupos poderosos dentro del país querían prevenir que Naciones Unidas hablara sobre discriminación racial allí.¹⁷⁷ Hubo muchos partidarios de implementar la protección internacional de los derechos humanos dentro de estos países poderosos, entre ellos juristas, diplomáticos y activistas, pero les resultaba muy difícil convencer a sus gobiernos de apoyar la causa.

Los gobiernos de los Estados Unidos y el Reino Unido estaban profundamente divididos para incluir los derechos humanos en el orden de la

175 Eduardo Rodríguez Larreta, "Inter-American Solidarity. Safeguarding the Democratic Ideal. Note from Uruguayan Foreign Minister to Secretary of State", *Bulletin*, 25 de noviembre de 1945, pp. 865-866.

176 Alfred William Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire*, ob. cit., p. 39.

177 Véanse Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, ob. cit., cap. 2; Azza Salama Layton, *International Politics and Civil Rights Policies in the United States, 1941-1960*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000; Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights. Race and the Image of American Democracy*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2011.

posguerra. El secretario de Estado de los Estados Unidos, Cordell Hull, se había mostrado dispuesto a usar el lenguaje de los derechos humanos durante la guerra, pero se oponía a cualquier esfuerzo de promoverlos que menoscabara la soberanía nacional en el período de la posguerra.¹⁷⁸ Otros miembros del gobierno estadounidense, especialmente el subsecretario de Estado Sumner Welles, estaban comprometidos a incorporar los derechos humanos a la política exterior estadounidense y a una nueva organización internacional, pero estos esfuerzos más de una vez se vieron coartados. Welles dirigió uno de los subcomités más importantes del Comité Consultivo de Política Exterior de la Posguerra, que redactó una carta internacional de derechos humanos bajo su presidencia en 1942, pero que el Departamento de Estado nunca usó ni publicó.¹⁷⁹ La oposición de Hull a la codificación del régimen internacional de derechos humanos consiguió imponerse; se instruyó a la delegación estadounidense en la reunión en Dumbarton Oaks que evitara cualquier discusión detallada sobre derechos humanos.¹⁸⁰ Los borradores iniciales estadounidenses para la Carta de las Naciones Unidas no contenían ninguna referencia a los derechos humanos, y las propuestas que emergieron de la reunión de los Estados Unidos, el Reino Unido, la URSS y China en Dumbarton Oaks antes de la conferencia contenían sólo una referencia a estos derechos.¹⁸¹ Debido a los conflictos dentro del gobierno estadounidense y entre las grandes potencias, la reunión en Dumbarton Oaks tampoco discutió otro tema crucial de derechos humanos que dominaría el período posterior a la Segunda Guerra Mundial: la descolonización y los temas relacionados con la administración de las colonias de los países del Eje y los territorios heredados por el sistema de mandato de la Sociedad de las Naciones.¹⁸²

178 Así lo señala Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, ob. cit., p. 165.

179 Las diferencias entre Wells y Hull sobre los contornos del orden de la posguerra se reflejaron en otros temas además de los derechos humanos, como los debates sobre desarrollo. Véase Eric Helleiner, *Forgotten Foundations of Bretton Woods. International Development and the Making of the Postwar Order*, Ítaca, Cornell University Press, pp. 2014.

180 Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, pp. 162, 164-165 y 167.

181 Jacob Robinson, *Human Rights and Fundamental Freedoms in the Charter of the United Nations. A Commentary*, Nueva York, Institute of Jewish Affairs, 1946, p. 17.

182 Brian Urquhart, *Ralph Bunche. An American Life*, 1ª ed., Nueva York, W. W. Norton & Co., 1993, p. 113.

La reticencia de las grandes potencias a incluir referencias a los derechos humanos en la Carta de las Naciones Unidas pone en duda la explicación realista y la de la teoría crítica sobre los orígenes de las normas de los derechos humanos. Si el discurso de estos derechos surgió principalmente de las necesidades y metas de los estados poderosos, como sostienen los realistas, ¿entonces por qué estos estados poderosos no incluyeron un lenguaje de derechos humanos en el borrador de Dumbarton Oaks? Sólo China, el más débil de los cuatro, buscó la inclusión de una declaración explícita contra la discriminación racial. Esto fue rechazado por las otras grandes potencias, pues los otros dos actores gubernamentales clave, la URSS y el Reino Unido, compartían el deseo de Estados Unidos de limitar la posible intromisión sobre la jurisdicción doméstica.¹⁸³ Aunque las disposiciones de derechos humanos no tenían influencia en este primer escenario, estos estados poderosos miraban con recelo las implicaciones sobre la soberanía que tenía el tema de los derechos humanos.

La respuesta latinoamericana

La exclusión del lenguaje de derechos humanos del borrador de Dumbarton Oaks movilizó tanto a la comunidad de ONG como a un grupo de estados menos poderosos, principalmente en América Latina, pero también a Filipinas, Líbano, Nueva Zelanda y Australia. Estos países estaban decepcionados porque no fueron consultados sobre los planes de Dumbarton Oaks para convocar una organización de posguerra, y también porque el borrador de la Carta de las Naciones Unidas no incorporaba los ideales que apoyaban, entre ellos los derechos humanos.¹⁸⁴ Para mostrar sus preocupaciones y formular una política colectiva, los países latinoamericanos convocaron a una reunión extraordinaria en el Castillo de Chapultepec en Ciudad de México en febrero de 1945: la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y de la Paz,

183 M. Glen Johnson, "The Contributions of Eleanor and Franklin Roosevelt to the Development of International Protection for Human Rights", *Human Rights Quarterly*, vol. 9, 1987, p. 24.

184 Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, ob. cit., pp. 174-179; Sumner Welles, *Where Are We Heading?*, Nueva York, Harper & Brothers, 1946, p. 34.

que terminó apenas unas semanas antes de la apertura de la Conferencia de San Francisco que finalizaría la Carta de las Naciones Unidas.

Previo a la reunión, el Comité Jurídico Interamericano preparó un informe detallado de comentarios y recomendaciones a la propuesta de Dumbarton Oaks para la Carta de las Naciones Unidas. El comité defendía la inclusión de una declaración internacional de derechos en la Carta. En su declaración más radical, sugería que “la comunidad de naciones tiene derechos a título propio, que no es un mero agente de estados soberanos e independientes”. Más aún, se necesitaba de una “maquinaria de una organización internacional que represente la voluntad de la comunidad entera y sus intereses colectivos”.¹⁸⁵

Los delegados en Chapultepec señalaron una serie de temas clave: la dominación de las grandes potencias, la importancia del derecho internacional, los acuerdos regionales de seguridad y los problemas sociales y económicos. Los temas de derechos humanos aparecieron en primer plano en los discursos y las resoluciones.¹⁸⁶ Muchos estados latinoamericanos afirmaron que la Segunda Guerra Mundial había creado una demanda mundial de derechos que debían ser reconocidos y protegidos a nivel internacional.¹⁸⁷ Las resoluciones también destacaron la “necesidad” de una declaración de derechos del hombre y la importancia de tener una maquinaria y procedimientos internacionales para implementar los principios de la declaración. Incluso Cuba y Uruguay enviaron borradores de declaraciones de derechos humanos. Basados en estas preocupaciones, los delegados indicaron al Comité Jurídico Interamericano que preparara un borrador de declaración de los derechos y deberes del hombre.¹⁸⁸ Las naciones también debatieron las propuestas de Ecuador

185 Comité Jurídico Interamericano, *The Dumbarton Oaks Proposals. Preliminary Comments and Recommendations of the Inter-American Juridical Committee*, Washington, DC, Pan American Union, 1944, pp. 2, 5-7.

186 “Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Final Act”, en *Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico, February 21-March 8, 1945*, Washington, DC, U.S. Government Printing Office, 1946.

187 *Report of the Delegation of the United States of America to the Inter-American Conference on Problems of War and Peace, Mexico, February 21-March 8, 1945*, ob. cit.; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., pp. 130-131.

188 Comité Jurídico Interamericano, *Draft Declaration of the International Rights and Duties of Man and Accompanying Report*, Washington, DC, Pan American Union, 1946, pp. 57-58.

y Guatemala sobre si los estados miembro deberían adoptar una postura más firme contra los golpes militares y acordaron de forma colectiva negar el reconocimiento diplomático a los gobiernos que obtuvieron el poder por medios no democráticos.

Un examen cuidadoso de la coalición de los estados latinoamericanos que apoyaron los derechos humanos en este momento revela a varios actores políticos. Algunos investigadores han señalado que, en este período, los derechos humanos fueron un proyecto principalmente de la derecha cristiana y no de la izquierda secular, un argumento que ha sido refutado por la evidencia en América Latina, donde el apoyo sustancial provino tanto de la izquierda secular como de algunos países con tradiciones católicas más conservadoras.¹⁸⁹ El problema, como veremos en el capítulo 4, no era de índole religiosa sino que más bien tenía que ver con el tipo de régimen. Los regímenes autoritarios, entre ellos los que acentuaban su orientación cristiana, se oponían a los derechos humanos, mientras que las democracias los apoyaban.

La Conferencia de San Francisco

Mientras los delegados se preparaban para la Conferencia de San Francisco en 1945, organizada para crear una nueva organización internacional en la posguerra, fueron sorprendidos tristemente por la muerte del presidente Franklin D. Roosevelt, producto de un paro cardíaco, sólo trece días antes de viajar a San Francisco para asistir a la apertura de la conferencia. Durante el evento, cada vez que las delegaciones latinoamericanas (especialmente Uruguay, Chile, Panamá y México) argumentaban a favor de la protección internacional de los derechos, a menudo hacían referencia a las “cuatro libertades” de Roosevelt tanto para honrar su memoria como para incitar a la delegación estadounidense a asumir un compromiso más firme con los derechos humanos.

189 Específicamente, Moyn afirma: “En mi trabajo reciente sobre este tema, mi tesis general ha sido que, a través de esta era perdida y poco recordada de la transguerra, es mejor ver los derechos humanos como un proyecto en mayor medida de la derecha cristiana, no de la izquierda secular”. Samuel Moyn, “Christian Human Rights. An Introduction”, *The Immanent Frame. Secularism, Religion, and the Public Sphere*, 29 de mayo de 2015, disponible en <blogs.ssrc.org>.

La Conferencia de San Francisco, la de mayor convocatoria hasta la fecha, duró más de dos meses e incluyó a dos mil delegados, expertos, consejeros y secretarios de cincuenta países y a dos mil cuatrocientos corresponsales de noticias y radio.¹⁹⁰ De los cincuenta estados en San Francisco, dieciocho provenían de lo que ahora llamamos el Norte Global, mientras que treinta y uno (o el 62%) provenían de lo que ahora llamamos el Sur Global.¹⁹¹ Veinte países de América Latina conformaban el grupo regional más grande en la reunión, al que se sumaron once países del mundo en vías de desarrollo, entre ellos la República de China (bajo el mandato de Chiang Kai-shek, antes de la revolución comunista), Egipto, Irán, Líbano, la Mancomunidad Filipina, Arabia Saudita, Siria, Turquía, Etiopía, Irak y Liberia.¹⁹² Muchos otros países eran colonias en ese momento y por tanto se excluyeron, pero, aun así, el debate fue más diverso de lo que suele reconocerse.

Dado que el gobierno de los Estados Unidos sabía que sería difícil hacer que el Senado ratificara la Carta de las Naciones Unidas, incluyó a varios senadores en la delegación e invitó a varias ONG estadounidenses a participar como consultoras, en aras de que pudieran movilizar a la sociedad civil para apoyar el tratado. Estas ONG respaldaron las demandas por la inclusión de los derechos humanos y la democracia en la Carta e hicieron *lobby* en el gobierno estadounidense para que apoyara estas propuestas de América Latina y los otros estados más pequeños.¹⁹³ Los latinoamericanos se convirtieron en el bloque de votación más importante en San Francisco; dado que cada parte de la Carta requería el voto de al menos dos tercios para pasar, los votos de los veinte países latinoameri-

190 Katherine Marino, "The Vanguard of Feminist Demands", en *The Vanguard for Women's Rights. Pan-American Feminism and the Origins of Human Rights*, Chapel Hill, NC, University of North Carolina Press, en prensa, capítulo 8.

191 Esto incluye doce países de Europa Occidental, Estados Unidos, Canadá, Nueva Zelanda y Australia. Otros seis vinieron de la URSS y de Europa del Este (entre ellos tres estados que representaban a la URSS: la República Socialista Soviética Ucraniana, la República Socialista Soviética Belorussa y la URSS).

192 Sudáfrica (bajo un gobierno de minoría blanca) no se incluye en ningún grupo. India participaba en calidad de observadora dado que no había obtenido todavía la independencia completa. *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, vol. 3, 23 de abril, Nueva York, UN Information Organizations, 1945.

193 Véanse, por ejemplo, Kathryn Sikkink, "Reconceptualizing Sovereignty in the Americas", cit.; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit.; Mary Ann Glendon, "Forgotten Crucible", cit.

canos eran esenciales. En este breve momento histórico, la región estaba compuesta mayoritariamente de países democráticos con una visión compartida.¹⁹⁴ El gobierno británico le reconoció el crédito al bloque latinoamericano por haber modificado la posición del gobierno estadounidense con respecto a los derechos humanos en San Francisco.¹⁹⁵ Sin el protagonismo latinoamericano, probablemente la Carta nunca habría contenido referencias a los derechos humanos.

El futuro del colonialismo fue otro tema crucial en San Francisco. Bajo el rótulo de “administración fiduciaria”, o la supervisión temporal de los territorios en su tránsito de colonias a independientes, este era el tema más candente en la conferencia, como señaló Ralph Bunche, miembro de la delegación estadounidense.¹⁹⁶ El Reino Unido y Francia se oponían a cualquier esfuerzo de promover la independencia de sus posesiones coloniales, mientras que muchos de los países presentes del Sur Global creían que uno de los papeles más importantes de la nueva ONU debería ser precisamente promover el proceso de descolonización. Bunche, único afroestadounidense en la delegación de ese país, trabajó junto a otros defensores anticoloniales para construir un mejor sistema fiduciario, a pesar de la oposición de los británicos, franceses y algunos representantes de la delegación estadounidense en San Francisco. Luego Bunche sería el primer director del Consejo de Administración Fiduciaria en la nueva Naciones Unidas, antes de pasar al Departamento de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos Especiales, donde también promovió una agenda anticolonial.¹⁹⁷

La versión final de la Carta de las Naciones Unidas es prueba del resultado exitoso que obtuvo el *lobby* de las ONG, los esfuerzos de las delegaciones latinoamericanas en favor de los derechos humanos y el trabajo de los defensores de la descolonización. La Carta contiene siete referencias a los derechos humanos; en una de ellas promueve estos derechos como uno de los principios básicos de la organización. Se convoca al Consejo Económico y Social (Ecosoc) a crear una comisión de derechos humanos, la única comisión ordenada específicamente en la Carta. En particular, las iniciativas de los países latinoamericanos ayudaron a ampliar los

194 Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 130.

195 Paul Gordon Lauren, *The Evolution of International Human Rights*, ob. cit., 337, n. 86.

196 Brian Urquhart, *Ralph Bunche*, ob. cit., p. 118.

197 Íd.

objetivos económicos, sociales y de derechos humanos, sobre todo los arts. 55 y 56, sobre los cuales más tarde se concentraría el trabajo de las organizaciones de derechos humanos. Asimismo, el Capítulo XI hace un llamado a los miembros de la ONU a promover “el desarrollo progresivo de sus instituciones políticas libres” en los territorios coloniales.

Si la Carta, adoptada en un punto álgido de colaboración durante la posguerra, no hubiera contenido referencias a derechos humanos o a una comisión consagrada a estos, es probable que la DUDH no se habría redactado en 1948.¹⁹⁸ Los capítulos de la Carta sobre la administración fiduciaria y los territorios no autogobernados “le dio impulso y legitimidad a la descolonización”, lo que a su vez transformaría por completo la membresía de la organización en los siguientes treinta años.¹⁹⁹ La inclusión del lenguaje de derechos humanos en el texto fundacional de las Naciones Unidas fue entonces una coyuntura crítica que canalizó la historia de la gobernanza global de la posguerra con la intención de crear normas y derecho internacionales que promovieran los derechos humanos.²⁰⁰ El lenguaje adoptado no era el de las grandes potencias sino el del Sur Global; estas sólo lo adoptaron como respuesta a la presión de los estados pequeños y la sociedad civil.

Algunos estados y ONG latinoamericanos exigieron que la ONU tuviera un poder más amplio para hacer cumplir las normas internacionales de derechos humanos. La delegación uruguaya, por ejemplo, propuso que la Carta de las Naciones Unidas tuviera una “Declaración de derechos” y “un sistema de guardia jurídica efectiva de esos derechos”.²⁰¹ Uruguay propuso que fuera posible suspender de la organización a los países que violaran reiteradamente los derechos humanos.²⁰² El lenguaje

198 “Carta de las Naciones Unidas”, disponible en <www.un.org/es/charter-united-nations>.

199 Brian Urquhart, *Ralph Bunche*, ob. cit., p. 122.

200 El concepto de “coyuntura crítica” proviene de la literatura sobre institucionalismo histórico. Véase, por ejemplo, Giovanni Capoccia y R. Daniel Kelemen, “The Study of Critical Junctures. Theory, Narrative, and Counterfactuals in Historical Institutionalism”, *World Politics*, vol. 59, n° 3, 2007, pp. 341-369.

201 “New Uruguayan Proposals on the Dumbarton Oaks Proposals”, en *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, Nueva York, UN Information Organizations, 1945, vol. 3, p. 34.

202 “Statement of Uruguayan Delegation of Its Position with Reference to Chapters I and II of the Charter as Considered by Committee I/1”, en *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, ob. cit., vol. 6, pp. 628-633.

Figura 3.1. Madame Vijaiya Lashmi Pandit de India, en el recinto del Consejo de Seguridad el día después de ser elegida presidenta de la Asamblea General de Naciones Unidas, 16 de septiembre de 1953. Con Dag Hammerskold



Fuente: UN/AF. Reproducida con permiso.

final de derechos humanos en la Carta es menos firme de lo que muchos estados y ONG deseaban, pues hace un llamado a que la ONU promueva y aliente el respeto de los derechos humanos, en vez de protegerlos.²⁰³ Otras alternativas más amplias para la nueva organización se presentaron y articularon en la Conferencia de San Francisco, y las ONG consultoras y un puñado de estados democráticos latinoamericanos fueron sus voceros más elocuentes.

Las poblaciones coloniales también se decepcionaron porque la nueva ONU carecía de contundencia en la aplicación de los derechos humanos y la promoción de la autodeterminación. Los pueblos colonizados, sin embargo, utilizaron la nueva Carta de las Naciones Unidas para hacer sus propias exigencias de igualdad y de mejoras económicas y sociales.

203 "Report of Rapporteur, Subcommittee I/1/A (Farid Zeineddine, Syria), to Committee I/1", en *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, ob. cit., vol. 6, p. 705.

Por ejemplo, en el V Congreso Panafricano llevado a cabo en octubre de 1945 en Manchester, Inglaterra, sólo cuatro meses después de que se aprobara la Carta de las Naciones Unidas, los delegados exigieron igualdad racial, autodeterminación y derechos humanos; también afirmaron su apoyo a los principios contenidos en la Carta.²⁰⁴

En el debate sobre la Carta de las Naciones Unidas, los países latinoamericanos dejaron en claro que apoyaban la soberanía y la no intervención, pero también que estas debían quedar subordinadas al derecho internacional. Por ejemplo, al discutir sobre soberanía, los chilenos aclararon que “el Estado es dueño de su territorio, puede otorgarse cualquier forma *democrática* de gobierno que desee *dentro de estándares que respeten los derechos inalienables del hombre*”.²⁰⁵

Los países latinoamericanos no eran los únicos que mostraban una situación desventajosa tras hacer el balance entre derechos humanos y soberanía. Casi tan pronto como se creó la nueva ONU, empezaron a surgir debates sobre los conflictos entre soberanía y derechos humanos que se reflejaban en el texto de la Carta. En algunas de las primeras reuniones de la ONU, incluso antes de que se redactara la DUDH, la delegada india, Madam Pandit, habló sobre la violación de los derechos humanos en Sudáfrica, donde una gran parte de la población de hombres y mujeres de la India se enfrentaban a la discriminación legal. Sudáfrica había sido un campo de entrenamiento para el activismo de Gandhi, así que tenía un lugar especial en las mentes del nuevo liderazgo indio. En un debate de la Asamblea General sobre el tema de soberanía y derechos humanos, la India se impuso con el argumento de que los derechos humanos de sus ciudadanos en Sudáfrica no eran sólo un asunto de la jurisdicción doméstica de esta nación.²⁰⁶ Sudáfrica había argumentado que este era un tema contemplado en el art. 2(7) de la Carta: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”.²⁰⁷ Pandit persuadió a la Asamblea General de que estos abusos de derechos humanos eran un tema que la ONU podría y debería investigar, ya que

204 Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence*, trad. Dona Geyer, University of Pennsylvania Press, 2013, pp. 35-36.

205 *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco, 1945*, ob. cit., vol. 3, p. 293; el destacado me pertenece.

206 Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World*, ob. cit.

207 Carta de las Naciones Unidas, disponible en <[www.un.org/es/charter-united-nations](http://www.un.org/es charter-united-nations)>.

las violaciones de derechos humanos de indios iban más allá del Estado sudafricano. Este movimiento de la India hizo que la ONU aclarara, por primera vez, que las violaciones de derechos humanos no estaban protegidas por la doctrina de soberanía. Nehru, escribiéndole a Einstein sobre esta lucha, planteó que cuando la India combatió las políticas en Sudáfrica “se sostenía en el plano más amplio de los derechos humanos para todos en concordancia con la Carta de las Naciones Unidas”.²⁰⁸

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la DUDH

La Carta de las Naciones Unidas requería que la nueva organización internacional desempeñara un papel en la promoción del respeto de los derechos humanos, pero todavía no existía una enumeración intergubernamental de ellos. El siguiente paso era redactar una definición internacional y acordada de estos derechos. Se llevaron a cabo de forma simultánea dos procesos diferentes para redactar una declaración de derechos: un proceso internacional para redactar la DUDH y un proceso regional para redactar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Estos dos procesos se superponían y eran complementarios, pero el proceso de redactar la Declaración Americana estuvo siempre más adelantado que la redacción de la DUDH.²⁰⁹ El Comité Jurídico Interamericano elaboró un borrador completo de la Declaración Americana, que incluía veintiún artículos y otras cincuenta páginas llenas de comentarios, para el 31 de diciembre de 1945, sólo seis meses después de concluir la Conferencia de San Francisco. Este documento se publicó y circuló entre los países miembros para recibir comentarios en marzo de 1946, antes de que se reuniera por primera vez el Comité Preparatorio de las Naciones Unidas, encarga-

208 Como lo cita Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World*, ob. cit., p. 68.

209 Las repúblicas americanas estaban adelantadas porque ya habían solicitado un borrador de la declaración de derechos del Comité Jurídico Interamericano en la Conferencia de 1945, en Ciudad de México, antes de la Conferencia de San Francisco. El proceso de la Declaración Americana, por lo tanto, tenía una ventaja sobre el proceso de redacción; la DUDH tuvo que esperar hasta después de la reunión de San Francisco y las ratificaciones de la Carta de las Naciones Unidas para empezar. Rainer Huhle, “Latinoamérica”, cit.

do de redactar la DUDH.²¹⁰ Los estados americanos luego expandieron la Declaración Americana más allá de este borrador, pero los principales derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales de la Declaración Americana ya estaban presentes en el borrador de 1945.

La reunión en Bogotá

En abril de 1948, los estados americanos se reunieron en Bogotá, Colombia, para hablar de varias preocupaciones regionales, de las cuales la más importante era la creación de una nueva organización regional, la Organización de los Estados Americanos (OEA). Así como la creación de la ONU derivó en una larga discusión sobre los derechos humanos y la democracia, al crearse este organismo se presentó un debate similar en Bogotá. Una vez más, algunos pocos estados querían incluir una declaración de derechos humanos como parte de la Carta de la OEA, mientras que otros eran partidarios de opciones menos vinculantes legalmente. El argumento a favor de una declaración separada de derechos y deberes llegó a imponerse sobre la idea de hacer que los derechos humanos fueran una parte vinculante del tratado de la OEA. El borrador de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre funcionó como un punto de partida para el debate.²¹¹

La contribución más importante de América Latina a los derechos humanos fue el intento de “combinar y balancear el aspecto individual y comunitario” de dichos derechos.²¹² Los latinoamericanos lo concretaron brindando atención a los deberes humanos así como a un lenguaje de derechos humanos; también combinaron la atención a los derechos civiles y políticos y a los económicos y sociales.²¹³ Al hacerlo, los juristas y

210 El Comité Preparatorio de las Naciones Unidas sobre Armas Nucleares tuvo sus primeras reuniones en abril y mayo de 1946. Comité Jurídico Interamericano, *Draft Declaration of the International Rights and Duties of Man and Accompanying Report*, ob. cit.; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 4.

211 Véase Fernando Berdion del Valle y Kathryn Sikkink, “(Re)discovering Duties. Individual Responsibilities in the Age of Rights”, *Minnesota Journal of International Law*, vol. 26, n° 1, 2017, pp. 189-245.

212 Paolo Carozza, “From Conquest to Constitutions”, ob. cit., p. 12.

213 Toda esta sección sobre derechos y deberes está influida por un trabajo en coautoría con Fernando Berdion del Valle, a quien agradezco por darme el

diplomáticos latinoamericanos utilizaron tradiciones socialistas, liberales y católicas para incursionar en distintos modelos de capitalismo liberal y colectivismo socialista.²¹⁴ Los delegados en Bogotá hicieron consideraciones sobre el borrador de la declaración preparada por el Comité Jurídico Interamericano y le agregaron ocho artículos nuevos sobre derechos y diez sobre deberes. La mayoría de las discusiones sobre deberes en el derecho internacional de los derechos humanos se refieren a los deberes estatales correspondientes que cada derecho impone. Por ejemplo, si un individuo tiene derecho a la educación, el Estado tiene el deber de brindarle dicha educación. Pero los deberes en la Declaración Americana son de otro tipo. Son deberes complementarios o suplementarios que tienen los individuos que se suman a los que ya tiene el Estado. Además del deber que tiene el Estado de brindar educación, la Declaración Americana dice también que “toda persona tiene el deber de adquirir por lo menos la instrucción primaria”, y que los padres tienen el deber de educar a sus hijos.²¹⁵ Esta consideración de los deberes es lo que marca la diferencia entre la Declaración Americana y la DUDH, que no hace una lista de deberes específicos, aunque los menciona de forma general en su art. 29. Los primeros borradores del Comité Jurídico Interamericano no incluyeron esta lista de deberes; la decisión de agregarlos surgió en Bogotá.

La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre se elaboró sobre las tradiciones y constituciones de los países latinoamericanos. En este sentido, los derechos y deberes en los documentos surgieron desde dentro de América Latina, no como una imitación de las ideas de los Estados Unidos o Europa Occidental. Esto es lo que un académico llamó el “constitucionalismo interamericano”, o la interacción entre el desarrollo de los derechos humanos y el desarrollo constitucional progresivos en la región.²¹⁶ Así, la idea de derechos humanos y de deberes

permiso de utilizar parte de ese material aquí. Véase Fernando Berdion del Valle y Kathryn Sikkink, “(Re)discovering Duties. Individual Responsibilities in the Age of Rights”, cit.

214 Paolo Carozza, “From Conquest to Constitutions”, cit., p. 12.

215 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, 1948, disponible en <www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/declaracion.asp>.

216 Jorge Contesse, “Inter-American Constitutionalism. The Interaction between Human Rights and Progressive Constitutional Law in Latin America”, en César Rodríguez Garavito (comp.), *Law and Society in Latin America. A New Map*, Nueva York, Routledge, 2015, pp. 220-234.

humanos no fue un “trasplante legal” reciente en la región sino una aspiración local nutrida y cultivada.²¹⁷

Aun así, la inclusión de los deberes junto con los derechos no recibió el mismo apoyo absoluto de parte de todos los estados latinoamericanos. Más que cualquier otro país, México se opuso al lenguaje fuerte y legalmente vinculante propuesto por los otros estados, porque temía la intervención. Ubicado tan cerca de los Estados Unidos y objeto de múltiples intervenciones de ese país durante años, México se convirtió en el defensor más riguroso de la soberanía y la no intervención en la región. El apoyo inicial del país a las declaraciones de los derechos humanos surgió de la preocupación de los mexicanos sobre la intervención estadounidense para proteger los derechos de los estadounidenses en el extranjero, un problema anticipado por la doctrina Calvo. Si una declaración de los derechos del hombre pudiera conducir a un único estándar de protecciones de derechos para todas las personas, cesaría este tipo de intervenciones extranjeras para proteger derechos. Esta fue la posición de México en Chapultepec y en San Francisco. Pero después de San Francisco, y tras la elección de una administración más conservadora, los mexicanos empezaron a temer que la protección internacional de los derechos humanos condujera a más intervención, no a menos. El gobierno mexicano instruyó a sus delegados en Bogotá para que cambiaran el rumbo. Ellos querían apoyar sólo una declaración de derechos humanos, no un tratado legalmente vinculante, y apoyar la protección nacional de los derechos humanos en vez de la protección internacional. Por esta razón, sería importante cambiar el título tentativo de la nueva declaración, “La Declaración de los Derechos y Deberes *Internacionales* del Hombre”, suprimiendo “internacional”, y así volver más ambiguo su propósito.

A raíz de este tipo de desacuerdos, algunas de las delegaciones en Bogotá quedaron decepcionadas con los resultados de la conferencia en lo que respecta a los derechos humanos. Algunos delegados esperaban que se hubiera incluido una declaración de derechos en la Carta de la OEA y que esta se hiciera cumplir por la protección internacional de derechos. Comparada con este ideal de un documento legal con disposiciones para el cumplimiento, el líder de la delegación uruguaya, Dardo Regules, sostuvo que la posición que tomaron los estados sobre derechos

217 Alan Watson, *Legal Transplants. An Approach to Comparative Law*, Charlottesville, VA, University Press of Virginia, 1974.

humanos fue “más tímida y menos obligatoria”. Cuando intentó explicar por qué Uruguay y sus aliados no habían logrado una afirmación más vigorosa de los derechos del hombre, sugirió que los países autoritarios en la región estaban “alarmados por la creación de cualquier instituto que los obligara a responsabilidades internacionales”. También pensó que algunos juristas latinoamericanos estaban tan atados a la idea de la no intervención que se retractaron de cualquier doctrina que la pudiera amenazar.²¹⁸

La influencia de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en la DUDH

La Declaración Americana se completó antes del segundo *round* del borrador de la DUDH e influyó sobre esta última declaración, particularmente con respecto a los derechos sociales y económicos. En su libro sobre la redacción de la DUDH, Morsink escribe que la Declaración Americana “influyó fuertemente sobre el proceso de redacción y el producto de la universal”.²¹⁹ Todos los derechos de la DUDH aparecieron primero en la Declaración Americana, aunque la DUDH profundizó algunos de ellos. No es motivo de sorpresa la fuerte influencia que ejerció la Declaración Americana sobre la DUDH, pues comparten fuentes similares. Cuando John Humphrey, el canadiense que lideró la División de Derechos Humanos de la Secretaría General de las Naciones Unidas, esbozó el esquema de una carta de derechos que usaría la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas para eventualmente producir la DUDH, sus modelos incluían borradores de diversos países, profesores de derecho y ONG, y también de otras organizaciones intergubernamentales, como la Unión Panamericana.²²⁰ Cuba, Panamá y Chile fueron los primeros tres países en enviar borradores completos de cartas de derechos a la comisión; cada uno contenía referencias a derechos a la educación, alimentación, salud y otras disposiciones de seguridad

218 Dardo Regules, *La lucha por la justicia y por el derecho. Apuntes sobre la IX Conferencia Panamericana reunida en Bogotá durante el mes de abril de 1948*, Montevideo, Barreiro y Ramos, 1949, p. 97.

219 Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 130.

220 John P. Humphrey, *Human Rights & the United Nations. A Great Adventure*, Dobbs Ferry, NY, Transnational Publishers, 1984, pp. 31-32.

social.²²¹ Humphrey, un socialdemócrata, era simpatizante de la idea de que la DUDH debía incluir derechos económicos y sociales, y utilizó estos borradores ampliamente al preparar el borrador de la Secretaría General para consideración de la comisión. Esos esbozos latinoamericanos de la carta de los derechos influyeron en su pensamiento hasta tal punto que “Humphrey tomó mucho de la redacción y casi todas las ideas de los derechos sociales, económicos y culturales en su primer borrador de la tradición del socialismo latinoamericano”.²²² El compromiso que los países latinoamericanos asumieron para que se incluyeran los derechos económicos y sociales en la DUDH desmiente una amplia creencia de que dicha inclusión fue consecuencia principalmente de una presión soviética.²²³

En el proceso de redacción de la DUDH, los delegados latinoamericanos intentaron incluir artículos sobre deberes individuales de la Declaración Americana, pero tuvieron menos éxito. El delegado cubano Guy Pérez Cisneros, un católico ferviente, fue el que más insistió en este punto. Dijo: “Se le debe recordar al individuo que él es un miembro de la sociedad y que debe afirmar su derecho a ser humano al reconocer claramente los deberes que son corolarios de sus derechos”. El delegado brasileño afirmó que era “imposible diseñar una declaración de derechos sin proclamar los deberes implícitos en el concepto de libertad”. Sin el concepto de los deberes, prosiguió, “la libertad puede terminar en anarquía y tiranía”. El delegado Peng-chun Chang de China también apoyaba los deberes, especialmente porque se alineaban con los ideales colectivistas chinos opuestos al individualismo Occidental. Otros conceptos introducidos por Chang, como el “espíritu de hermandad”, reflejaron las responsabilidades de un individuo con su comunidad y se incorporaron a la DUDH, a pesar de que ese no fue el caso para los deberes específicos.²²⁴

Los delegados latinoamericanos no lograron incorporar una lista detallada de deberes en la DUDH; tuvieron que contentarse con una sola

221 El borrador panameño fue preparado por el Instituto de Derecho Americano, y el chileno, por el Comité Jurídico Interamericano de la OEA. Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 131.

222 Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit.

223 Mary Ann Glendon, *A World Made New*, ob. cit.; Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit.; John P. Humphrey, *Human Rights & the United Nations*, ob. cit.

224 Todas las citas e información de este párrafo provienen de Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., pp. 245-246.

línea en el art. 29 que hacen mención de los deberes en general. Aun así, con la redacción de esa línea, creyeron que habían asegurado la victoria para su visión más comunitaria. La línea dice: “Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad”. La victoria advino con la palabra “sólo”, la cual, para ellos, reconoce que la comunidad era necesaria para el goce de derechos y que los deberes eran esenciales para la protección de esa comunidad.²²⁵

Además de los derechos económicos y sociales y una mención a los deberes en la DUDH, los delegados latinoamericanos hicieron otras contribuciones importantes. Las delegaciones de América Latina, especialmente México, Cuba y Chile, fueron las primeras en insistir para que la Declaración Americana incluyera el derecho a la justicia. Posteriormente, casi sin ayuda de nadie, insertaron el lenguaje sobre el derecho a la justicia en la DUDH, lo que se convertiría en el art. 8 de la Declaración. Para ellos, el derecho a la justicia garantizaba procedimientos judiciales que pudieran proteger a los individuos contra el abuso de autoridad de gobiernos que violaran sus derechos.

Las leyes de amparo que existían en casi todos los países de América Latina probablemente tengan su origen en las propuestas de esa región para incluir el derecho a la justicia en la Declaración Americana y la DUDH. No hay un equivalente completo de una ley de amparo en países con ley consuetudinaria. El hábeas corpus está relacionado, pero este sólo protege contra la detención injusta, mientras que las leyes de amparo ofrecen protección para todo el espectro de violaciones de derechos que puedan ocurrir como resultado de “actos de autoridad”. El hábeas corpus es una especie dentro de un género más amplio de protecciones, muchas de las cuales están cubiertas por las leyes de amparo.²²⁶ Este es un ejemplo claro de la innovación normativa y del protagonismo por el cual las delegaciones latinoamericanas adoptaron procedimientos de sus propias tradiciones constitucionales, que no estaban presentes en las constituciones de los países más grandes con derecho consuetudinario y que las usaron para crear un artículo esencial en las nuevas declaraciones de derechos humanos. La idea de un derecho a la justicia serviría luego de pieza fundamental en los esfuerzos latinoamericanos para asegurar la

225 Todas las citas de este párrafo provienen de Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., pp. 247 y 249.

226 Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit.

rendición de cuentas a través del sistema interamericano. En ese sentido, existe una continuidad desde las contribuciones normativas y legales que hicieron los estados latinoamericanos a la DUDH y a la Declaración Americana y las contribuciones posteriores del sistema interamericano al derecho internacional de los derechos humanos en los setenta y noventa. Si los delegados latinoamericanos no hubieran insistido, el derecho a la justicia no habría sido articulado en la DUDH.

Los países latinoamericanos no eran los únicos que querían una ejecución más fuerte de derechos humanos. La delegación de Yugoslavia intentó incluir a las poblaciones coloniales de forma explícita en un artículo de la Declaración Universal que fue “aplastado vehementemente por Gran Bretaña en acuerdo con Francia”.²²⁷ La delegada india a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Hansa Mehta, también buscó algo más vinculante que una simple declaración de derechos humanos. Ella propuso un marco para un comité especial de derechos humanos, que trabajaría con una corte internacional para atender casos de y contra individuos y estados.²²⁸ Podemos ver que Mehta, con el apoyo de Nehru, fue una visionaria de los derechos humanos, al sugerir ideas de ejecución que no serían adoptadas sino recién medio siglo después.

Los derechos de las mujeres en la Carta de las Naciones Unidas y en la DUDH

La historia de cómo apareció la igualdad de derechos para hombres y mujeres en la Carta de las Naciones Unidas ilustra la forma en que se descartan o distorsionan las contribuciones del Sur Global. Algunos investigadores simplemente suponen que el pequeño puñado de mujeres que representaba a países como los Estados Unidos y Canadá hicieron la diferencia. Incluso la historia oficial de la ONU no relata los hechos correctamente; pues reconoce que, de las seis delegadas oficiales en la Conferencia de San Francisco en 1945 (donde se redactó la Carta de las Naciones Unidas), la mitad provenía de América Latina (República Dominicana, Brasil y Uruguay), una de China, una de los Estados Unidos

227 Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence*, ob. cit., p. 39.

228 Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World*, ob. cit., pp. 71-74.

Figura 3.2. Bertha Lutz de Brasil en la Conferencia de San Francisco, 15 de junio de 1945



Fuente: UN/Mili. Reproducida con permiso.

y otra de Canadá, pero sugiere que todas las delegadas “trabajaron juntas de forma exitosa para incluir los derechos de las mujeres en la Carta de las Naciones Unidas”.²²⁹ En realidad, fueron dos mujeres latinas, Bertha Lutz, delegada de Brasil, y Minerva Bernardino, de la República Dominicana, las que lideraron estos esfuerzos y recibieron más apoyo de muchos de sus colegas en América Latina que de las otras delegadas.

Las posturas de las delegadas latinoamericanas en San Francisco fueron el resultado de su vínculo, a menudo de varias décadas, con el movimiento feminista panamericano, “un movimiento que Lutz ayudó a

229 UNDAW 2003 como lo cita Mary Ann Glendon, “Forgotten Crucible”, cit.

impulsar”.²³⁰ Los amplios objetivos del movimiento no sólo incluían el derecho al voto sino también derechos sociales para las mujeres, legislación laboral para las trabajadoras domésticas y rurales, y mayor multilateralismo e igualdad global en las relaciones internacionales entre estados.²³¹ Lutz y Bernardino respaldaron resoluciones y enmiendas no sólo para promover los derechos de las mujeres sino también para apoyar los derechos humanos y prohibir la discriminación de manera más general. En parte gracias a sus esfuerzos, la Carta de las Naciones Unidas menciona los derechos humanos en varias de sus secciones.²³² Lutz y Bernardino reivindicaban la igualdad de derechos para hombres y mujeres, al incluir lo que luego se convertiría en el art. 8 de la Carta: “La Organización no establecerá restricciones en cuanto a la elegibilidad de hombres y mujeres para participar en condiciones de igualdad y en cualquier carácter en las funciones de sus órganos principales y subsidiarios”.²³³ Las delegadas de los Estados Unidos y Canadá, así como las consejeras de la delegación del Reino Unido, se opusieron a la propuesta reivindicatoria de Lutz y Bernardino.²³⁴

Lutz, hija de madre británica y padre brasileño con raíces suizo-alemanas, era una anglófila y estaba ansiosa por conocer a las delegadas de países angloparlantes. Poco después de llegar, recibió una invitación a tomar el té con la delegada estadounidense Virginia Gildersleeve, decana del Barnard College, y las dos consejeras de la delegación del Reino Unido. Lutz las describió como altivas.²³⁵ Gildersleeve “bombardeó a Lutz con preguntas sobre sus calificaciones” intentando “ubicar-

230 Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.

231 Íd.

232 Íd.

233 Carta de las Naciones Unidas, disponible en <www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>.

234 Esta historia ha sido documentada de forma meticulosa en los nuevos trabajos de Katherine Marino y Torild Skard, y se ha confirmado tanto en las memorias de la delegada estadounidense Virginia Gildersleeve como en un corto informe que Lutz escribió sobre su trabajo y el de otras mujeres en la Conferencia de San Francisco. Véanse Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.; Torild Skard, “Getting Our History Right. How Were the Equal Rights of Women and Men Included in the Charter of the United Nations?”, *Forum for Development Studies* 35, n° 1, 1° de junio de 2008, pp. 37-60; Bertha Lutz, “Women at the Conference in San Francisco”, trad. Vitoria Junqueira, Museu Virtual of Brazil, s.d., disponible en <lhs.unb.br>.

235 Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.

la”, a lo que Lutz respondió: “Puedes buscar en el *Who’s Who in Latin America* [¿Quién es quién en América Latina?] de Percy B. Martin”.²³⁶ Cuando Lutz les dijo que su objetivo era alcanzar unas Naciones Unidas que promovieran los derechos de las mujeres y que las incluyeran en todo su trabajo, Gildersleeve le advirtió que “solicitar cualquier medida especial para las mujeres en la carta” sería “muy vulgar” y “no muy femenino”.²³⁷

En sus notas de la conferencia, Lutz explicó cómo los delegados latinoamericanos, con apoyo de las consejeras de la delegación australiana, lucharon por una declaración general sobre los derechos de las mujeres, que reconociera la completa igualdad entre hombres y mujeres ante la ley. La falta de apoyo de las mujeres estadounidenses y británicas a una resolución de los derechos de las mujeres fue decepcionante para Lutz. Ella informó:

Las delegadas de los Estados Unidos y Gran Bretaña sostenían que era innecesario (e incluso indigno) que las mujeres reclamaran derechos para sí mismas y que su presencia en la conferencia era una prueba positiva de que las mujeres ya tenían una posición consolidada en la organización... La delegada estadounidense creía que ella estaba ahí no en calidad de mujer sino de experta. Las mujeres británicas sostuvieron que, como ya había ministras [en el Reino Unido], las mujeres ya no necesitaban más reivindicaciones en Gran Bretaña... Fue imposible hacer ver a las mujeres de las grandes democracias que había otras en otros países no necesariamente en Sudamérica que había enviado a dos legisladoras a la conferencia, que no tenían derechos.²³⁸

236 Bertha Lutz, notas sobre la Conferencia de San Francisco, como se ve en Bertha Lutz, Delegada Plenipotenciaria de Brasil (0780) ABFPF; Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.

237 Bertha Lutz, notas sobre la Conferencia de San Francisco, como se ve en Bertha Lutz, Delegada Plenipotenciaria de Brasil (0780) ABFPF; Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.; Lutz a Catt, 21 de mayo de 1945, rollo 12, NAWSA Papers, como lo cita Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.

238 Bertha Lutz, “Women at the Conference in San Francisco”, cit.

Figura 3.3. Hansa Mehta (derecha) y J. Marguerite Bowie, miembros de la Comisión, en la V Sesión de la Comisión de Derechos Humanos, 9 de mayo de 1949



Fuente: UN/Marvin Bolotsky. Reproducida con permiso.

El informe de Lutz también registra encuentros curiosos con otras delegaciones. La soviética, por ejemplo, no tenía ninguna delegada; le explicaron a Lutz que esto era porque “el viaje por las regiones polares era muy extenuante para ellas”. Sin embargo, de las cinco grandes potencias, “sólo Rusia mostró voluntad en ocuparse de las enmiendas de las mujeres”, según explicó Lutz luego.²³⁹

Las ONG estadounidenses dieron más apoyo a la inclusión de las enmiendas de las mujeres que los propios delegados de ese país. Lutz se

239 Íd.

reunió con los representantes de los Estados Unidos de las organizaciones de mujeres que se encontraban en San Francisco como consultores de la delegación estadounidense para preguntarles sobre su apoyo a las enmiendas latinoamericanas. Estos consultores a su vez hicieron *lobby* en la delegación de los Estados Unidos y, a pesar de la continua oposición de Gildersleeve, eventualmente fueron capaces de asegurar “un consentimiento más bien reticente” de la delegación de ese país a las enmiendas de las mujeres. Finalmente, y por sorpresa, la cabeza de la delegación sudafricana, el mariscal Jan Smuts, incluyó una frase en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas que reafirmaba la “igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas”.²⁴⁰

A los esfuerzos para incluir las referencias a los derechos de las mujeres en la Carta de las Naciones Unidas les siguieron otros para incluir los derechos de las mujeres en la DUDH. Hansa Mehta, delegada de la India tanto en la Conferencia en San Francisco como en la redacción de la DUDH en 1948, hizo contribuciones importantes al reconocimiento de los derechos de las mujeres en ambas instancias. Mehta, una feminista que había actuado como fuerte defensora de la independencia de la India y de los derechos de las mujeres, participó en la Subcomisión de las Naciones Unidas de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, para lo que fue importante su trabajo en la Conferencia de Mujeres de la India a mediados de 1946.²⁴¹

Cuando Mehta vio que el borrador original del art. 1 de la Declaración Universal decía “todos los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, advirtió que la expresión “todos los hombres” puede interpretarse como “excluyente de la mujer, y anticuada”. Eleanor Roosevelt, directora de la Comisión de las Naciones Unidas de Derechos Humanos, no vio la necesidad de hacer el cambio; la palabra “hombres”, dijo, generalmente se acepta para incluir a todos los seres humanos. Pero Mehta y otros delegados insistieron y, gracias a su presión perseverante, el artículo se modificó con la expresión “todos los seres humanos”.²⁴²

Mehta también trabajó con Minerva Bernardino, representante de la República Dominicana, en el proceso de redacción de la DUDH para asegurarse de que el preámbulo de esta Declaración repitiera el preám-

240 Íd.

241 Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World*, ob. cit., pp. 69-70.

242 Johannes Morsink, *The Universal Declaration of Human Rights*, ob. cit., p. 118.

bulo de la Carta de las Naciones Unidas cuando se refiere a “la igualdad de derechos de hombres y mujeres”. El Comité, por su parte, votó 32-2 para incluir una referencia a la “igualdad de derechos de hombres y mujeres”, en la que China y los Estados Unidos votaron en contra.²⁴³

En resumen, Bertha Lutz y Minerva Bernardino desempeñaron un papel fundamental en la inclusión de los derechos de las mujeres en la Carta de las Naciones Unidas, el tratado sobre el cual reposa todo el trabajo posterior de derechos humanos de la ONU; ambas continuaron con la tarea de fortalecer el lenguaje de los derechos de las mujeres en la DUDH. Sin embargo, casi nadie conoce sus nombres o recuerda sus logros.²⁴⁴ En América Latina, Lutz no es una figura muy conocida e, incluso en Brasil, sus contribuciones comenzaron a ser reconocidas recién en los últimos tiempos; por ejemplo, en un maravilloso “museo virtual” sobre su vida que realizaron académicos de la Universidad de Brasilia.²⁴⁵ Lutz fue feminista, bióloga y una defensora de los derechos de las mujeres y de los trabajadores en muchas conferencias internacionales antes y después de la Segunda Guerra Mundial. En ese sentido, tuvo más experiencia internacional que Eleanor Roosevelt cuando el presidente Truman le pidió ser la delegada de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas en 1945. No quiero minimizar las contribuciones de Roosevelt, pues fue una valiente defensora de los derechos civiles y de las mujeres antes de que empezara su carrera en los derechos humanos internacionales. Pero debemos asegurarnos de que todo el reconocimiento por Roosevelt no oscurezca el trabajo de otros.²⁴⁶

243 Íd.

244 Para el público y los investigadores en derechos humanos, los nombres Lutz o Bernardino son desconocidos, pero varios historiadores de las mujeres y del feminismo desde hace algún tiempo han reconocido su trabajo. Véanse, en particular, Leila J. Rupp, *Worlds of Women. The Making of an International Women's Movement*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1997; Glenda Sluga, *Internationalism in the Age of Nationalism*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, Inc, 2013; Rachel Soihet, *O feminismo tático de Bertha Lutz*, Florianópolis, SC, Editora Mulheres, 2006; Ellen DuBois y Lauren Derby, “The Strange Case of Minerva Bernardino. Pan American and United Nations Women's Right Activist”, *Women's Studies International Forum*, vol. 32, n° 1, 2009, pp. 43-50.

245 El museo virtual fue creado por Teresa Cristina de Novaes Marques. Se puede encontrar en <lhs.unb.br/bertha>.

246 En *A World Made New. Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*, Mary Ann Glendon no sólo detalla el trabajo de Roosevelt sino

Agencia y autenticidad de los defensores de los derechos humanos

Antes de dirigir nuestra atención a la potencial agencia de individuos y estados fuera del Norte Global, primero debemos observar las complejidades que se ignoran al dividir al mundo entre Norte y Sur y Oriente y Occidente. Muchos académicos utilizan términos como “Norte Global” y “Occidente” como si fueran intercambiables, refiriéndose a los países ricos en Europa y Norteamérica. América Latina complica esta distinción porque los académicos y políticos latinoamericanos han heredado las tradiciones intelectuales occidentales de la Ilustración y, sin embargo, son geográfica y políticamente parte del Sur Global.²⁴⁷

Muchos de los latinoamericanos comprometidos con el movimiento de derechos humanos y del derecho internacional tuvieron una conciencia jurídica “criolla” que juntaba elementos de las experiencias y preocupaciones latinoamericanas con las tradiciones internacionales jurídicas de entonces. Liliana Obregón, la investigadora que inventó el término “conciencia jurídica criolla”, me lo explicó así y se colocó como ejemplo: “Se podría decir que soy una criolla moderna puesto que debo escribir en inglés para que me lean, he estado en el centro del poder académico, pero aun así me siento atada a ciertas particularidades y sensibilidades de donde provengo”.²⁴⁸ Para Obregón, lo “criollo” no se refiere a una categoría étnica sino a una categoría jurídica y social, a una forma de concebir el gobierno y el derecho internacional. Las élites jurídicas latinoamericanas participaron en los debates internacionales que se llevaron a cabo en el centro del poder, y al mismo tiempo desafiaban a quienes estaban en el centro con ideas de su propia perspectiva regional.²⁴⁹

que también destaca el papel desempeñado por otros actores importantes en la redacción de la DUDH: Charles Malik del Líbano, Peng-chun Chang de China, René Cassin de Francia, Herán Santa Cruz de Chile, Carlos Romulo de las Filipinas, Hansa Mehta de la India y Alexei Pavlov de la URSS. Le doy menos atención aquí al desempeño crucial de Charles Malik, Peng-chun Chang y René Cassin porque Glendon, Morsink y otros los han discutido en profundidad.

247 Esto se relaciona con lo que Louise Fawcett afirma sobre América Latina, que no es completamente “Occidental” ni “no Occidental”. Louise Fawcett, “Between West and Non-West”, cit.

248 Liliana Obregón, entrevista por correo electrónico con la autora, 18 de septiembre de 2014.

249 En su definición más conocida, “criollo” es un descendiente europeo nacido en las Américas. Liliana Obregón, “Between Civilization and Barbarism. Creole

Arnulf Becker Lorca señala un fenómeno similar que denomina “derecho internacional mestizo”, que focaliza el papel desempeñado por los abogados internacionales no occidentales en la construcción del orden jurídico internacional. Lorca se da cuenta de que el derecho internacional a menudo es un discurso de poder, pero muestra que también ha sido y puede ser un discurso de resistencia al poder.²⁵⁰ En el caso de la Conferencia de San Francisco, la mayoría de los países presentes no eran del Norte Global, y sin embargo fueron capaces de manifestar sus preocupaciones sobre el desarrollo y los derechos en la Carta de las Naciones Unidas en formas que han perdurado en el trabajo de esa organización internacional.

Algunos teóricos críticos no niegan que los individuos y líderes políticos del Sur Global promovieron los derechos humanos, pero, debido a que estos individuos fueron educados en el extranjero o adoptaron filosofías occidentales, se los considera menos auténticos y no como representantes verdaderos de sus regiones o tradiciones. En el capítulo 1, presenté el concepto de “autenticidad” como una parte de la legitimidad; al cuestionar la autenticidad de algunos de estos activistas del Sur Global, se pone en duda la legitimidad del derecho internacional de los derechos humanos. Así, las contribuciones de un diplomático como Charles Malik, el representante de Líbano que desempeñó un papel importante en la redacción de la DUDH, se menosprecian porque era un cristiano que se educó en escuelas estadounidenses y obtuvo un doctorado en filosofía de Harvard. Para algunos académicos y activistas, esto lo convierte en alguien falso pues imita las ideas de Occidente en vez de representar al Medio Oriente, incluso cuando el cristianismo se originó en el Medio Oriente, y Líbano fue fundado como un Estado de mayoría cristiana a principios del siglo XX. Pero una de las contribuciones clave de Malik a la DUDH está directamente relacionada con su preocupación con temas relevantes para Líbano: propuso que el artículo de libertad de culto incluyera el derecho a que una persona pueda cambiar de credo. Malik no se basó en ningún precedente de Occidente sino en la experiencia de su

Interventions in International Law”, *Third World Quarterly*, vol. 27, n° 5, 2006, p. 817.

250 Arnulf Becker Lorca, “Writing the History of International Law”, trabajo presentado en el Primer Taller de la Asociación SJD, Facultad de Derecho de Harvard, Cambridge, MA, 9 de mayo de 2015.

país al aceptar a refugiados religiosos, algunos de los cuales huían de la persecución por su conversión religiosa.²⁵¹

De forma similar, justo antes y durante la Primera Guerra Mundial, los intelectuales africanos que se educaron en Inglaterra como Osho Davis y Bandele Omoniyi luchaban con vehemencia contra el sistema de Autoridad Nativa de ese país, que excluía a sus sujetos coloniales del gobierno directo al otorgar a los gobernantes tradicionales poderes extensos sobre las unidades administrativas locales africanas. Estos escritores defendían “la capacidad de que los africanos gocen de derechos políticos y civiles completos”, pero dado que fueron educados en Inglaterra, algunos académicos los consideran menos auténticos.²⁵²

Negar la autenticidad de estos académicos y diplomáticos significa pasar por alto el tinte transnacional que ya tenía el mundo a mediados del siglo XX, donde se intercambiaban ideas y las personas circulaban. Todos los defensores de derechos humanos mencionados en este libro fueron parte de la circulación global de ideas y de las redes transnacionales de activistas, intelectuales y diplomáticos.²⁵³ Lutz, por ejemplo, participó en lo que hoy llamaríamos una red transnacional de defensa.²⁵⁴ Ella representaba al gobierno brasileño en las conferencias internacionales, pero no sólo estaba allí por su conocimiento técnico. También era una defensora de los derechos de las mujeres y estaba vinculada a otros defensores en Brasil, América Latina y el mundo.

Como a Malik y a Lutz, también al general Carlos Rómulo de Filipinas se lo puede acusar injustamente de tener puntos de vista heredados y promovidos por los Estados Unidos, el antiguo colonizador de su país, durante la redacción de la DUDH.²⁵⁵ Sin embargo, un acercamiento más

251 Mary Ann Glendon, *A World Made New*, ob. cit., pp. 69-70.

252 Bonny Ibhawoh, *Imperialism and Human Rights. Colonial Discourses of Rights and Liberties in African History*, Albany, NY, State University of New York Press, 2007, pp. 143-144.

253 Un análisis similar sobre los activistas latinoamericanos de derechos humanos en los setenta puede verse en el próximo libro de Patrick William Kelly, *Salvation in Small Steps. Latin America and the Making of Global Human Rights Politics*, en prensa, s.f.

254 Sobre las redes transnacionales de defensa, véase Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI, 2000.

255 Eric Pace, “Carlos P. Romulo of Philippines Dies”, *The New York Times*, 16 de diciembre de 1985, disponible en <www.nytimes.com>.

profundo revela que el general Rómulo hizo lo contrario. En vez de tomar prestado de la política exterior de los Estados Unidos, se concentró en “el espíritu detrás del trabajo de los Estados Unidos en Filipinas” y lo moldeó a lo que llamaría el “patrón filipino”.²⁵⁶ Él alentaba el involucramiento de las grandes potencias en el mundo en vías de desarrollo, no a través del imperialismo sino de la extensión de derechos y libertades.²⁵⁷ El general Rómulo, es cierto, vio algunos aspectos del imperialismo estadounidense como loables, pero lo hizo para fortalecer su argumento de una promoción internacional de los derechos individuales.²⁵⁸

A algunos de estos delegados no sólo se los ve como “falsos” sino también como políticamente incorrectos. Lutz, por ejemplo, despreciaba a Gandhi, no apoyaba los esfuerzos anticoloniales en San Francisco y tenía expresiones racistas en privado. Tanto Bernardino como Lutz ayudaron a fundar organizaciones feministas de clase media o media-alta y se las veía muy cómodas con los dictadores en sus países, Rafael Trujillo y Getúlio Vargas.²⁵⁹ Bernardino y Lutz eran hijas de su propia época en muchos aspectos y, aun así, al mismo tiempo, eran extraordinariamente progresistas en sus peticiones y su trabajo por los derechos de las mujeres.

Desacreditar las contribuciones de personas como Malik o Lutz porque fueron educadas en el exterior o porque tenían algunas ideas conservadoras no viene al caso. Como vimos por las memorias de Lutz, los delegados de algunas partes del Sur Global estaban orgullosos de sus posiciones y eran capaces de levantarse contra los estados poderosos.²⁶⁰ Este orgullo y autonomía se ha perdido en algunos de los trabajos poscoloniales o subalternos. La idea de lo subalterno subraya cómo se excluía a las personas de ciertas estructuras establecidas de representación políti-

256 Carlos P. Rómulo, “The Philippine Pattern”, *Far Eastern Survey*, vol. 13, nº 14, 1944, p. 129.

257 Glenn Mitoma, *Human Rights and the Negotiation of American Power*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2013, pp. 75-76.

258 *Ibíd.*, p. 101.

259 Katherine Marino, “The Vanguard of Feminist Demands”, cit.

260 Rainer Huhle, al discutir las memorias de Víctor Andrés Belaunde de Perú y específicamente su participación en la Conferencia de San Francisco, dice, por ejemplo, que “su posición está permeada por un fuerte orgullo regional hispanolatinoamericano, que condujo a una oposición firme a las decisiones de las grandes potencias en Dumbarton Oaks”. Rainer Huhle, “Latinoamérica”, cit.

ca y se les negaba una voz para reformar su mundo.²⁶¹ Esta exclusión era la norma en los cuarenta, cuando muchos países todavía eran colonias y sus habitantes quedaban privados de representación y se les negaba una voz en la nueva ONU. Pero en sus esfuerzos para subrayar la exclusión de los subalternos, algunos teóricos poscoloniales han ignorado o menospreciado episodios importantes del protagonismo del sur, lo cual soslaya paradójicamente las contribuciones de los delegados del Sur Global que estaban activos en ese momento.²⁶²

Muchos de los individuos que se presentan en este libro personificaban una conciencia jurídica criolla y tenían la esperanza de modificar su mundo en parte a través del derecho internacional mestizo. Aquí no limito las palabras “criollo” o “mestizo” a los latinoamericanos; las uso para referirme a los individuos de cualquier país o región que estuvieran involucrados completamente en los debates jurídicos globales y cuestionaran los términos de dichos debates desde la perspectiva de la periferia del sistema. Los defensores de los derechos humanos y de la democracia del Sur Global, así como sus colegas del Norte Global, tenían el potencial de una agencia completa. En otras palabras, los activistas de derechos humanos del Sur Global debían verse como “seres autónomos que eran responsables de muchas de sus propias acciones”.²⁶³ Ellos no representaban completamente a sus sociedades, pero la mayoría de los defensores de derechos humanos tampoco lo hacían. Más aún, estos individuos eran visionarios y por lo tanto estaban por delante de las mayorías en sus países. ¿Era Eleanor Roosevelt completamente representativa de los Estados Unidos? Roosevelt vivió en una época cuando la mayoría de los estadounidenses apoyaban o toleraban la discriminación legal contra los afroestadounidenses. Roosevelt, por su parte, se comprometió

261 Gayatri Chakravorty Spivak, “Can the Subaltern Speak?”, en Bill Ashcroft, Gareth Griffiths y Helen Tiffin (comps.), *The Post-Colonial Studies Reader*, Londres, Routledge, 1995, pp. 24-28.

262 Una forma más orientada a la acción de los estudios subalternos proviene de Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito, quienes proponen una aproximación que llaman “legalidad cosmopolita subalterna”. César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos (comps.), *El derecho y la globalización desde abajo. Hacia una legalidad cosmopolita*, México, Anthropos, 2007.

263 Rom Harré, 1993, como lo cita Colin Wight, *Agents, Structures and International Relations. Politics as Ontology*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006, p. 210.

con los derechos civiles. Cada uno de nuestros protagonistas refleja algunas de las creencias de su propio país y rechaza o desafía otras. A su modo, tanto Eleanor Roosevelt como Bertha Lutz eran casos atípicos en sus propias sociedades.²⁶⁴

Por eso sostengo que descartar la autenticidad de los delegados del Sur Global porque eran una minoría (defensores del feminismo, estudiantes en el extranjero, etc.) no sólo es paternalista sino también refleja el desconocimiento de la naturaleza transnacional de los debates sobre derechos en el siglo XX. Las sociedades tanto en el Sur como en el Norte Global eran políticamente heterogéneas, y los activistas por los derechos humanos a menudo representaban puntos de vista minoritarios. En el período de posguerra, estos puntos de vista minoritarios se ampliaron por la gran crisis que atravesó el mundo y por el deseo de abrazar un nuevo comienzo. Aun así, las ideas que aparecieron en San Francisco venían difundiéndose desde hacía mucho.

Conclusión

La historia del movimiento de derechos humanos después de la Segunda Guerra Mundial ilustra cómo los menos poderosos adoptaron la idea de la protección internacional de los derechos humanos en aras de contener a los más poderosos, y no a la inversa. Sin embargo, las probabilidades de que estos grupos menos poderosos tuvieran éxito aumentaron cuando tuvieron aliados dentro de los estados poderosos. En el caso de la Carta de las Naciones Unidas y la DUDH, los protagonistas fueron los estados latinoamericanos, otros estados pequeños y las ONG que lideraron la incorporación de los derechos humanos dentro de las instituciones de la posguerra y que, eventualmente, fueron incluso capaces de persuadir a los Estados Unidos para que los apoyaran, y no al revés.²⁶⁵

264 Katherine Marino me recordó que, aunque Bertha Lutz era de alguna forma una excepción en su propia sociedad, ella y su grupo feminista influyeron profundamente el discurso político popular en Brasil e iniciaron cambios legislativos nacionales para las mujeres. Katherine Marino, conversación con la autora, 11 de abril de 2016, Cambridge, MA.

265 Susan Waltz, "Universalizing Human Rights", cit.

¿Por qué el papel de América Latina y el de otros estados pequeños en el surgimiento de las normas y el derecho internacional de los derechos humanos globales no ha sido percibido o entendido de forma más amplia por los investigadores en relaciones internacionales, entre ellos, a veces, los del Sur Global? Hay varias explicaciones posibles. Muchos investigadores de relaciones internacionales no tienen el entrenamiento, el conocimiento o la inclinación para llevar a cabo trabajo de campo en el mundo en vías de desarrollo. Por tanto, posan su vista sobre las fuentes del Norte Global. Y aquí hay todavía otra paradoja: incluso los académicos que critican cómo el Norte Global impone las normas al Sur Global a menudo lo hacen con base en investigaciones hechas casi exclusivamente en el Norte Global, y usan las fuentes disponibles allí. Los diseños de investigación de estos académicos reproducen la misma situación que critican. En sus esfuerzos por resaltar la forma en que los países del Norte Global han silenciado las voces del mundo en vías de desarrollo y le han impuesto los valores del norte, dichos investigadores han perpetuado también el silencio al no investigar con detenimiento las fuentes del mundo en vías de desarrollo. Por ejemplo, uno de los compiladores de *Revisiting the Origins of Human Rights*, un volumen inspirado en la teoría jurídica crítica, nos dice en su capítulo sobre la DUDH que “es casi imposible encontrar algún momento decisivo tanto antes como después de la adopción de la DUDH en el que se pueda decir que los que llevan las de perder han sido genuinamente los actores principales en las diversas arenas globales en vez de ser meros recipientes de una acción”.²⁶⁶ Y sin embargo, con la excepción de una sola mención a Simón Bolívar, ninguno de los capítulos le presta ninguna atención a América Latina, ni usa fuentes latinoamericanas, ni siquiera de otras partes del mundo en vías de desarrollo. El libro nunca menciona la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, ni su influencia en la DUDH. Espero que este capítulo haya ilustrado que el argumento de que es imposible encontrar momentos decisivos donde los que llevan las de perder hayan sido los actores principales es evidentemente falso. Es imposible ver que los que llevan las de perder son los actores principales

266 Miia Halme-Tuomisaari, “Lobbying for Relevance. American Internationalist, French Civil Libertarians and the UDHR”, en Pamela Slotte y Miia Halme (comps.), *Revisiting the Origins of Human Rights*, Cambridge, Cambridge University Press, 2015, pp. 331-332.

Figura 3.4. IX Conferencia Internacional de Estados Americanos, Bogotá, 1948



Fuente: Secretaría General de la Organización de Estados Americanos. Reproducida con permiso. Todos los derechos reservados.

cuando los autores y editores no miran con atención ni usan fuentes del mundo en vías de desarrollo.

Un estudio sobre los hombres y mujeres más importantes que promovieron los derechos humanos en el período de entreguerras, durante la Segunda Guerra Mundial y en el período de la posguerra muestra que, aunque la mayoría no eran los que llevaban las de perder en términos de ser víctimas directas, muchos venían de la semiperiferia del sistema-mundo, no del centro, y tenían conciencia y se veían afectados personalmente por problemas de exilio, autoritarismo y represión. Algunos, como Raphael Lemkin y Hersch Lauterpacht, eran exiliados de esa parte de Europa central que los historiadores han llamado “las tierras de sangre” y perdieron sus familias en el Holocausto.²⁶⁷ En otros casos, personas clave como Alejandro Álvarez de Chile, Ricardo Alfaro de Panamá, Minerva Bernardino de la República Dominicana, Peng-chun Chang de

267 Philippe Sands, *East West Street*, ob. cit.

Figura 3.5. Los disturbios del Bogotazo, 9 de abril de 1948, al mismo tiempo de la IX Conferencia Internacional de Estados Americanos



Fuente: Archivo fotográfico Sady González (Bogotá). 1938-1949
Biblioteca Luis Ángel Arango. Reproducida con permiso

China, Antoine Frangulis de Grecia, Bertha Lutz de Brasil, Charles Malik de Líbano, André Mandelstam de Rusia, Hansa Mehta y Madam Pandit de la India, Dardo Regules de Uruguay y Carlos Rómulo de Filipinas, eran juristas y/o diplomáticos de países en los márgenes del poder, algunos de los cuales habían sufrido en carne propia el exilio, el colonialismo, la discriminación y/o la marginalización.

Puede haber otras razones por las cuales el protagonismo de América Latina no ha sido reconocido, entre ellas una paradoja en el corazón de la defensa latinoamericana de los derechos humanos que pudo haber debilitado su efectividad. Al mismo tiempo en que muchos países latinoamericanos defendían normas internacionales de derechos humanos, las prácticas en el terreno distaban del ideal de derechos humanos. Esta paradoja era notoria en la Conferencia de 1948 en Bogotá, cuando por primera vez los estados americanos aprobaron la Declaración Americana. En medio del evento, un líder político populista importante en Colombia, Jorge Eliécer Gaitán, fue asesinado en las calles de Bogotá. El hecho desató las protestas y la violencia, y la conferencia se suspendió

momentáneamente. Gaitán, líder del ala izquierda del Partido Liberal, era un orador elocuente muy admirado por los pobres de la ciudad, quienes respondieron a su asesinato con disturbios, saqueos y matanzas, que a su vez provocaron la respuesta violenta de las fuerzas de seguridad estatales. Este disturbio se conoce como el Bogotazo, donde murieron miles de personas y una gran parte de la ciudad quedó destruida por los incendios. En la actualidad, el Bogotazo es visto como el inicio del período conocido en Colombia como La Violencia, en el que murieron cientos de miles de colombianos.

Yuxtapuesta a la conferencia que se proponía alcanzar una nueva organización regional y proclamar los derechos y deberes del hombre, se desarrollaba esta escena de violencia masiva mientras el gobierno anfitrión pisoteaba los derechos de sus ciudadanos. La respuesta de la comunidad mundial, y también de muchos en la región, pudo haber sido la de descartar las nobles palabras dentro de la conferencia pues al parecer los hechos afuera las contradecían; o quizá los eventos no hacían más que presagiar los grandes problemas de seguridad y violencia que dominarían el período de la Guerra Fría y que harían oídos sordos a las declaraciones generales. De cualquier modo, la brecha entre la retórica y la práctica generó cinismo, que fue reconocido en ese momento. El delegado uruguayo en Bogotá, Dardo Regules, escribió en sus memorias de la conferencia: “Levantamos el hombre en América hasta convertirlo en protagonista de la paz. [...] Y luego le ponemos en las manos un manojo de derechos imprescriptibles; ¿y, después de todo esto? Después de todo esto, ¿lo dejamos abandonado en el fondo de las prisiones, sin proceso, o en los caminos del exilio sin recursos?”.²⁶⁸

Algunos académicos afirman que América Latina se ha caracterizado desde hace tiempo por una “cultura del incumplimiento de reglas” que se remonta al período colonial. Dardo Regules afirma que “nosotros los latinoamericanos vivimos en una especie de sociedad esquizofrénica en la que las personas hablan mucho sobre lo que debe ser y promulgan muchas regulaciones sobre los derechos, pero lo que se promulga rara vez se practica”.²⁶⁹ Pero como veremos en el capítulo 4, aunque en el

268 Dardo Regules, *La lucha por la justicia y por el derecho*, ob. cit., p. 93.

269 Mauricio García Villegas, “Ineffectiveness of the Law and the Culture of Noncompliance with Rules in Latin America”, en César Rodríguez Garavito (comp.), *Law and Society in Latin America*, ob. cit., pp. 63-80.

corto plazo hubo una desconexión entre las nuevas declaraciones de derechos humanos y las prácticas estatales en la región, en el largo plazo las nuevas normas de derechos humanos se institucionalizaron y se volvieron palancas efectivas para el cambio.

Este análisis histórico de rastrear los orígenes de las normas internacionales ilumina los desarrollos actuales en derechos humanos y puede ayudar a estudiantes, como el caso que mencioné al inicio de este capítulo, a navegar las complejidades del trabajo en derechos humanos. Los protagonistas de los derechos humanos del Sur Global no estuvieron motivados por una sola filosofía liberal. Venían de distintas tradiciones religiosas y políticas. Algunos eran seculares, pero muchos no lo eran. Los derechos humanos no fueron un “reemplazo secular al dios cristiano”,²⁷⁰ sino un ideal a través del cual las personas religiosas y seculares, motivadas por varias corrientes filosóficas, podían encontrar un terreno común. Por un momento, a mediados de los cuarenta, el discurso de los derechos humanos fue un espacio de reunión, lo que los filósofos más tarde llamarían “un consenso político superpuesto”, entre algunos liberales, socialistas, católicos, hinduistas y muchos otros grupos, en vez de ser una victoria de uno o una imposición de una moralidad secular sobre todos. Sin embargo, este frágil consenso estuvo marcado por desacuerdos fundamentales, particularmente sobre el nivel hasta el cual la protección internacional de derechos humanos debería estar encarnada en tratados y hacerse cumplir por las cortes, como veremos en el capítulo 4.

En un libro escrito justo después de regresar de su trabajo como cabeza de la delegación uruguaya en Bogotá, Dardo Regules se preguntaba: “¿Que todo esto sólo representa una etapa imperfecta y aún con incógnitas cavilosas [sic]? Nadie lo niega. Pero así y todo, es la mejor experiencia que se conoce en el mundo; y la mejor oportunidad que ha tenido Uruguay, y todos los demás países, de proteger su independencia y su convivencia mediante la vigencia del Derecho”.²⁷¹

Parece que las incertidumbres perturbadoras son más abrumadoras de lo que creía Regules.

270 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit., p. x.

271 Dardo Regules, *La lucha por la justicia y por el derecho*, ob. cit., p. 126.

4. Las luchas por los derechos humanos durante la Guerra Fría

En 2013, una corte guatemalteca condenó al expresidente Efraín Ríos Montt y dictaminó ochenta años de cárcel por genocidio y crímenes de lesa humanidad cometidos durante su dictadura en 1982 y 1983. Por primera vez en el mundo, un tribunal nacional condenaba a su propio exmandatario por genocidio. Ríos Montt fue el responsable de las masacres de miles de indígenas mayas en el capítulo más sangriento de una larga guerra civil. Pero diez días después, la Corte Constitucional guatemalteca cambió el veredicto y ordenó un nuevo juicio parcial, en una maniobra que tanto constitucionalistas como activistas de derechos humanos consideraron ilegal.²⁷² Una corte de menor jerarquía determinó luego que, dado que a sus 89 años Ríos Montt sufría de demencia, podría tener un nuevo juicio pero no podría ser sentenciado. En 2016, su juicio se reabrió a puertas cerradas. En 2015 y 2016, las cortes guatemaltecas también avanzaron en otras condenas de crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra, y además abrieron nuevas investigaciones de corrupción contra el expresidente y el exvicepresidente de Guatemala. Las idas y vueltas de estos casos ilustran la historia de los derechos humanos en la región: lucha, desesperanza, retrasos y, a veces, resultados inesperados.

El progreso en derechos humanos en Guatemala, como en cualquier parte del mundo, ha sido lento y dificultoso. Toma tiempo y trabajo duro. Los abogados y víctimas encararon la primera denuncia por genocidio

272 Tengo una deuda con Jo-Marie Burt por ayudarme a entender los detalles de este caso. Véanse sus informes sobre las actuales luchas legales contra la impunidad en el país, "Guatemala Trials before the National Courts of Guatemala", en el sitio de International Justice Monitor, disponible en <www.ijmonitor.org>, así como sus otros trabajos sobre el tema, como Jo-Marie Burt, "Historic Verdict in Guatemala's Genocide Case Overturned by Forces of Impunity", *NACLA Report on the Americas*, vol. 46, n° 2, 2013, pp. 1-3.

contra Ríos Montt en 2000. Dado que en ese momento él todavía era miembro del Congreso, tenía inmunidad; el juicio no podría empezar hasta que cumpliera su mandato como congresista en 2012. Entretanto, los abogados involucrados en el caso utilizaron el trabajo desarrollado por otros abogados especialistas en derechos humanos desde mediados de los ochenta. Estos valientes individuos participaban de redes nacionales e internacionales que apoyaban su campaña para exigir rendición de cuentas por las violaciones de derechos humanos en el país.

La lucha por la rendición de cuentas continuó durante la transición democrática en Guatemala durante los noventa, cuando el movimiento de derechos humanos presionó para asegurar que la Ley de Amnistía de 1996 excluyera los actos de genocidio y crímenes de lesa humanidad. En el transcurso de esta transición, los activistas cooperaron con dos instituciones importantes en Guatemala: la comisión de verdad apoyada por las Naciones Unidas como parte del acuerdo de paz y una segunda comisión organizada por la oficina del arzobispo de allí. Estas comisiones de verdad recogieron los testimonios de las víctimas y los pueblos en todo el país. La comisión de verdad de la ONU estimó que más de doscientas mil personas murieron o fueron desaparecidas durante los treinta y seis años de guerra civil, de las cuales más del 80% provenía de pueblos mayas. La comisión identificó más de seiscientas masacres y encontró que las fuerzas de seguridad estatal y los paramilitares fueron responsables del 93% de las violaciones. El reporte de la ONU decía que, en las cuatro regiones más afectadas por la violencia, “agentes del Estado [...] ejecutaron actos de genocidio en contra del pueblo maya”. A pesar de la duración y severidad de la guerra civil, el 80% de las violaciones de derechos humanos reportadas a la comisión de verdad se llevó a cabo entre 1981 y 1983, y casi la mitad ocurrió durante el mandato de Ríos Montt en 1982.²⁷³

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) presionaron al gobierno guatemalteco para investigar las masacres y brindar remedios a las víctimas. Varios sectores de las Naciones Unidas también

273 Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala. Memoria del silencio, Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico*, 2ª ed., Guatemala, CEH, 1998, disponible en <www.centrodememoriahistorica.org>; “Truth Commission. Guatemala”, *United States Institute of Peace*, disponible en <www.usip.org>.

le solicitaron al gobierno pedir rendición de cuentas.²⁷⁴ A pesar de la presión nacional e internacional, los grupos de derechos humanos y de víctimas siguieron recibiendo amenazas de muerte de los todavía poderosos miembros de las fuerzas de seguridad guatemaltecas. Por cada paso que se avanzaba, se retrocedía otro. Incluso cuando parecía conquistada la victoria, mientras Ríos Montt era condenado por genocidio, la Corte Constitucional deshizo el trabajo de los abogados de derechos humanos al declarar nulo el veredicto y ordenar un nuevo juicio parcial. A pesar de todo esto, los grupos de derechos humanos guatemaltecos siguieron haciendo presión. Recibieron ayuda internacional de la ONU por segunda vez cuando, debido a la solicitud de grupos locales, la ONU estableció la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) para promover la rendición de cuentas y fortalecer el estado de derecho.²⁷⁵

Después de treinta años, la tarea de hacer que los culpables asuman la responsabilidad en Guatemala no ha terminado. Aun así, el capítulo de esta historia en dicho país está empezando a girar hacia la justicia, como dijo Martin Luther King Jr., haciéndose eco de las palabras del abolicionista Theodore Parker en el siglo XIX.²⁷⁶

Cuando uno trata de contar una historia como esta sobre el progreso de los derechos humanos ante algunos expertos en relaciones internacionales, es muy probable que lo tilden de optimista, de idealista o simplemente de inocente: alguien que no está en contacto con las rea-

274 Para una discusión sobre los desafíos de la Ley de Amnistía en Guatemala, véase <www.transitionaljusticedata.com>, en la Ley de Amnistía de 1996; para los desafíos, véase <transitionaljusticedata.com/browse/index/Browse.mechanism:amnesties/Browse.countryid:48>. Geoff Dancy, y otros, "The Transitional Justice Research Collaborative. Bridging the Qualitative-Quantitative Divide with New Data", 2014, disponible en <transitionaljusticedata.com>.

275 La Cicig tiene muchos de los atributos de un organismo internacional, pero opera bajo la ley guatemalteca, en cortes guatemaltecas y sigue el procedimiento penal de Guatemala. Véase "Cicig. The International Commission against Impunity in Guatemala", disponible en <www.cicig.org> para mayor información.

276 King usó la frase muchas veces, entre ellas en su discurso durante la marcha en Selma en 1965. Parker usó una frase similar por primera vez en un sermón de 1853. "Theodore Parker and the Moral Universe", *All Things Considered*, National Public Radio, 2 de septiembre de 2010, disponible en <www.npr.org>.

lidades políticas del mundo.²⁷⁷ Para un teórico crítico, uno adquiere las faltas adicionales de contar una historia “teleológica” o triunfalista; en otras palabras, de hacerla sonar como si el progreso de derechos humanos fuera un punto final inevitable que sólo debemos celebrar.²⁷⁸ En los últimos tiempos, se ha levantado otra crítica: que los movimientos de derechos humanos van de la mano con el surgimiento del neoliberalismo y, por tanto, son o bien cómplices del crecimiento de la desigualdad en el mundo, o bien incapaces de prevenirla.²⁷⁹

Aunque es difícil resumir cuarenta años de la historia de Guatemala en unos pocos párrafos, el caso de Ríos Montt ilustra mi punto sobre la complejidad y la naturaleza vacilante del progreso de los derechos humanos. Este capítulo sitúa cuarenta años de la historia de Guatemala en el contexto más amplio de la historia de la Guerra Fría, que es de acontecimientos tanto improbables como reales. Esta no es una historia inocente o triunfalista, sino una posibilista que trata no sobre lo que podría haber ocurrido sino sobre lo que, con un esfuerzo extraordinario, fue posible eventualmente.²⁸⁰ En 1980 Ríos Montt era el hombre más poderoso en Guatemala. Nadie nunca soñó que tuviera que rendir cuentas por sus crímenes y, sin embargo, llegado un punto así fue.

Para situar los eventos actuales de Guatemala en la historia, tenemos que volver a la década de 1950, poco tiempo después del momento en que concluyo el capítulo 3. Algunos investigadores, entre ellos Moyn, a quien ya hemos mencionado, aseguran que no ha ocurrido mucho en materia de derechos humanos durante los cincuenta y sesenta.²⁸¹ Sin embargo, los avances en América Latina, Europa, la antigua Unión Soviética, Asia y los estados recién descolonizados del Sur Global llenan los vacíos en la historia de los derechos humanos y revelan los vínculos históricos con el impulso que tuvieron en los cuarenta y setenta. Aunque suele asociárselos principalmente a la lucha de los movimientos sociales

277 Jack Snyder y Leslie Vinjamuri, “Trials and Errors. Principle and Pragmatism in Strategies of International Justice”, *International Security*, vol. 28, n° 3, 2004, pp. 5-44.

278 Boaventura de Sousa Santos, *If God Were a Human Rights Activist*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2015.

279 Véase, por ejemplo, Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.; Arenas Catalán, “Back to the Future”, cit.

280 Albert O. Hirschman, “Introducción, economía política y posibilismo”, en *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza*, México, FCE, 1973.

281 Samuel Moyn, *La última utopía*, ob. cit.

en las calles, los derechos humanos también se activan cuando los diplomáticos negocian tratados y crean nuevas instituciones. Durante los primeros años de la Guerra Fría, los diplomáticos de diferentes países, desde América Latina y los países recién descolonizados en África y Asia, asumieron el liderazgo al trabajar para construir el derecho internacional y los tratados de derechos humanos.²⁸²

Los delegados que se reunieron en Bogotá y París en 1948 para aprobar la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la DUDH no creían que dicha declaración fuera suficiente para brindarles protección internacional; sin embargo, se trató de un primer paso crucial. Después de todo, ¿cómo se pueden proteger los derechos humanos sin siquiera tener una definición consensuada de qué significan? Los delegados sabían que más tarde tendrían que insertar estas definiciones en tratados vinculantes y establecer instituciones, como cortes internacionales, para hacer cumplir esos tratados. Durante décadas, los juristas y diplomáticos lucharon para garantizar la creación de instituciones con el poder necesario para hacer cumplir los derechos humanos. Al mismo tiempo, los gobiernos de otros países, entre ellos los regímenes autoritarios apoyados por los Estados Unidos, temían a las instituciones que tuvieran la capacidad de hacer cumplir los derechos humanos y se empeñaron en *bloquear* la creación de dichas instituciones. Como dijo un historiador de los derechos humanos y la descolonización, “el proyecto de los derechos humanos en los cuarenta no fue un mortinato, pero sí llegó a la escena internacional sin ningún derecho de nacimiento de privilegio. Tenía que hacerse su camino en el mundo”.²⁸³ Ese proceso de abrirse su propio camino en el mundo estuvo lleno de barreras y retrocesos.

Aunque los países latinoamericanos habían aprobado la primera declaración intergubernamental de derechos humanos en 1948, Europa se movía más rápidamente para gestar el primer tratado completo de derechos humanos: la Convención Europea de Derechos Humanos. La Convención entró en vigencia en 1953 y estableció dos instituciones conectadas para hacer cumplir sus disposiciones: la Comisión Europea y

282 Mi enfoque en este capítulo aborda la historia de la diplomacia, pero también hay una amplia historia social sobre las luchas por los derechos humanos en momentos y lugares específicos en la región. Véanse, por ejemplo, Luis van Isschot, *The Social Origins of Human Rights*, ob. cit.; Steve J. Stern, *Resistencia, rebelión y conciencia campesina en Los Andes. Siglos XVIII al XX*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 2000.

283 Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 46.

el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Europa tenía razones para moverse rápido; acababa de sufrir la peor de las violaciones de derechos humanos en el siglo XX. Las crisis de la Segunda Guerra Mundial y el Holocausto, más que la virtud o la ilustración europeas, impulsaron la creación de un régimen regional de derechos humanos. Muchos europeos creían que la protección internacional de los derechos humanos era esencial para restablecer la paz y el bienestar en la región. Más aún, el control soviético en Europa del Este después de la Segunda Guerra Mundial apremió a Europa Occidental a definir los derechos humanos como la clave de una identidad europea única y amenazada. Los países en la región esperaban usar el tratado de derechos humanos para “atornillar” los regímenes democráticos y los derechos correspondientes.²⁸⁴ A pesar de esta oleada para proteger internacionalmente los derechos humanos, la Convención Europea de Derechos Humanos casi no se concreta. En 1949, los ministros del Exterior de Inglaterra y Francia intentaron retirar la Convención Europea de la agenda; el trabajo de los daneses y los irlandeses fue lo único que mantuvo este tema a flote.²⁸⁵ Si bien Gran Bretaña fue la primera en ratificar la Convención, en marzo de 1951, los ingleses lo hicieron porque veían en su aprobación un gesto simbólico. Los líderes británicos creyeron que no había abusos de derechos humanos en su país para ser investigados y que las acciones externas a su jurisdicción doméstica estaban por fuera de los límites de la Convención.²⁸⁶

En América Latina, el progreso de un tratado sobre derechos humanos se vio interrumpido a medida que más países sufrían golpes militares. Veinte años después de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, los veinte estados latinoamericanos que estaban en las reuniones en los años cuarenta habían sufrido al menos un régimen autoritario que se resistía a la idea de la protección internacional de los derechos humanos. En el caso de Guatemala, su breve democracia de los cuarenta y principios de los cincuenta fue derrumbada por un golpe apoyado por los Estados Unidos en 1954. La incapacidad de la izquierda para garantizar el cambio con medios electorales convenció a

284 Andrew Moravcsik, “The Origins of Human Rights Regimes. Democratic Delegation in Postwar Europe”, *International Organization*, vol. 54, n° 2, 2000, pp. 217-252.

285 Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit.

286 Alfred William Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire*, ob. cit., pp. 2-13.

sus simpatizantes de que la lucha armada era la única herramienta que tenían para conseguir sus metas. Cada vez más regímenes represivos en la región se enfrascaban en conflictos contra insurgentes de izquierda. Al mismo tiempo, los gobiernos utilizaron campañas cada vez más brutales contra cualquier civil que se sospechara simpatizante de los insurgentes. La ola de regímenes autoritarios terminó golpeando no sólo a los estados más pobres y frágiles de Centroamérica y el Caribe, sino también a las democracias robustas, como la de Uruguay y Chile, que habían liderado la defensa de los derechos humanos en San Francisco y Bogotá.

Pero me estoy adelantando. Vayamos más despacio y volvamos al principio, para mostrar cómo, a cada paso en el camino, la historia de los derechos humanos tenía agencia, crítica, lucha y contingencia.

El camino lento y difícil de las declaraciones de derechos humanos hacia los tratados e instituciones

Una falta de voluntad política fue lo que obstaculizó las propuestas de derechos humanos que salieron de Bogotá en la conferencia de 1948. Brasil, en la primera propuesta de este tipo, defendió la creación de una Corte IDH como el medio para hacer cumplir las normas de estos derechos.²⁸⁷ Muchos estados en las Américas pensaron que la propuesta brasileña era prematura, pero sin embargo la enviaron al Comité Jurídico Interamericano para su estudio y elaboración. Aunque no tuvo respuesta en ese momento, la propuesta brasileña muestra que una de las grandes potencias democráticas en la región pensaba que los derechos humanos internacionales tenían que estar respaldados por una corte *internacional*.²⁸⁸ Este ejemplo es sólo uno de los muchos en este capítulo que ilus-

287 El comité legal del Consejo de Europa no recomendó la creación de una organización similar en Europa sino hasta más de un año después, en septiembre de 1949. Andrew Moravcsik, "The Origins of Human Rights Regimes", cit.

288 La resolución brasileña afirmaba que "no hay derecho propiamente garantizado sin la protección de un tribunal" y que, "cuando se trata de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica, para ser eficaz, debe emanar de un órgano internacional". "Proyecto de resolución sobre la creación de una Corte Interamericana destinada a garantizar los derechos del hombre", documento publicado con la clasificación CB-125/C.VI-6, en *Actas y documentos*, vol. VI, Bogotá, IX Conferencia Internacional Americana, 1948, pp. 464-465.

tra la cuestión principal tratada en los capítulos 2 y 3: que las propuestas e innovaciones de derechos humanos provinieron de los países del Sur Global, no sólo de los Estados Unidos y otros países poderosos.

El Comité Jurídico Interamericano, cuando consideró la resolución brasileña, informó a los estados miembro que estaban montando el caballo antes de ensillarlo. Una corte debe tener una ley para hacer cumplir. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre no era legalmente vinculante; para que la corte funcionara, los estados americanos necesitaban un derecho firme en forma de una convención o un tratado de derechos humanos.²⁸⁹ A medida que más países iban cayendo en las dictaduras, la voluntad política para forjar un tratado de derechos humanos desaparecía y la propuesta de Brasil por una corte estuvo dormida durante años, olvidada incluso por los propios brasileños.

Las luchas en pos de un tratado e instituciones regionales de derechos humanos se llevaron a cabo en las conferencias interamericanas de los cincuenta y sesenta. Las reuniones, que tenían tanto de teatro como de práctica política, continuaban una larga tradición en América Latina donde oficiales de alto rango de todo el continente se tomaban semanas para debatir con sus colegas. El elenco de personajes presentes incluía a muchas figuras peculiares de ese período. El revolucionario cubano Ernesto “Che” Guevara, con su ropa militar característica y su cigarro, fue la estrella de la conferencia de Punta del Este en 1962. El oponente ideológico del “Che” de la isla cercana de la República Dominicana, Joaquín Balaguer, un protegido del dictador Rafael Trujillo, también estaba presente. En contraste con los excesos conocidos de Trujillo, Balaguer era un “humilde intelectual” que había sido poeta, académico y funcionario público antes de ser la mano derecha de Trujillo, pero era tan duramente anticomunista y pro Estados Unidos como su jefe.²⁹⁰

289 Específicamente, el Comité Jurídico Interamericano dijo, en respuesta a la resolución brasileña para preparar un Estatuto para una nueva Corte Interamericana de Derechos Humanos, que “la falta de un derecho positivo sobre el tema es un obstáculo serio para la preparación de dicho Estatuto”, y que sería “aconsejable primero preparar una Convención”. Consejo Interamericano de Juristas, *Inter-American Court to Protect the Rights of Man*, Washington, DC, Department of International Law, Pan American Union, 1953, p. 2.

290 Brian J. Bosch, *Balaguer and the Dominican Military. Presidential Control of the Factional Officer Corps in the 1960s and 1970s*, Jefferson, NC, McFarland & Co., 2007, p. 30.

Justino Jiménez de Aréchaga de Uruguay también asistió a varias de las reuniones y representaba el pensamiento más liberal de su país.

La vida y obra de Jiménez de Aréchaga, jurista y diplomático uruguayo, ilustra los vínculos directos entre el trabajo de los derechos humanos de los cuarenta y el de los setenta. Proveniente de una familia de respetados juristas, fue educado en la Facultad de Derecho de la Universidad de la República en Montevideo, donde más tarde sería profesor. Fue el delegado uruguayo en la reunión de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas que elaboró la versión final de la DUDH en París en 1948. Un antiguo estudiante y colega de Jiménez de Aréchaga dijo que los derechos humanos “fueron la razón de su vida” y que su “único motivo de vanidad” fue haber participado en la redacción de la DUDH en 1948, aunque después desempeñaría un papel aún más importante en el fortalecimiento de la CIDH en los setenta.²⁹¹ Jiménez de Aréchaga encarnaba el tipo de liberal común en el Uruguay de los cuarenta y cincuenta. Los uruguayos estaban orgullosos de la estabilidad de su democracia liberal y de su Estado de bienestar, una estabilidad que se mantuvo durante gran parte del siglo XX, en contraste con la política más tumultuosa y a menudo autoritaria de la vecina Argentina.

Para el momento en que los delegados se reunieron en Caracas en la X Conferencia Internacional de los Estados Americanos en 1954, las posibilidades de un tratado regional de derechos humanos eran más remotas de lo que lo habían sido en 1948. Los dictadores en la región, como Anastasio Somoza de Nicaragua, y los golpes militares derrocaron a varios gobiernos que habían apoyado las demandas por derechos humanos en 1948. La democracia de Venezuela terminó en noviembre de ese año con el golpe militar que llevó al poder al dictador Marcos Pérez Jiménez. En Cuba, un golpe militar en 1952 dio comienzo a la dictadura de Fulgencio Batista. Más aún, una de las pocas democracias que quedaban en la región, Costa Rica, se rehusó a asistir a la conferencia en 1954, debido a que el gobierno anfitrión de Venezuela era muy represivo.²⁹²

El gran defecto de la política exterior estadounidense en ese período residía en que sus principales aliados en la región eran estos dictadores,

291 Aníbal Luis Barbagelata y Justino Jiménez de Aréchaga, “Prólogo”, en *Escritos y discursos*, Montevideo, República Oriental del Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1992, p. 11.

292 Piero Gleijeses, *La esperanza destrozada. La revolución guatemalteca y los Estados Unidos, 1944-1954*, La Habana, Editorial de Ciencias Sociales, 2004.

Pérez Jiménez, Batista y Trujillo, así como Somoza en Nicaragua, y no los países democráticos como Brasil, Uruguay, Chile y Costa Rica.²⁹³ Estos afirmaban que su lucha contra el comunismo y la conservación de “nuestra civilización cristiana” eran prioridad ante cualquier otro tema que enfrentara la región. Según Balaguer, cualquier otro tema en la agenda, como la creación de una Corte IDH, era secundario ante “la gravedad de la siniestra amenaza que representa[ba] el comunismo a los países de las Américas”.²⁹⁴ En la reunión de Caracas, Balaguer se llenó la boca alabando a los Estados Unidos, al afirmar que si la región “ha de sobrevivir a la catástrofe que amenaza a la humanidad, no hay duda de que ese milagro se deberá casi íntegramente a los Estados Unidos, que no mezquinan ningún sacrificio para detener la conspiración comunista y para salvar a la civilización, nuestra civilización, de esa conjura destructiva de la historia”.²⁹⁵

Al mismo tiempo, la posición de los Estados Unidos con respecto a los derechos humanos había cambiado y se había endurecido. En 1952, el presidente Eisenhower llegó al poder después de una campaña influenciada por el aumento del macartismo y de acusaciones de que los demócratas habían sido débiles contra los comunistas y que por eso habían “perdido” China. Una alianza dentro de los Estados Unidos entre los segregacionistas y los combatientes de la Guerra Fría, cada cual con sus propias razones para no gustarle la idea de la protección internacional de derechos humanos, había forzado a Eisenhower y a su secretario de Estado, John Foster Dulles, a concederle al Congreso que el país no ratificaría ninguno de los tratados internacionales de derechos humanos que la ONU tenía en proceso de redacción.²⁹⁶ Como resultado de ello, los Estados Unidos ofrecieron poco apoyo a los esfuerzos regionales para crear instituciones de derechos humanos. Lo mejor que pudo hacer ese país en esas circunstancias fue votar a favor de resoluciones de derechos humanos y “no levantar objeción alguna” a otros estados que entraran a convenciones de derechos humanos:

293 Íd.

294 Conferencia Interamericana, *X Conferencia Interamericana, Caracas, Venezuela, 1º al 28 de marzo de 1954. Actas y documentos*, Washington, DC, Unión Panamericana, 1956, pp. 157-158.

295 Conferencia Interamericana, ob. cit., p. 265.

296 Para una discusión detallada de este debate, vinculada a la Enmienda Bricker, véase Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, ob. cit.

Aunque a los Estados Unidos, debido a la estructura de su gobierno federal, no les es posible celebrar acuerdos multilaterales sobre los derechos humanos o sobre la Corte IDH, por supuesto no objeta que otros Estados participen en convenios sobre estas materias si están en posición de hacerlo. Por lo tanto, aun cuando los Estados Unidos han votado a favor de la Resolución VIII, “Derechos Humanos”, reservan su posición en lo que atañe a su participación en los instrumentos u organismos que puedan surgir.²⁹⁷

Al mencionar “la estructura de su gobierno federal”, los Estados Unidos se referían a los argumentos de derecho que esgrimían los estados del sur en ese entonces, especialmente el de que el gobierno federal no tuviera el poder de regular las políticas de discriminación racial del sur.²⁹⁸ Los temores de los legisladores, especialmente los del sur, pusieron a los Estados Unidos en los márgenes de los esfuerzos internacionales y regionales para construir el derecho internacional de los derechos humanos desde 1953 a 1973.

Para la reunión de 1954, las voces que clamaban por la institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos se habían reducido a un puñado de estados que todavía estaban bajo regímenes democráticos (Uruguay, Chile, Brasil y Costa Rica). Aunque también estaban preocupadas por el comunismo, estas democracias tenían un enfoque distinto para combatirlo. La delegación chilena en Caracas, por ejemplo, afirmaba que “hay que quitarle al microbio comunista el caldo en que mejor se reproduce, que es la miseria y la ignorancia del pueblo. El comunismo es el aliado de la tristeza, de la necesidad y del dolor, y no puede surgir en un pueblo próspero y feliz”.²⁹⁹ Países como Chile y Uruguay pensaron que sus reformas económicas y políticas los ayudarían a volverse inmunes a este “microbio comunista”.

297 OEA, Secretaría General, V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores. Santiago de Chile, 12 al 18 de agosto de 1959, *Actas y documentos*, OEA/Ser.F/III.5, Washington, DC, Unión Panamericana, 1961, p. 316.

298 Véanse Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, ob. cit., cap. 2; Azza Salama Layton, *International Politics and Civil Rights Policies in the United States, 1941-1960*, ob. cit.; Mary L. Dudziak, *Cold War Civil Rights*, ob. cit.

299 Conferencia Interamericana, *X Conferencia Interamericana*, ob. cit., p. 192.

Los Estados Unidos tenían otras ideas. Su meta principal en la Conferencia de Caracas era buscar el apoyo internacional de una agenda anticomunista, y conseguir el apoyo encubierto de una invasión contra el gobierno electo de Jacobo Árbenz en Guatemala, por considerarlo comunista. Árbenz era alguien de izquierda que creía apasionadamente en la necesidad de una reforma agraria en su país, pues la consideraba la única herramienta para superar la pobreza y la desigualdad. Aunque era simpatizante del partido comunista guatemalteco, no pensaba que un Estado comunista pudiera o debiera establecerse en Guatemala en ese momento.³⁰⁰ Sin embargo, se había ganado la enemistad del gobierno de los Estados Unidos y varias acusaciones de comunismo debido a su reforma agraria y, en particular, porque nacionalizó la propiedad de la United Fruit Company, una empresa estadounidense, y la compensó sólo por el valor de la tierra que esta declaró en sus impuestos.³⁰¹

El secretario de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles, y su hermano, Alan Foster Dulles, director de la CIA, no hacían distinciones entre izquierdistas elegidos democráticamente y comunistas de la URSS. Los hermanos Dulles vieron en Árbenz un puesto de avanzada del poder soviético en América Latina y estaban empeñados en derribarlo. Su certeza ideológica resultaba de su compromiso económico con la United Fruit Company. Los latinoamericanos sabían que John Foster Dulles estaba usando la Conferencia en Caracas para legitimar las sanciones contra Guatemala y una futura invasión encubierta. A pesar del hecho de que muchos estados latinoamericanos no tenían simpatía por los guatemaltecos, temían sentar un precedente peligroso para una mayor intervención de los Estados Unidos en la región.³⁰² Después de prolongados debates, los Estados Unidos consiguieron persuadir a diecisiete estados para votar a favor de una declaración contra “la intervención del comunismo internacional” en la región, apuntando claramente a Guatemala sin mencionar el país por su nombre.³⁰³ De forma hipócrita para muchos, la conferencia también reafirmaba el compromiso regional con la democracia,

300 En Caracas, el embajador de Guatemala resaltó que uno de los objetivos de la revolución de 1944 era convertir a Guatemala en un país capitalista moderno. Conferencia Interamericana, *X Conferencia Interamericana*, ob. cit., p. 282.

301 Piero Gleijeses, *La esperanza destrozada*, ob. cit., pp. 147-148, 164.

302 *Ibid.*, p. 268.

303 “Declaration of Solidarity for the Preservation of the Political Integrity of the American States Against International Communist Intervention Adopted by the

incluso mientras los países presentes entendían que el gobierno electo de Árbenz estaba a punto de ser derrocado. Argentina y México se abstuvieron; y sólo Guatemala votó en contra.

Aunque Uruguay no votó contra esta resolución, sus delegados sabían muy bien cuáles eran las intenciones de los Estados Unidos y se opusieron explícitamente a ellas. Jiménez de Aréchaga, representando el gobierno uruguayo en Caracas en 1954, preguntó durante una de las sesiones:

¿Qué clase de democracia es la nuestra, que tenemos que matarla para defenderla?... No podemos subestimar los peligros, pero tampoco dejarnos ganar por un temor histérico (del que participan hombres de mi país y de todos los países aún con sinceridad y buena intención) que nos sirve para legitimar cualquier política que, bajo el signo del antisovietismo, pueda transformarse en un peligro adicional para la libertad de los hombres americanos.³⁰⁴

Jiménez de Aréchaga advirtió contra el “temor histérico” que pudiera ser utilizado para justificar un golpe militar contra un gobierno elegido democráticamente. Sus temores eran premonitorios; ese tipo de tácticas serían empleadas cada vez más para justificar regímenes autoritarios en toda la región y eventualmente incluso en Uruguay, un país que aparentaba ser estable.

La agresiva política anticomunista de los Estados Unidos polarizó la región. Cuando el gobierno de Árbenz fue derrocado en 1954 con el apoyo de la CIA, la izquierda se radicalizó. El “Che” Guevara en particular, quien estaba en Ciudad de Guatemala cuando cayó Árbenz, se radicalizó aún más. Fue en este momento que tanto el “Che” como Fidel Castro se convencieron de que sólo la revolución armada podría tener éxito para traer el cambio. En ese sentido, la falta de tolerancia de los Estados Unidos hacia un gobierno de izquierda elegido democráticamente casi funcionó como una profecía autocumplida; la izquierda estaba conven-

Tenth Inter-American Conference”, 28 de marzo de 1954, *The Avalon Project*, *Yale Law School*, disponible en <avalon.law.yale.edu>.

304 Justino Jiménez de Aréchaga, *Escritos y discursos*, Montevideo, República Oriental del Uruguay, Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto Artigas del Servicio Exterior, 1992, pp. 260-261.

cida de que no sería capaz de llegar al poder mediante elecciones, y se enfocó en llegar al poder a través de la lucha armada. Mientras los regímenes autoritarios que ocuparon el lugar de Árbenz en Guatemala se volvieron cada vez más represivos, la izquierda formó grupos de guerrilla para luchar por el poder.

Acontecimientos relacionados en el mundo: la descolonización

América Latina no era la única región del mundo en vías de desarrollo que hizo aportes importantes en la concepción y en la puesta en práctica de la protección internacional de los derechos humanos. De hecho, justo cuando el impulso por crear instituciones de derechos humanos en América Latina se volvía cada vez más lento, los nuevos estados descolonizados en el Sur Global asumieron la causa de los derechos humanos. Esta historia ha sido brillantemente contada por los últimos historiadores de la descolonización; aquí haré un resumen somero de sus historias bien documentadas y cuidadosamente argumentadas.³⁰⁵

Académicos recientes han demostrado que la descolonización fue *tanto* sobre soberanía *como* sobre derechos humanos, en oposición a teóricos anteriores que sostenían que la descolonización era sobre soberanía y *no* sobre derechos.³⁰⁶ Según Roland Burke, “la descolonización fue la influencia más poderosa para moldear el programa de derechos humanos entre 1950 y 1979. En casi todos los debates significativos, las delegaciones árabes, asiáticas y africanas desempeñaron un papel de liderazgo, y sus contribuciones fueron centrales para crear grandes pilares del sistema moderno de derechos humanos”.³⁰⁷ De forma similar, Steven Jensen afirma que “la descolonización fracturó al mundo de Sur a Norte y de Oriente a Occidente. De este movimiento tectónico surgió el tema de

305 Véase, en particular, Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit.; Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.; Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence*, ob. cit.

306 Moyn ha afirmado que la descolonización no fue sobre derechos humanos (*La última utopía*, ob. cit.). Para una interpretación alternativa, véanse, por ejemplo, Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.; Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit.

307 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit., p. 148.

los derechos humanos y con el tiempo alcanzó una prominencia global”. Esta transformación fue el resultado de “una historia de agencia en la que los protagonistas principales fueron, de hecho, un grupo de estados del Sur Global”.³⁰⁸

De cara a esta agencia ejercida en particular por las antiguas colonias y otros países en el Sur Global, las potencias coloniales europeas trabajaron arduamente para mantener un “mundo dividido”, donde la protección internacional de derechos humanos no llegara a sus colonias ni socavara la legitimidad de su dominio colonial.³⁰⁹ Las potencias coloniales europeas bloquearon, no promovieron, la protección internacional de derechos humanos. En efecto, fue la descolonización lo que hizo posible que países de Europa pudieran reclamar su papel en los derechos humanos globales, el que habían perdido después de la Segunda Guerra Mundial: “La descolonización fue una condición previa para que ‘Europa’ pudiera asociarse de nuevo con, y fuera digna de, un universalismo igualitario”.³¹⁰ Como sostuvo Frederick Cooper sobre un asunto similar, los actores del Sur Global “no fueron tan sólo atrapados en un marco de creencias europeas; cambiaron profundamente lo que los europeos pensaban que creían”.³¹¹

El vínculo entre anticolonialismo y derechos humanos fue evidente en la Conferencia de Bandung, Indonesia, en 1955. Asistieron los representantes de veintinueve estados afro-asiáticos, así como otros representantes de territorios que todavía no eran independientes. La conferencia fue importante debido a la atención que se le dio a la autodeterminación como un derecho humano.³¹² La autodeterminación como un derecho colectivo de los pueblos se volvió el poderoso eslogan de la movilización de los nacionalistas anticoloniales, y los nacionalistas presentes en Bandung consideraron que los derechos humanos y la autodeterminación se reforzaban mutuamente.³¹³ Al mismo tiempo, los representantes reconocían un am-

308 Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 2.

309 Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence*, ob. cit., p. 5.

310 Jan-Miller Muller, 2010, como lo cita Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 3.

311 Frederick Cooper citado en Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 278.

312 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.

313 Eric Weitz analiza cómo la idea de “autodeterminación” pasó de ser un concepto ilustrado relacionado con individuos que tienen autoconocimiento

plio abanico de asuntos propios de los derechos humanos, lo cual quedó demostrado por el respaldo de la conferencia a la DUDH.³¹⁴ Aunque la delegación china en Bandung intentó bloquear esta atención a los derechos humanos, particularmente a la DUDH, a cuya redacción no ayudó la China comunista, fueron incapaces de cambiar el lenguaje.

Algunos líderes africanos, especialmente los asociados con el transnacionalismo panafricano (como Julius Nyerere, el primer presidente de Tanzania, y Kwame Nkrumah, líder de la recientemente independizada Ghana), expresaron su apoyo por los derechos humanos como parte integral de su trabajo por la independencia y la unidad regional. Bajo el liderazgo de Nkrumah, se realizó la I Conferencia de Pueblos Africanos (AAPC, por sus siglas en inglés), una reunión regional de estados africanos independientes y delegados de movimientos independentistas llevada a cabo en Acra, Ghana, en 1958. La conferencia apuntaba, entre otras cosas, a “movilizar la opinión mundial contra la negación de los derechos políticos y los derechos humanos fundamentales de los africanos”.³¹⁵ Los países del Sur Global reafirmaron su creencia en el vínculo entre la descolonización y los derechos humanos en la Declaración sobre la Concesión de la Independencia a los Países y Pueblos Coloniales de 1960.

La campaña *antiapartheid* y un tratado internacional contra la discriminación racial (CERD)

Durante la Guerra Fría, quizá la lucha temprana y sostenida más importante en favor de los derechos humanos fue la campaña *antiapartheid*. En el capítulo 3, vimos cómo los diplomáticos indios en los primeros días de la ONU usaron la nueva doctrina de los derechos humanos para protestar contra la

y que son capaces de emanciparse, a uno aplicado a naciones y derechos colectivos. Eric D. Weitz, “Self-determination. How a German Enlightenment idea became the slogan of national liberation and a human right”, *American Historical Review*, 120, nº 2, 2015, pp. 462-496.

314 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.

315 G. N. Uzoigwe, “Pan-Africanism in World Politics. The Geopolitics of the Pan-African Movements, 1900-2000”, en Toyin Falola y Kwame Essien (comps.), *Pan-Africanism and the Politics of African Citizenship and Identity*, Nueva York, Routledge, 2014, p. 227. Véase también Brooke Coe, “Regional Identities and Dynamic Normative Orders in the Global South”, cit.

discriminación legal de ciudadanos de su país en Sudáfrica y para persuadir a la Asamblea General de que la ONU podía y debía investigar. Esta fue la primera oportunidad en la que la ONU ofició de escenario para reclamar por los derechos humanos de las personas que estaban en Sudáfrica.

La campaña *antiapartheid*, iniciada por activistas y gobiernos de África y otros países del Sur Global, fue una de las primeras grandes campañas transnacionales de derechos humanos. Para la década de 1940, el Congreso Nacional Africano (CNA), principal movimiento contra el *apartheid*, “apoyaba explícitamente los derechos humanos como una meta fundamental de su lucha por la justicia racial”. Lo hizo fundamentalmente en dos documentos: en su carta, llamada Declaraciones de Africanos (Africans’ Claims, en inglés), en la declaración básica de política del CNA, y en el Manifiesto de la Liga de Juventudes del CNA, escrito por nuevos jóvenes líderes que luego dirigirían el CNA, entre ellos Nelson Mandela y Oliver Tambo.³¹⁶ Las peticiones de derechos del CNA fueron recibidas por actores transnacionales que intentaron ejercer presión sobre el gobierno sudafricano. La reunión de la AAPC de 1958 fue la primera convención internacional para proponer sanciones contra Sudáfrica.³¹⁷

En 1965, el sentimiento *antiapartheid* movilizó a los líderes asiáticos y africanos para estar al frente de la aprobación del segundo tratado internacional de derechos humanos más importante (después de la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio): la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD, por sus siglas en inglés). Dos años más tarde, el tema del *apartheid* conllevó a que la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas implementara su primer procedimiento especial, el Grupo de Trabajo Ad-Hoc de Expertos de África del Sur.³¹⁸ Este procedimiento especial sentó un precedente para los posteriores y se convirtió en una de las principales herramientas que la ONU utiliza para investigar y lidiar con un amplio espectro de asuntos de derechos humanos. La ONU también le dedicó atención a la situación en Rodesia del Sur, otro régimen de supremacía blanca que, en 1966, se convirtió en el primer país en enfrentar sanciones económicas según el Capítulo VII

316 Jean Quataert, *Advocating Dignity*, ob. cit., p. 73; Fabian Klose, *Human Rights in the Shadow of Colonial Violence*, ob. cit., p. 22.

317 G. N. Uzoigwe, “Pan-Africanism in World Politics”, cit.

318 Audie Klotz, *Norms in International Relations. The Struggle against Apartheid*, Ítaca, NY, Cornell University Press, 1995.

de la Carta de las Naciones Unidas. Así como en 1947 la India ya se había manifestado en contra del *apartheid*, continuó haciéndolo contra la supremacía blanca en Sudáfrica y Rodesia del Sur. En 1966, la India les solicitó a todos los estados romper los vínculos políticos y económicos con el régimen minoritario blanco en Rodesia del Sur y, en 1968, el gobierno indio promovió una resolución del Consejo de Seguridad que condenaba la ejecución de prisioneros en esa zona como una amenaza a la seguridad y a la paz mundial.³¹⁹ Un país del Sur Global brinda entonces uno de los ejemplos más tempranos de los esfuerzos para hacer que el Consejo de Seguridad tome medidas sobre derechos humanos.

Los alcances superaron la problemática del *apartheid*. Jamaica, uno de los principales líderes poscoloniales en promover los derechos humanos en las Naciones Unidas en los sesenta, apenas llevaba tres semanas como miembro de la ONU cuando hizo un llamado a la organización para que intensificara sus esfuerzos a favor de los derechos humanos, y propuso celebrar el Año Internacional de los Derechos Humanos, entre otras cosas.³²⁰ Jamaica también ayudó a promover la redacción de la CERD. Debido a que muchos estados del Sur Global tenían una firme postura contra la discriminación racial, la CERD se redactó y ratificó en tiempo récord. Los países del Sur Global también querían estar seguros de que la CERD tendría mecanismos de cumplimiento. Así pues promovieron la creación de un comité especial de expertos independientes en discriminación racial para recibir informes estatales sobre el cumplimiento con el tratado; este comité se conocería más tarde como el “órgano del tratado”. En el caso de la CERD, el órgano del tratado fue llamado Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. Asimismo, en el contexto de negociación de la CERD, Líbano lideró otra innovación institucional: el derecho a que los individuos hicieran solicitudes al órgano del tratado. Así, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial podría recibir no sólo informes de los estados sino también solicitudes de individuos.

El liderazgo del Sur Global en la CERD ayudó a crear precedentes para la implementación y el cumplimiento institucional del sistema completo que ponía en marcha el tratado de los derechos humanos. Jamaica y otros aliados aprovecharon el éxito de la CERD para revitalizar los dos pactos generales de derechos humanos, los cuales habían estado languidecien-

319 Gary J. Bass, “The Indian Way of Humanitarian Intervention”, *The Yale Journal of International Law*, vol. 40, nº 2, 2015, p. 247.

320 En 1968 la ONU designó el Año Internacional de los Derechos Humanos.

do en la Asamblea General de la ONU. Una vez se sentó precedente en la CERD sobre el órgano del tratado, los dos pactos y todos los tratados de derechos humanos subsiguientes se establecieron con sus propios órganos de tratados para su cumplimiento. La nueva disposición de la CERD para las solicitudes individuales también reaparecería en otros tratados de derechos humanos, usualmente como un protocolo separado.

El apoyo a los derechos humanos en el Sur Global se debilita

En América Latina, Medio Oriente y África, el apoyo a los derechos humanos se fue debilitando a medida que aumentaba el número de regímenes autoritarios. La política exterior estadounidense durante la Guerra Fría contribuyó a esta tendencia ayudando a derrocar a los gobiernos de izquierda electos democráticamente alrededor del mundo, no sólo en la región. El 19 de agosto de 1953, para citar un ejemplo temprano, un golpe derrocó al gobierno del primer ministro iraní Mohammad Mosaddeq, un año antes del golpe en Guatemala. Mosaddeq fue un nacionalista elegido para el parlamento en abril de 1951.³²¹ Estas elecciones fueron inusualmente democráticas para el Irán de entonces; se llevaron a cabo después de que se rechazaran públicamente las elecciones arregladas que había concertado el Shah. Las protestas públicas contra los resultados iniciales de la elección continuaron hasta que el Shah prometió nuevas elecciones justas.³²² Durante las protestas y las elecciones, Mosaddeq surgió como el líder de la coalición del Frente Nacional, organizado en apoyo de la democracia y contra la intervención extranjera. Mosaddeq fue luego elegido primer ministro por el parlamento con 79 votos contra 12.³²³ Obtuvo la mayoría gracias a su propuesta de nacionalizar la industria petrolera, y de esa forma liberar a Irán de la continua dominación británica.³²⁴ Durante décadas la opinión pública desconoció la responsabilidad de los Estados Unidos en la remoción de Mosaddeq, pero la evidencia descubierta recientemente encuentra a los Estados Unidos en el centro de operaciones

321 Ervand Abrahamian, "The 1953 Coup in Iran", *Science & Society*, vol. 65, n° 2, verano de 2001, p. 186.

322 Stephen Kinzer, *All the Shah's Men. An American Coup and the Roots of Middle East Terror*, Hoboken, NJ. J. Wiley & Sons, 2003, pp. 69-70.

323 *Ibíd.*, pp. 71, 82.

324 Ervand Abrahamian, "The 1953 Coup in Iran", *cit.*, pp. 186-187.

en Irán, lo que deja en claro que la CIA habría llevado a cabo el golpe incluso si el mismo Shah no hubiera estado de acuerdo.³²⁵

Los Estados Unidos justificaban las acciones contra Irán mediante el temor al comunismo, imaginando la posibilidad de que Irán se rindiera a las influencias comunistas internas o de que la URSS invadiera Irán y empezara una guerra global.³²⁶ Sin embargo, según el historiador Ervand Abrahamian, “el ‘peligro comunista’ era más un elemento retórico que un problema real”.³²⁷ En realidad, la principal preocupación de los Estados Unidos era el petróleo y el país se sumó al conflicto por la crisis petrolera inglesa-iraní.³²⁸ El petróleo era necesario para que Occidente se recuperara económicamente después de la Segunda Guerra Mundial y en caso de entrar en guerra con la URSS.³²⁹

El golpe terminó con la democracia en Irán y desencadenó la represión política, especialmente del partido Tudeh.³³⁰ El éxito aparente del golpe en Irán hizo que se volviera una “fórmula” para las futuras operaciones encubiertas que pretendían derrocar democracias, como la de Guatemala en 1954.³³¹ Según el historiador Shiva Balaghi, “las operaciones encubiertas para derrocar los gobiernos democráticos liberales fueron la clave de la estrategia estadounidense en la Guerra Fría”. La CIA y el gobierno estadounidense descubrieron que los golpes eran cortos, baratos y se podían negar.³³²

Más tarde, en 1960 y 1961 la CIA se involucraría en operaciones en el Congo para derrocar al gobierno local y asesinar a su líder, Patrice Lumumba.³³³ Lumumba, un nacionalista con una amplia base de apoyo

325 Shiva Balaghi, “Silenced Histories and Sanitized Autobiographies. The 1953 CIA Coup in Iran”, *Biography*, vol. 36, n° 1, 2013, pp. 85, 87; Mark J. Gasiorowski, “The CIA Looks Back at the 1953 Coup in Iran”, *Middle East Report*, n° 216, 2000, p. 4.

326 Francis J. Gavin, “Politics, Power, and U.S. Policy in Iran, 1950-1953”, *Journal of Cold War Studies*, vol. 1, n° 1, 1° de enero de 1999, pp. 56-89.

327 Ervand Abrahamian, “The 1953 Coup in Iran”, cit., p. 204.

328 *Ibid.*, pp. 182, 194.

329 Francis J. Gavin, “Politics, Power, and U.S. Policy in Iran, 1950-1953”, cit., pp. 65-66.

330 Ervand Abrahamian, “The 1953 Coup in Iran”, cit., pp. 211, 217.

331 James Risen, “New York Times Special Report. The C.I.A. in Iran”, *The New York Times*, 2000, disponible en <www.nytimes.com>.

332 Shiva Balaghi, “Silenced Histories and Sanitized Autobiographies”, cit.

333 Stephen R. Weissman, “Opening the Secret Files on Lumumba’s Murder”, *Washington Post*, 21 de julio de 2002, disponible en <www.udel.edu>.

popular, fue el primer, y hasta la fecha el único, líder elegido democráticamente en el Congo.³³⁴ Como en Irán, la razón más citada para la interferencia estadounidense fue su política de contención de cara al comunismo.³³⁵ El Congo había entrado en conflicto con las Naciones Unidas, y este desacuerdo condujo al país a aliarse con los soviéticos, al menos buscando ayuda.³³⁶ Aun así, el miedo de los Estados Unidos al comunismo en el Congo parece haberse basado más en la economía que en un deseo de defender la democracia: la centralidad geográfica del Congo y su importancia para los intereses de negocios estadounidenses fue lo que desencadenó la intervención de ese país, según las investigaciones más recientes.³³⁷ Como un incentivo agregado, la CIA escogió derrocar a Lumumba porque era relativamente fácil. Los países africanos habían ganado su independencia hacía poco y las democracias eran frágiles; no era difícil derrumbar sus regímenes.³³⁸

La mayor prioridad de la CIA, para usar las palabras de la propia agencia, fue “la elección de un gobierno orientado hacia Occidente, amigable con los Estados Unidos, devoto a los ideales que mejor garanticen la estabilidad y el orden”, no a la democracia en sí misma.³³⁹ Después del asesinato de Lumumba, se dejó al Congo en manos de Mobutu, un dictador que favorecía a Occidente, en lugar de un nuevo líder elegido democráticamente. Mobutu eliminó las tradiciones democráticas del país (e incluso llevó a cabo un segundo golpe en 1965 para obtener el

334 Stephen R. Weissman, “What Really Happened in Congo”, *Foreign Affairs*, vol. 93, nº 4, 2014, pp. 14-24; Weissman, “Opening the Secret Files on Lumumba’s Murder”, cit.; Edouard Bustin, “Remembrance of Sins Past. Unraveling the Murder of Patrice Lumumba”, *Review of African Political Economy*, vol. 29, nº 93-94, 2002, pp. 537-560.

335 “Draft Assassination Report [incompleto]”, Estados Unidos. Congreso. Senado. Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities. Clasificado. Informe del 16 de octubre de 1975, 1.

336 Stephen R. Weissman, “What Really Happened in Congo”, cit., p. 14.

337 René Lemarchand, “The C.I.A. in Africa. How Central? How Intelligent?”, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 14, nº 3, 1976, p. 410.

338 *Ibid.*, p. 404.

339 “Document 5 - Paper Prepared in the Central Intelligence Agency. CIA Position in Belgian Congo RE Political Action Operations”, en *Foreign Relations of the United States, 1964-1968, Volume XXIII, Congo, 1960-1968 - Historical Documents - Office of the Historian*, recuperado el 20 de marzo de 2016, disponible en <history.state.gov>.

poder como el único gobernante) y destruyó su cultura política.³⁴⁰ En África, la memoria de la intervención de Occidente en el Congo hace de Lumumba un símbolo orgulloso del panafricanismo. Pero, en el Congo mismo, Mobutu tergiversó la historia al apropiarse, y de forma simultánea, borrar la memoria de Lumumba, hasta el punto en que el público sólo tiene una idea vaga de quién fue Lumumba y no recuerda ninguno de sus legados nacionalistas o democráticos.³⁴¹

Los golpes no eran el único método de intervención de los Estados Unidos durante la Guerra Fría. Como lo documenta de forma meticulosa Gary Bass, la Casa Blanca, en nombre de la política anticomunista, suministró armas de forma ilegal a Pakistán en 1971, y por tanto apoyó un régimen que llevó a cabo un genocidio, por lo general olvidado, similar al de Ruanda.³⁴² Al mismo tiempo, Pakistán se dividió geográficamente en dos regiones: Pakistán occidental y Pakistan oriental, la actual Bangladés. Un líder bangladésí, el sheikh Mujibur Rahman de la Liga Awami, ganó las elecciones de diciembre de 1970.³⁴³ Estas fueron unas elecciones libres y justas en las que podían votar todos los adultos, incluidas las mujeres.³⁴⁴ Sin embargo, los políticos de Pakistán occidental no estaban dispuestos a transferirles el poder a los políticos de Bangladés y, en 1971, el ejército pakistaní comenzó un genocidio sistemático contra el pueblo bengalí que duró cerca de nueve meses. Para detener el genocidio la India decidió invadir; un académico indio dijo que este hecho fue “amplia y justamente reconocido como uno de los casos de intervención humanitaria contra el genocidio más exitosos del mundo”.³⁴⁵ Bass señala que “la misión de la India para salvar a los bangladésíes brinda una oportunidad crucial para escuchar las voces morales y legales de los no occidentales” sobre temas de derechos humanos.³⁴⁶ Aunque la India intervino para detener el genocidio, los Estados Unidos activamente apoyaron a Pakistán mientras esta aplastaba la democracia en la región. Debilitada por

340 Christian Parenti, “In Search of Lumumba”, *In These Times*, 30 de enero de 2008, disponible en <inthesetimes.com>.

341 Christian Parenti, “In Search of Lumumba”, cit.

342 Gary Jonathan Bass, *The Blood Telegram. Nixon, Kissinger, and a Forgotten Genocide*, 1ª ed., Nueva York, Alfred A Knopf, 2013, pp. xii-xiii.

343 Syed Badrul Ahsan, “Bangladesh since 1971. How Far Has It Come?”, *Asian Affairs*, vol. 36, n° 2, julio de 2005, p. 152.

344 Gary Jonathan Bass, *The Blood Telegram*, cit., vol. 24, p. xiv.

345 Pratap Bhanu Mehta, como lo cita Bass, “The Indian Way of Humanitarian Intervention”, cit., p. 229.

346 Íd.

la violencia y la corrupción, Bangladés no ha conocido una política verdaderamente democrática desde entonces.

Al mismo tiempo en que varios países africanos y latinoamericanos se volcaban hacia regímenes autoritarios, continuaban los esfuerzos en la ONU y la OEA para construir más apoyo a los derechos humanos. Jamaica, por ejemplo, insistió para que la I Conferencia Internacional de Derechos Humanos en 1968 coincidiera con el vigésimo aniversario de la DUDH. Una gran ironía de esta conferencia fue que se llevó a cabo en Teherán, Irán, donde en ese momento el Shah suprimía a la disidencia y violaba los derechos humanos.³⁴⁷ No es de sorprender que la Conferencia de Teherán no cumpliera con las expectativas de sus planificadores. Los acontecimientos durante el tumultuoso año de 1968, como el movimiento reformista en Checoslovaquia (“la Primavera de Praga”), así como los movimientos estudiantiles alrededor del mundo, le robaron la atención a la conferencia.³⁴⁸ Las luchas contra el *apartheid* y el conflicto de Israel y Palestina coparon gran parte de la reunión y previnieron las discusiones más amplias en temas de derechos humanos.³⁴⁹ Más aún, los representantes de países cada vez más autoritarios del Sur Global priorizaron la independencia y el desarrollo sobre los derechos individuales.³⁵⁰ Aunque la Conferencia de Teherán fue considerada un fracaso por la mayoría, el proceso que condujo a ella inaugura la agenda legal de los derechos humanos en la ONU. Al revisar de cerca esta historia, se revela que África fue una “fuerza líder” en el proceso a través del cual “los derechos humanos adquirieron un significado real” como estándares universales legalmente vinculantes.³⁵¹

Los estados africanos eran más proclives a denunciar las violaciones de derechos humanos en el *apartheid* sudafricano que en otros estados africanos independientes. Después de que Idi Amin llegara al poder en Uganda por un golpe militar en 1971, el presidente de la vecina Tanzania, Julius Nyerere, hizo un llamado en repetidas ocasiones a que la Organización de la Unidad Africana (OUA) condenara las masivas violaciones de Amin a los derechos humanos. Nyere a veces contrastaba

347 Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 186.

348 Íd.

349 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, ob. cit.

350 Íbid., p. 94.

351 G. M. Uzoigwe, “Pan-Africanism in World Politics”, cit., p. 227. Este párrafo retoma fuertemente a Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., pp. 108-117.

explícitamente la crítica de la OUA a los abusos de Sudáfrica con su silencio sobre las violaciones en los nuevos estados africanos descolonizados, como Uganda. Nyere dijo “Amin... ha matado a más africanos que los bóeres bajo el régimen del *apartheid*”.³⁵² Cuando la crítica hacia Amin fue ignorada por los otros líderes africanos, Tanzania entró en guerra con Amin en 1978-1979 para derrocarlo, en lo que se consideró como otro de los primeros casos de intervención humanitaria unilateral.³⁵³

El impacto de la Revolución Cubana en América Latina

Una década atrás, en los sesenta, el éxito de la Revolución Cubana provocó una revaluación de los temas de derechos humanos en América Latina. Después de que los rebeldes bajo el mando de Fidel Castro derrotaran al ejército cubano en enero de 1959, el dictador Fulgencio Batista y su círculo interno huyeron a la República Dominicana, donde los recibió Trujillo. El nuevo gobierno cubano acusó a Batista y a su gobierno de ser “criminales de guerra” y atacaron a Trujillo por albergarlos.³⁵⁴ Estos eventos llegaron a ser etiquetados como “disturbios en el Caribe” y los ministerios del Exterior de las Américas en Santiago, Chile, convocaron a una reunión especial en agosto de 1959.

Interpretar las minutas de la reunión de Santiago requiere leer entre líneas, pues, según la tradición diplomática de entonces, nada público se decía explícitamente. El nuevo ministro revolucionario de Asuntos Exteriores y revolucionario cubano, Raúl Roa García, pronunció el discurso más sincero. Sus palabras muestran cómo el nuevo gobierno cubano trataba los asuntos internacionales, y no descartaba la protección internacional de los derechos humanos. En su discurso, Roa García explicó que Cuba había votado por las resoluciones a favor de los derechos humanos y

352 Como lo cita Brooke Coe, “Regional Identities and Dynamic Normative Orders in the Global South”, cit., p. 166.

353 Véase, por ejemplo, Carrie Booth Walling, *All Necessary Measures. The United Nations and Humanitarian Intervention*, 1ª ed., Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2013.

354 *Discurso del Excmo. Señor Raúl Roa García, ministro de Relaciones Exteriores de Cuba, pronunciado en la Sesión Plenaria celebrada el 17 de agosto de 1959*, Documento 93, Santiago de Chile, Organización de los Estados Americanos, V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, 1959.

el ejercicio del gobierno representativo. Sin embargo, también señaló que las preocupaciones principales de su gobierno fueron “las relaciones existentes entre el subdesarrollo económico y la inestabilidad política. [...] La experiencia histórica nos muestra que sin una estructura económica sólida y una distribución equitativa de la riqueza, el ejercicio de la democracia y el respeto por los derechos humanos se exponen a un riesgo serio y a la mitificación”. Expresaba así una opinión cada vez más difundida en la izquierda latinoamericana sobre las causas económicas de las violaciones de los derechos humanos y el autoritarismo. Habló a favor de los derechos humanos y de los “triumfos de los pueblos libres de las Américas contra las dictaduras”.³⁵⁵ Algunos países suscribían ampliamente este argumento. México, por ejemplo, aunque era autoritario en ese momento, recordó su propia revolución cuando expresó su apoyo a Cuba, “cuyas aspiraciones por el mejoramiento económico y la justicia social tienen el más completo apoyo del gobierno y el pueblo de México”.³⁵⁶ Asimismo, Bolivia, bajo un gobierno semidemocrático izquierdista, estuvo de acuerdo en que la estabilidad de la democracia y la protección de los derechos humanos “serán posibles cuando se hayan superado las grandes desigualdades de desarrollo que existen entre las naciones americanas”.³⁵⁷

Una conclusión que derivaron otros estados en las Américas sobre la Revolución Cubana fue que sería necesaria la reforma si se quería evitar la revolución. Al creer que las dictaduras acabarían con los derechos humanos en la región, los países latinoamericanos aprobaron dos resoluciones clave en Santiago que apoyaban los mecanismos regionales de protección de los derechos humanos que habían sido olvidados por más de una década. La primera resolución resucitó el proyecto de un tratado de derechos humanos regional al convocar un Consejo de Juristas para que elaboraran el borrador de la Convención Americana sobre

355 *Discurso del Excmo. Señor Raúl Roa García*, p. 342.

356 Esto ocurrió en la conferencia de 1960 en San José, Costa Rica. VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, “XIII Preparation of the Final Act”, 22-29 de agosto de 1960, p. 13, disponible en <www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%207.pdf>.

357 Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de los Estados Americanos, “Appendix 5: Doc. 51: Political Stability and Underdevelopment, Draft Resolution”, 22-29 de agosto de 1960, p. 32, disponible en <www.oas.org/council/MEETINGS%20OF%20CONSULTATION/Actas/Acta%207.pdf>.

Derechos Humanos. Al mismo tiempo, dado que tomaría tiempo para que la Convención se redactara y ratificara, los estados en las Américas apoyaron una segunda resolución para crear una medida institucional de recurso temporal, la CIDH, para que actuara bajo la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y brindara una supervisión internacional a las prácticas de derechos humanos en la región. Aunque algunos países esperaban que la nueva CIDH se utilizara para estigmatizar y hacer señalamientos a Cuba y a otros regímenes de izquierda, la CIDH incluso en sus primeros años dedicó su atención a las frecuentes violaciones de los derechos humanos de los regímenes autoritarios de derecha, entre ellos el de la República Dominicana, Haití, Guatemala, Paraguay y Nicaragua.

La política inestable de la región, y especialmente el fiasco de la Bahía de Cochinos, obstaculizaron el proyecto de un tratado regional vinculante de derechos humanos y, en consecuencia, la XI Conferencia Interamericana quedó postergada. Cuando los estados finalmente se reunieron para esta conferencia en 1962 en un hotel de la playa de Punta del Este en Uruguay, las líneas de batalla entre el régimen cubano y el nuevo gobierno estadounidense de John Kennedy estaban muy claras. Cuba terminó siendo expulsada del sistema interamericano.

A pesar del conflicto entre los Estados Unidos y Cuba, la estrella en la conferencia de Punta del Este fue el “Che” Guevara, único delegado recibido con aplausos por las multitudes al llegar a Uruguay. Pero Guevara estaba preocupado por la supervivencia de la Revolución Cubana. La invasión de la Bahía de Cochinos había fallado, pero él anticipaba otra invasión o una cuarentena completa, apoyada esta vez por otros estados latinoamericanos. En su primer discurso en la conferencia, denunció la intervención estadounidense en Cuba y en otros países de la región. Aunque no hizo referencias explícitas a los derechos en su discurso, habló ampliamente sobre la democracia, cuando expresó la posición cubana:

La democracia no puede consistir sólo en el ejercicio de un voto electoral que casi siempre es ficticio y está manejado por latifundistas y políticos profesionales, sino en el derecho de los ciudadanos a decidir, como ahora lo hace esta asamblea del pueblo, sus propios destinos. La democracia, además, sólo existirá en América Latina cuando los pueblos sean realmente libres para escoger, cuando los humildes no estén reducidos por

el hambre, la desigualdad social, el analfabetismo, y los sistemas jurídicos, a la más ominosa impotencia.³⁵⁸

Las palabras de Guevara encontraron un suelo fértil entre los jóvenes de América Latina, no sólo donde estaban las llamadas democracias ficticias, sino también en lugares como Uruguay y Brasil, donde los reformistas empezaron a considerar inadecuadas sus propias democracias, relativamente robustas. Mientras tanto, los Estados Unidos contribuyeron, a su modo, a desacreditar la democracia en la región. Al apoyar a los dictadores, pues les servían de escudo contra el comunismo, y al promocionar los golpes contra las democracias que habían llevado a la izquierda al poder, como el caso de Guatemala, los Estados Unidos alimentaron la idea de que sólo la revolución armada podría provocar el cambio. Una vez más, los derechos humanos y la democracia quedaron relegados mientras las batallas de la Guerra Fría se libraban dentro de las conferencias de la OEA. Pero mientras en las conferencias los derechos humanos no encontraron espacio, sí lo tuvieron al crearse la joven CIDH.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos

Aunque se creó en 1959, la CIDH demoró varios años en establecerse y empezar a funcionar, como suele ocurrir con las instituciones de derechos humanos. No fue sino hasta 1965, cuando los estados hicieron una enmienda a los estatutos de la Comisión para que pudiera recibir solicitudes, cuando la CIDH empezó a tener las herramientas necesarias para hacer su trabajo. Posiblemente la CIDH sea vista hoy como algo pequeño, porque vivimos en un mundo inundado de comisiones de derechos humanos, pero su creación en América Latina fue posible porque los países acordaron crear una comisión independiente que revisara las prácticas de los derechos humanos en los estados soberanos. Como tal, tuvo pocos modelos a imitar. Como explicó un experto, la CIDH “se estableció en una rápida improvisación y sin un papel o procedimientos demasiado pensados”.³⁵⁹

358 “Che” Guevara, *Venceremos! The Speeches and Writings*, Nueva York, Macmillan, 1968, p. 158.

359 John Dreier, *The OAS and the Hemisphere Crisis*, Harper y Row, para el Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1962, p. 132, como lo cita Cecilia Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights. Gross, Systematic*

Sus reglas iniciales ni siquiera permitían que la comisión enviara comunicaciones a los gobiernos para preguntar sobre violaciones de derechos humanos o para recibir quejas individuales. Pero desde el momento en que se estableció, la gente de alrededor de la región vio a la comisión como una institución que protegería sus derechos y empezó a escribirle para denunciar violaciones de derechos humanos.³⁶⁰

En 1968, el gobierno democrático uruguayo designó a Jiménez de Aréchaga como uno de los siete expertos para trabajar en la CIDH. Para ese entonces, la Comisión había establecido y expandido sus procedimientos y métodos de trabajo, pero no había tenido mucho éxito en la protección de los derechos humanos de la región. Para sorpresa de muchos, esto cambió bajo el liderazgo de Jiménez de Aréchaga, pues él, junto con algunos de sus colegas, convirtieron la CIDH en una herramienta para proteger los derechos humanos, particularmente a través de la documentación de abusos y recomendaciones para mejorar. La CIDH se posicionó contra las violaciones de derechos humanos no sólo en los estados pequeños de Centroamérica o el Caribe, como en la República Dominicana, Honduras o Cuba, sino también en países más grandes como Brasil, el cual se volvió cada vez más represivo después del golpe militar de 1964.

La activación de la CIDH fue el resultado, por un lado, de la interacción con las organizaciones de la sociedad civil que se volcaron hacia ella para lidiar con las graves violaciones de los derechos humanos y, por otro, de la amplia respuesta de los comisionados a estas quejas. La sociedad civil necesitaba de la Comisión y viceversa. A finales de los sesenta, los académicos y las organizaciones eclesiásticas en Brasil empezaron a informar a sus contactos en el exterior sobre la tortura que sufrían los prisioneros políticos. Estos dos actores lanzaron una campaña publicitaria sobre la tortura en dicho país publicando artículos y columnas de opinión en el periódico, pero sobre todo estaban en la búsqueda de otros medios para proteger a los prisioneros políticos. Todavía recuerdo escuchar cómo dos activistas religiosos de derechos humanos en Washington, al tratar de encontrar maneras para asistir a sus colegas presos en Brasil, se toparon con el nombre de la CIDH y los llamaron por teléfono para ver si po-

Violations and the Inter-American System, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1988, p. 67.

360 Cecilia Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights*, ob. cit., p. 70.

dían brindarles alguna ayuda.³⁶¹ Cuando a principios de los años setenta la CIDH manifestó que la ONG podía hacer solicitudes a la Comisión, fueron varias las ONG que enviaron comunicaciones importantes a la CIDH de parte de las víctimas de derechos humanos con alegatos de tortura, encarcelamiento político y ejecuciones políticas en Brasil.³⁶² La Conferencia Católica de los Estados Unidos y el Consejo Nacional de Iglesias, por ejemplo, notificaron a la CIDH que había doce mil prisioneros políticos en Brasil y documentaron sus condiciones.³⁶³ La Comisión, bajo el liderazgo de Jiménez de Aréchaga, se enfrentó al desafío. Cuando el gobierno brasileño cuestionó su jurisdicción, la CIDH respondió que tenía la autoridad de examinar situaciones generales de violaciones de derechos humanos, como la tortura y el encarcelamiento en masa, además, por supuesto, de las quejas individuales.³⁶⁴

Más tarde, Genaro Carrió, miembro de la Comisión, le dio crédito a Jiménez de Aréchaga por ser el “noble y valiente arquitecto” de la “más grande y positiva modificación en la protección eficiente de los derechos humanos” de la CIDH.³⁶⁵ Después de colaborar con la redacción de la DUDH en 1948, Jiménez de Aréchaga desempeñó un papel clave para convertir las nuevas instituciones de derechos humanos en herramientas efectivas para responder a los movimientos sociales de los setenta, sobre todo porque ofició de puente humano entre las décadas de 1940 y 1970 e ilustró cómo los movimientos sociales de aquella década se apoyaban en leyes e instituciones que databan de treinta años antes.

Jiménez de Aréchaga vio con pesar cómo su propio país, Uruguay, caía en una dictadura militar en 1973. El golpe allí guardó varias semejanzas con el de ese mismo año en Chile, donde el gobierno electo del socialista Salvador Allende también fue derrocado. Tanto Chile como Uruguay habían mantenido tradiciones democráticas a lo largo de gran parte del siglo XX. También tenían altos niveles de educación, una clase media grande y una política relativamente estable comparada con la de la mayoría de los países de la región. Aun así, los jóvenes

361 William Wipfler, entrevista telefónica con la autora, 29 de abril de 1996.

362 David Weissbrodt, “The Role of Intergovernmental Organizations in the Implementation of Human Rights”, *Texas International Law Journal*, vol. 12, n° 2, 1977, p. 314.

363 William Wipfler, entrevista cit.

364 Medina Quiroga, *The Battle of Human Rights*, ob. cit., pp. 82, 83.

365 Genaro R. Carrió, *El sistema americano de derechos humanos*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, pp. 21-22.

uruguayos estuvieron influenciados por la ola del pensamiento revolucionario que recorría por entonces América Latina. Las juventudes consideraban formales y burguesas las instituciones democráticas, y a su Estado de bienestar, incapaz de lidiar con la pobreza de los cañeros en el norte o de la gente en los barrios más carenciados de Uruguay, y recurrieron a la violencia. Los actos violentos de los Tupamaros en Uruguay a su vez fueron utilizados por el gobierno para justificar la intervención militar.

Después del golpe militar de derecha en 1973, el régimen comenzó a encarcelar y en ocasiones incluso a asesinar a sus oponentes, no sólo a los insurgentes sino también a los miembros de la izquierda y del centro del parlamento. Los familiares de las víctimas ya no podían solicitar recusaciones a través de las instituciones locales y buscaron desesperadamente a alguien que pudiera ayudarlos. Esto, junto con los eventos brutales en Chile después del golpe de 1973, desató un número sin precedentes de quejas ante la CIDH.

En 1974, la CIDH publicó el primero de una serie de informes de derechos humanos en Chile, que acusaba al gobierno de Pinochet por torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones. En el informe de 1974, la CIDH propuso por primera vez que un Estado miembro procesara y castigara a un perpetrador individual. La CIDH hizo recomendaciones similares en otro informe sobre Chile en 1977, así como en informes sobre El Salvador y Haití en 1979.³⁶⁶ En 1980, la CIDH publicó un informe nacional sobre la Argentina a raíz de su visita al país en 1979 y fue la primera en hacer un llamado por escrito para procesar casos por violación de derechos humanos en la Argentina.³⁶⁷

El llamado inicial para procesar casos en Chile puede verse como una recomendación simple y directa, pero no lo fue. De hecho, fue revolucionaria. Cuando la CIDH recomendó por primera vez, en 1974,

366 CIDH, OEA, Registros oficiales, "Third Report on the Situation of Human Rights in Chile", 11 de febrero de 1977, disponible en <www.cidh.org>; "Report on the Situation of Human Rights in Haiti", 9 de febrero de 1995, disponible en <www.ijdh.org>; "Report on the Situation of Human Rights in El Salvador", 29 de septiembre de 1999, disponible en <www.cidh.oas.org>.

367 CIDH, OEA, Registros oficiales, "Report on the Situation of Human Rights in Argentina", 11 de abril de 1980, disponible en <www.cidh.org>.

que se juzgara a los culpables en Chile, lo hizo antes de que cualquier otro país en el mundo hiciera responsables a sus propios líderes por crímenes y violaciones de los derechos humanos. En ese momento, la CIDH todavía actuaba bajo la Declaración Americana porque aún no había entrado en vigor ningún tratado de derechos humanos en la región. Así, la recomendación de investigar, procesar y castigar fue promovida por el derecho a la justicia y otros derechos escritos en la Declaración Americana de 1948, no por algún tratado de derechos humanos. Los comisionados se adelantaron a su tiempo, pero no estaban inventando una ley de la nada. Estaban volviendo atrás y dotando de nuevo contenido a una vieja petición en la región por un derecho a la justicia que los individuos tenían frente a sus gobiernos, y que la Declaración Americana afirmaba que podía y debía ser protegida internacionalmente.

En 1969, durante una reunión especial en San José, Costa Rica, la OEA finalmente aprobó y envió a ratificación la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como el Pacto de San José. Esto fue diez años después de que la convención se introdujera por primera vez, y tendrían que pasar casi otros diez años para que el número necesario de estados la ratificaran. Se requerían once y, dado el número de regímenes autoritarios en la región en ese momento, la ratificación llevó mucho tiempo. La Convención Americana sobre Derechos Humanos finalmente entró en vigor en 1978.

En este punto, la política estadounidense tuvo un impacto positivo en la protección de los derechos humanos en la región. El recién electo gobierno de Jimmy Carter había comenzado en 1977 y anunciaba una nueva política de derechos humanos. Aunque Carter sabía que sería incapaz de asegurar los votos de los dos tercios del Senado estadounidense necesarios para ratificar la Convención Americana, su administración alentó a los países latinoamericanos a que ratificaran los tratados de derechos humanos, y muchos lo hicieron entre 1977 y 1978, después de que Carter asumiera. La administración Carter también brindó fondos a la CIDH para que pudiera aumentar su personal. Como resultado de esto y de otras políticas implementadas por este gobierno, muchos activistas en la región han quedado agradecidos por su apoyo a los derechos humanos en las Américas.

Finalmente la Convención Americana implementó la propuesta que en 1948 había presentado Brasil de una Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Convención también le dio un nuevo papel a la CIDH como una antesala a la Corte IDH, muy parecido al modelo en Europa.

La Corte IDH, como el Tribunal Europeo anterior, demoró años en estar lista. Casi una década después de que entrara en vigor la Convención, la Corte IDH publicó su primera decisión revolucionaria en 1988 sobre una desaparición en Honduras, en el caso “Velásquez Rodríguez”. La Corte encontró que el gobierno hondureño había sido responsable de las desapariciones y le ordenó pagar una compensación a las familias de las víctimas. Más aún, la Corte concluyó que los gobiernos tienen una obligación de respetar los derechos humanos de los individuos y de garantizar el goce de estos derechos. Como consecuencia de esta obligación, la Corte dictaminó que “los Estados deben prevenir, investigar y sancionar toda violación de los derechos reconocidos por la Convención”.³⁶⁸ Por primera vez en la historia de los tribunales de derechos humanos de todo el mundo, un tribunal dictaminó que los estados tenían una obligación de procesar.

A pesar de su aparente originalidad, la decisión con respecto al caso “Velásquez Rodríguez” fue la culminación de un largo proceso que comenzó con la articulación de un derecho a la justicia en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en 1948. Los abogados en Guatemala que en ese momento trabajaban en el caso del genocidio de Ríos Montt estaban entusiasmados por las sentencias en el caso “Velásquez Rodríguez”. El gobierno de este país había ratificado la Convención Americana en 1978, antes de que Ríos Montt llegara al poder. Aunque Guatemala no aceptó la jurisdicción obligatoria de la corte hasta 1987, esta interpretación de la Convención brindó una norma de derecho internacional sobre la cual basar su caso.

El desarrollo de la protección internacional a los derechos humanos

A finales de los años setenta, aunque el sistema regional de derechos humanos en las Américas iba retrasado en comparación con el europeo, la velocidad del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos en las Américas coincidió casi exactamente con la del derecho internacional de los derechos humanos en el mundo. En las Américas, como en el resto del mundo, el impulso que había cobrado la protección internacional de los derechos humanos en la posguerra se interrumpió por la Guerra Fría. A excepción de la Convención sobre el Genocidio,

368 Corte IDH, caso “Velásquez Rodríguez c. Honduras”, serie C, nº 4, 1988, disponible en <www.refworld.org>.

aprobada en 1948, la institucionalización del derecho internacional de los derechos humanos también fue un rehén de la Guerra Fría.

El principal tratado de envergadura que convertiría a la DUDH en derecho duro fue dividido primero en dos tratados, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR, por sus siglas en inglés) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR, por sus siglas en inglés). Contrario a la percepción popular, fue la India la que propuso la división de un tratado único de derechos humanos en dos pactos diferentes. En esto, apoyaron la posición de los Estados Unidos y se opusieron a la de la URSS, que presionó en favor de un único tratado que incluyera ambos conjuntos de derechos. En ese momento, la India estaba trabajando duramente para mantener su estatus de no alineación y para poder negociar entre las dos superpotencias. ¿Por qué dividir los dos pactos? La India ya había incorporado los derechos humanos en su nueva Constitución, en la que existía una distinción entre derechos civiles y políticos justiciables, y otros derechos económicos y sociales que no se percibían como justiciables, pero sí como igualmente importantes. La India estaba utilizando su propia experiencia para apoyar dos pactos diferentes pero iguales.³⁶⁹

Llevó casi quince años redactar los dos tratados y se abrieron para ratificación en 1966. En 1970, y estando en democracia, Uruguay fue el cuarto país del mundo en ratificar el ICCPR y el tercero (después de Colombia y Costa Rica) en ratificar su Primer Protocolo Opcional, que permitía a los individuos hacer solicitudes contra sus gobiernos ante el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el órgano del tratado que supervisaba el ICCPR. Pero el Comité de Derechos Humanos no podía iniciar su trabajo hasta que un número suficiente de países ratificaran el tratado para que entrara en vigor, lo que no ocurrió sino hasta 1976. Así, las líneas de tiempo de los primeros tratados internacionales de derechos humanos de aplicación general y el primer tratado regional en las Américas coincidieron a mediados de los setenta.

La discusión previa sobre la CIDH y el papel de las ONG en reportar los abusos de derechos humanos en Brasil demostró cómo se presentó una situación mutuamente beneficiosa entre instituciones y ONG de derechos humanos en el sistema interamericano. En el caso de Uruguay y el Comité

369 Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World*, ob. cit., pp. 109-113. Otros países en desarrollo que apoyaron la idea de dos pactos son China, Brasil y Venezuela.

de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, existió una dinámica similar. Las demandas de la sociedad civil y las víctimas de Uruguay ayudaron a “activar” el Comité de Derechos Humanos al darle unos de sus primeros casos y, al mismo tiempo, el Comité brindó apoyo a aquellos individuos que presentaban denuncias. Las víctimas y sus familias, que eran objetivo de sus propios estados y necesitaban protección, se volcaron a las instituciones emergentes de derechos humanos. Los familiares de los prisioneros y los desaparecidos tenían pocos lugares para buscar ayuda, pero se regó la voz de que organizaciones llamadas el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la CIDH tomarían sus casos. Algunas de las familias con más recursos incluso pudieron viajar a Ginebra o a Washington para hablar directamente con los miembros de estas organizaciones acerca de sus casos.

Para sorpresa de la dictadura uruguaya, después de que el ICCPR y el ICESCR entraran en vigor en 1976, Uruguay rápidamente se convirtió en el país con más casos en contra en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El gran número de casos no significaba que Uruguay tuviera más violaciones que otros regímenes violentos sino que había ido más lejos en la garantía de los derechos humanos que la mayoría de los países antes del golpe de 1973. El país ya había ratificado el Primer Protocolo Opcional del ICCPR y por tanto permitía que los ciudadanos uruguayos enviaran peticiones de manera individual al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. El gobierno democrático uruguayo de 1970 no tenía nada que temer de la supervisión del Comité de Derechos Humanos, pero esa ratificación también vincularía al gobierno autoritario posterior, el cual encontró, a su disgusto, el impacto del escrutinio internacional.

El caso “María del Carmen Quinteros” ilustra cómo funcionó ese proceso. María del Carmen Quinteros era la madre de Elena Quinteros, quien fue desaparecida en Uruguay en 1976. Elena era una profesora, anarquista y fundadora de un pequeño grupo guerrillero en la Argentina y Uruguay. En su petición al Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, María del Carmen Quinteros describió los hechos así:

Mi hija (nacida el 9 de septiembre de 1945) fue detenida en su domicilio en la ciudad de Montevideo el 24 de junio de 1976. Cuatro días después, mientras se encontraba en incomunicación total, fue conducida por personal militar a cierto punto de la ciudad situado cerca de la Embajada de Venezuela. Al parecer, mi hija había dicho a sus captores que en ese lugar debía encontrarse con otra persona cuya detención deseaban efec-

tuar. Una vez frente a una casa vecina del local de la Embajada de Venezuela, mi hija logró liberarse de quienes la conducían, saltó por encima de un muro y cayó en el interior del predio de la Embajada. Al mismo tiempo comenzó a gritar su nombre para que las personas presentes en la calle se enteraran de lo que ocurría en caso de que volvieran a capturarla. Los agentes militares que la conducían penetraron entonces en la sede diplomática y, después de golpear al secretario de la Embajada y a otros funcionarios, sacaron violentamente a mi hija del local.³⁷⁰

Acto seguido, el gobierno de Venezuela rompió lazos diplomáticos con el gobierno de Uruguay como resultado de este incidente. La propiedad de una embajada es inviolable, así que cuando el personal militar uruguayo entró allí a la fuerza violó el derecho internacional. La forma violenta en que Elena Quinteros fue retirada de la propiedad de la embajada y el hecho de que sus captores asaltaron a oficiales venezolanos en el procedimiento exacerbó el conflicto.

La madre de Elena nunca pudo obtener ninguna información oficial de las autoridades sobre el paradero de su hija, ni tampoco se reconoció oficialmente la detención de Elena. Nunca se supo nada más de ella y su cuerpo nunca fue encontrado. Se presumió su muerte, y se convirtió en una más del sinnúmero de desaparecidos en la región. Sin embargo, dos testigos que conocían a Elena recordaron haber escuchado su voz en el centro de detención, donde se les habían vendado los ojos y torturado sistemáticamente. Una reportó que había reconocido su voz en “los gritos desesperados de una mujer que decía: ‘¿Por qué no me mataron, por qué no me mataron?’”. Era evidente para la testigo que Elena estaba siendo torturada de forma brutal.³⁷¹

Cuando María del Carmen comenzó a buscar a su hija, primero se dirigió a su sindicato de trabajadores, donde los abogados sindicales la ayudaron a radicar su caso con la CIDH y luego con el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este Comité consideró el caso y concluyó que “la responsabilidad por la desaparición de Elena Quinteros incumbe a las autoridades del Uruguay” y que, consecuentemente, el

370 Naciones Unidas, “María del Carmen Almeida de Quinteros y otros c. Uruguay, Comunicación n° 107/1981, U.N. Doc. CCRP/C/OP/2”, 21 de julio de 1983, disponible en <acnudh.org>.

371 Íd.

gobierno uruguayo debería tomar acciones inmediatas y efectivas para asegurar su liberación, llevar a la justicia a cualquier persona responsable de su desaparición y maltrato, pagar una compensación y asegurar que no ocurran violaciones similares en el futuro.³⁷² El caso se convirtió en uno de los primeros sobre desapariciones, y les hizo saber a los gobiernos que las personas desaparecidas no serían olvidadas por la comunidad internacional ni por sus instituciones de derechos humanos.

El sistema europeo de derechos humanos también lidió con abusos de regímenes represivos. En ese momento, España, Portugal y Grecia estaban bajo dictaduras. Los regímenes en España y Portugal habían existido por tanto tiempo que nunca estos países fueron invitados a ingresar al Consejo de Europa, donde la democracia era un prerrequisito para la membresía. Grecia, por su parte, fue uno de los primeros miembros del sistema europeo de derechos humanos, así que cuando cayó ante una junta militar en 1967 provocó una consternación general en la región. ¿Cómo podrían los estados e instituciones europeos reaccionar a una situación similar a la que la CIDH se había enfrentado por varios años?

Grecia y la Comisión Europea

El autoritarismo y la tortura en Grecia ilustra cómo el proceso de cambio en materia de derechos humanos fue lento no sólo en América Latina sino también en el resto del mundo. El Estatuto de 1949 del Consejo de Europa convirtió en requisitos para su membresía el respeto por los derechos humanos y el Estado de derecho. Grecia, en ese momento bajo un gobierno democrático, se unió al Consejo de Europa el año en que fue fundado, y ayudó a redactar la Convención Europea de Derechos Humanos. También participó en la creación de dos instituciones regionales de derechos humanos, las primeras en su clase: la Comisión Europea de los Derechos Humanos y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Fue uno de los primeros países en ratificar la Convención en marzo de 1953, la cual entró en efecto en septiembre de ese año. También fue uno de los primeros países en usar la Convención, al hacer una demanda contra Gran Bretaña por los abusos en

372 Íd.

Chipre en 1956.³⁷³ Después del golpe de 1967 en Grecia, la relación del país con el sistema europeo de derechos humanos empezó a cambiar. Como las dictaduras en América Latina, el nuevo régimen autoritario justificó su golpe con la “ideología de la seguridad nacional”, pues veía a los grupos internos comunistas y de izquierda como una gran amenaza a la seguridad. De esta manera justificó el autoritarismo y la represión como métodos legítimos y necesarios para confrontar la subversión.³⁷⁴

En 1968, Noruega, Holanda, Dinamarca y Suecia radicaron una demanda conjunta con la Comisión Europea de los Derechos Humanos contra el gobierno militar de Grecia por las violaciones a varias disposiciones de derechos humanos de la Convención Europea. Un informe de enero de 1968 de Amnistía Internacional sobre tortura en Grecia indujo luego a los gobiernos escandinavos a agregar cargos de tortura en la demanda original.³⁷⁵ Dado que el gobierno democrático anterior en Grecia había manifestado un apoyo temprano y activo de la Comisión y la Convención, fue difícil para Grecia negar el permiso a la Comisión para que llevara a cabo una investigación rigurosa sobre la situación de los derechos humanos en el país. En su informe final, la Comisión concluyó que el gobierno militar griego en efecto había violado varios de los artículos de la Convención. El abultado segundo volumen del informe de la comisión habla claramente de tortura y tratamiento inhumano y degradante.³⁷⁶ Como resultado del informe, Grecia terminó retirándose del Consejo de Europa para evitar que revocaran su membresía.

Así como en el caso de América Latina, cuando los prisioneros griegos y sus familias y los exiliados griegos en otros países europeos comenzaron a luchar contra la dictadura de su país, una de las principales herramientas que tenían a su disposición era la Comisión Europea de los Derechos Humanos. Si los diplomáticos de Europa no hubieran trabajado en los cincuenta para redactar la Convención y establecer la Comisión, los activistas de los setenta no habrían tenido esta herramienta invaluable y este aliado en la lucha contra la represión y la tortura.

373 Alfred William Brian Simpson, *Human Rights and the End of Empire*, ob. cit., pp. 2-13.

374 Kathryn Sikkink, *The Justice Cascade*, ob. cit., cap. 2 sobre Grecia y Portugal.

375 Ann Marie Clark, *Diplomacy of Conscience. Amnesty International and Changing Human Rights Norms*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001.

376 Comisión Europea de los Derechos Humanos y Consejo de Europa, *The Greek Case. Report of the Commission*, vol. 2, parte I, de 3 vols., Estrasburgo, 1970.

Mientras que las instituciones de derechos humanos respondían a los casos de Grecia, Chile y Uruguay, hubo un sorprendente fracaso de los estados e instituciones para que tomaran acciones en relación con Camboya, entre 1975 y 1978, cuando los brutales Jemeres Rojos tomaron el poder y llevaron a cabo un genocidio del pueblo camboyano. El sistema emergente de derechos humanos de la ONU fue incapaz de brindar una respuesta adecuada. La paradoja aparente de que el sistema de derechos humanos tuviera una respuesta seria en casos como Grecia y Uruguay, donde las violaciones fueron mucho menores, pero no pudiera dar una respuesta a las violaciones más graves en Camboya fue consecuencia de un sistema que reposaba en el consenso de los estados. Fueron precisamente esos países que habían sido democráticos, que habían ratificado los tratados relevantes y aceptado los principios de la supervisión internacional en materia de derechos humanos, con sociedades civiles vivas acostumbradas a los derechos, los primeros en implementar la supervisión internacional a su registro de derechos humanos cuando sufrieron golpes militares. Camboya había ratificado la Convención contra el Genocidio en 1950, pero ese tratado no tenía un órgano del tratado o un mecanismo de cumplimiento. En ese momento, Camboya estaba casi por fuera del radar internacional, pues había cerrado sus fronteras para cualquier viaje y escrutinio.

La firma del Acta Final de Helsinki en 1975 fue un impulso importante para el cambio en la URSS y Europa del Este. El acuerdo apuntaba a mejorar las relaciones entre el bloque comunista y Occidente. Los soviéticos estaban a favor del acuerdo de Helsinki porque reconocía la soberanía y la inviolabilidad de las fronteras de sus países. Como contrapartida, los soviéticos aprobaron compromisos de derechos humanos, como la libertad de movimiento. Los Estados Unidos y otros gobiernos de Occidente al principio se mostraron escépticos, e incluso fueron hostiles, con respecto al Acuerdo de Helsinki, porque creían que habían otorgado mucho a propósito de las fronteras pero en contrapartida habían recibido unos pocos compromisos de derechos humanos. Pero al contrario de lo que muchos de los redactores anticiparon, el Acta Final inició la “Conferencia de Helsinki” que llegaría a tener como eje principal los derechos humanos y que contribuyó a la caída del comunismo en la Unión Soviética y Europa del Este.³⁷⁷ El Acuerdo de Helsinki otorgó las herramientas a los activistas de derechos humanos en la región que

377 Daniel C. Thomas, *The Helsinki Effect. International Norms, Human Rights, and the Demise of Communism*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2001.

les permitirían hacer las demandas a sus gobiernos para que cumplieran con sus compromisos escritos.

El papel de los Estados Unidos

Los Estados Unidos desempeñaron un papel importante, aunque diverso, en los movimientos por los derechos humanos en Grecia, América Latina, Camboya y la URSS. En vez de ser los líderes globales en el área de los derechos humanos, el presidente Richard Nixon y su secretario de Estado, Henry Kissinger, apoyaron la junta griega e ignoraron las prácticas de tortura, así como habían apoyado a los dictadores anticomunistas en las Américas. Grecia era miembro de la OTAN y recibió ayuda militar y económica sustancial de los Estados Unidos, que la trataban como un baluarte contra la expansión del bloque soviético. Grecia a su vez les permitía instalar bases militares invaluableles.³⁷⁸

Algunos líderes importantes en los Estados Unidos se oponían a esta política. En la Casa de Representantes, Donald Fraser (demócrata de Minnesota) se oponía tanto al apoyo estadounidense a los regímenes represivos que inició una nueva política de derechos humanos en el Congreso estadounidense en 1973. Jimmy Carter utilizó estas ideas y volvió las suyas propias cuando asumió en 1977 y llegó la hora de inaugurar la primera política de derechos humanos estadounidense de la rama ejecutiva. Ese apoyo dentro del gobierno estadounidense hizo una gran diferencia para los activistas latinoamericanos. Sin embargo, en relación con la *institucionalización* de la protección internacional de los derechos humanos, los Estados Unidos no tuvieron un papel fuerte, excepto, como se discutió anteriormente, cuando la administración Carter animó a otros países a ratificar los tratados de derechos humanos y apoyó a la CIDH política y financieramente.

En el caso de América Latina, los gobiernos dudaban en atacar a la CIDH después de que Carter asumiera en 1977 y anunciara su nueva política de derechos humanos. Bajo la administración Carter y, por primera vez desde que los estados latinoamericanos crearan la CIDH en 1959, la Comisión recibió total apoyo de parte del gobierno estadounidense. La

378 Véase Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, ob. cit., cap. 3.

administración Carter también coincidió con un aumento en el activismo de los movimientos sociales de derechos humanos latinoamericanos.³⁷⁹

Los gobiernos latinoamericanos encontraron dificultades para luchar contra las instituciones de derechos humanos pues el derecho internacional estipula que, una vez ratificado, un tratado es vinculante para el Estado firmante, aunque en el futuro este cambie de régimen, a menos que el nuevo gobierno se retire oficialmente de la institución. Así, la ratificación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que hicieron los estados (generalmente durante períodos democráticos), vinculaba a los gobernantes autoritarios posteriores. De igual forma, cuando los estados designaban a individuos como Jiménez de Aréchaga para que trabajaran en las instituciones de derechos humanos, bien sea como miembros de la CIDH o como jueces en la Corte IDH, en ninguno de los dos casos podían ser retirados de sus puestos hasta que terminara su período en el cargo, incluso cuando llegara al poder un nuevo gobierno. Los comisionados nominados a la CIDH por Uruguay y la Argentina antes de los golpes de 1973 y 1976 en sus países continuarían trabajando en sus puestos después del cambio de gobierno, y se sumaron a los comisionados de Venezuela y los Estados Unidos a mediados de los setenta para formar una mayoría que trabajara en pos de obtener informes acabados sobre los derechos humanos. Los regímenes autoritarios no querían, por obligaciones legales, quedar sujetos a respetar los derechos humanos, pero si repudiaban públicamente esas obligaciones, retirándose de la Comisión, les sería contraproducente pues con ello se ganarían la mala fama que precisamente intentaban evadir.

Derechos humanos y neoliberalismo

Dado que las políticas económicas neoliberales coincidieron cronológicamente con el período de la Guerra Fría en América Latina, es importante evaluar la afirmación de que los derechos humanos fueron cómplices del

379 Esto presenta una visión distinta del papel de la administración Carter a la de Moyn, quien de forma errada interpreta que la política de derechos humanos en las Américas es *principalmente* acerca de Carter. Moyn, *La última utopía*, ob. cit. Véase también Kathryn Sikkink, *Mixed Signals*, ob. cit.

neoliberalismo.³⁸⁰ Los regímenes autoritarios en Chile, Brasil, la Argentina y Uruguay en los sesenta, setenta y ochenta estuvieron motivados por una agenda política y económica interconectada. Los gobiernos querían imponer las que en ese momento serían llamadas políticas económicas “neoliberales”: políticas que reducían las barreras para promocionar el comercio, permitían el libre cambio de divisas según el mercado internacional y estimulaban la inversión extranjera. Estas políticas neoliberales también trabajaban para eliminar el déficit de los gobiernos al reducir el gasto estatal, a menudo a través de la eliminación de las políticas de seguridad social. En muchos casos de América Latina, algunos aspectos de estas políticas económicas se mantendrían aun después de la transición a la democracia.

Los nuevos regímenes militares en la Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Uruguay y otros países más empezaron a encarcelar, torturar e incluso desaparecer a sus oponentes políticos. Los gobiernos tenían en la mira a los movimientos guerrilleros, los partidos de izquierda, los sindicatos y líderes políticos de centro que se oponían al gobierno autoritario. En América Latina, el movimiento de derechos humanos surgió *como respuesta* a los regímenes autoritarios que habían adoptado políticas económicas neoliberales y como respuesta a las peticiones hechas por las familias de las miles de víctimas de estos regímenes. Las dictaduras neoliberales estaban reprimiendo toda oposición política, en particular a los líderes sindicales y los activistas de izquierda, y entre ellos a la izquierda armada.

Debido a esta historia, cuando escucho a los investigadores y activistas actuales decir que los derechos humanos y el neoliberalismo van de alguna forma de la mano, en una suerte de complicidad, me convenzo de que han malinterpretado o leído la historia de forma incorrecta.³⁸¹ Este capítulo ha demostrado que el debate sobre modelos económicos en América Latina tiene una historia larga y compleja. Durante los años sesenta, la izquierda revolucionaria creía cada vez más que era necesario eliminar la democracia burguesa y el sistema capitalista para promover el desarrollo y los derechos. Mientras tanto, muchos actores conservadores económicos y políticos comenzaron a creer que las políticas económicas neoliberales no podrían ser puestas en práctica en gobiernos democráticos que operaran con movimientos laborales

380 Para más información sobre la teoría de la complicidad de los derechos humanos con el neoliberalismo, véase el capítulo 2.

381 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit., p. xii.

fuertes. La represión política, afirmaban, era necesaria para la estabilidad económica. Así que, paradójicamente, en los setenta en América Latina tanto la izquierda como la derecha estaban cada vez más convencidas de que había una afinidad entre las políticas económicas del libre mercado y los duros regímenes autoritarios que violaban los derechos humanos. Esto se contraponía al argumento de que los derechos humanos son cómplices del neoliberalismo. Esta posición también era la que sostenían algunos de los investigadores de la política latinoamericana más brillantes de los ochenta y noventa, como el politólogo argentino Guillermo O'Donnell. En efecto, él afirmaba que una etapa particular del capitalismo requería nuevas formas de regímenes “burocrático-autoritarios” con políticas represivas.³⁸² En esencia, O'Donnell afirmaba que el neoliberalismo era cómplice con las *violaciones* de derechos humanos, no con sus ideas.

Cuando hacía mi doctorado sobre la política latinoamericana en la Universidad de Columbia en los ochenta, el autoritarismo burocrático era una de las principales teorías que absorbí. De nuevo le agradezco a Albert O. Hirschman, esta vez por cuestionar la rigidez del argumento de O'Donnell cuando recalca los determinantes económicos de los regímenes políticos. Hirschman veía el autoritarismo burocrático como otro ejemplo más de científicos sociales que estaban muy ansiosos para encontrar consecuencias negativas no planeadas y desencanto. Él dijo que O'Donnell hacía parecer como si el “esfuerzo para alcanzar el crecimiento, ya sea exitoso o no, trajera consigo efectos colaterales desastrosos en el ámbito político, desde la pérdida de libertades democráticas de la mano de regímenes autoritarios represivos hasta la violación entera de derechos humanos elementales”.³⁸³ Hirschman sugería en su lugar que el vínculo entre economía y política era mucho más complicado, interesante y abierto. La crítica de 1991 de Hirschman ha sido apoyada más recientemente por investigaciones sobre la emergencia, supervivencia y caída de la democracia en las Américas, las cuales

382 Guillermo A. O'Donnell, *Modernización y autoritarismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2011; David Collier y Fernando Henrique Cardoso, *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, FCE, 1985.

383 Albert O. Hirschman, “The Turn to Authoritarianism in Latin America and the Search for Its Economic Determinants”, en *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 1979, pp. 61-62.

encuentran que las concepciones sobre la misma democracia, entre ellas las concepciones internacionales, explican el motivo por el cual las democracias caen o sobreviven.³⁸⁴ En otras palabras, en vez de seguir buscando los determinantes económicos de la democracia, debemos buscar causas más próximas, como las preferencias normativas de las personas por la democracia. El trabajo de campo de mi tesis doctoral sobre la política económica en América Latina en los cincuenta y sesenta, donde vi que los debates sobre los regímenes políticos y modelos económicos eran tan complejos y amplios como sugería Hirschman, afianzaron las ideas que había aprendido de él.

Aun así, por haber crecido escuchando aquello de que el capitalismo neoliberal tenía una afinidad electiva con los regímenes autoritarios represivos me volví incrédula cuando escuché la versión contraria: que ahora algunos académicos piensan que los derechos humanos son “cómplices” del neoliberalismo. Al contrario, he encontrado que existe una nueva apreciación tanto sobre los derechos humanos como sobre la democracia que es producto del período del neoliberalismo y el autoritarismo en América Latina, cuando miles de activistas, sobre todo jóvenes, fueron desaparecidos y asesinados. El movimiento inicial de la izquierda de adaptar el lenguaje de los derechos humanos puede haber surgido de una necesidad desesperada de encontrar cualquier lenguaje aceptable sobre el cual construir las peticiones para detener las desapariciones y liberar a prisioneros políticos. Sin embargo, para algunos hombres y mujeres, la protección de los derechos humanos y el valor de la democracia se volvieron una convicción genuina, no sólo un eslogan útil. Durante este período, la izquierda latinoamericana abandonó la revolución por soluciones más reformistas. Cuba, que alguna vez había sabido ser un modelo para cualquier joven de izquierda en la región, perdió parte de su atractivo. Sí, el “Che” era elocuente sobre los defectos de la democracia en los países pobres, pero la alternativa unipartidista que él apoyaba en Cuba no era capaz de producir ninguna alteración en el poder de Fidel Castro, ni tampoco era un medio para expresar un disenso vigoroso con el gobierno. Para los ochenta, en Chile, Uruguay, la Argentina, El Salvador, Guatemala y otros países de la región, hubo un replanteo profundo sobre la democracia que hizo que la izquierda adoptara los derechos humanos como el lenguaje moral de las luchas de oposición. La

384 Scott Mainwaring, *Democracies and Dictatorships in Latin America*, ob. cit.

estabilidad de la democracia en la región es por tanto mayoritariamente resultado de una preferencia normativa más fuerte por la democracia, en parte nacida de la experiencia de los durísimos regímenes autoritarios que violaron los derechos humanos de forma masiva.³⁸⁵

El creciente apoyo de la democracia en América Latina también significó que se había despejado un poco el camino para tolerar las políticas sociales y económicas promercado, siempre y cuando estas fueran implementadas por gobiernos electos. Muchos grupos de derechos humanos fueron parte de este reconsideración. Algunos se descubrieron a sí mismos como alternativas de la revolución, como dijo Sergio Aguayo en el capítulo 1. Ellos habían visto de primera mano muchas muertes que prosiguieron al llamado de la revolución en la región y estaban menos dispuestos a romantizarla, como en los sesenta. Los grupos de derechos humanos adoptaron un enfoque gradualista y sin violencia para el cambio social basado en las peticiones por todo tipo de derechos. Algunos llaman “minimalista” a este enfoque porque no tiene en cuenta la agitación revolucionaria violenta pero, como explicaré en el capítulo 7, aunque sus métodos son graduales, no hay nada de minimalista en las metas de los movimientos de derechos humanos.

Dada la compleja relación entre el apoyo a los derechos humanos y la democracia y la experiencia del neoliberalismo en América Latina, encuentro inaceptablemente reduccionista afirmar que los derechos humanos han sido “cómplices” del neoliberalismo.

Conclusión

Después de la emergencia de las normas de la protección internacional de los derechos humanos en los cuarenta, cincuenta y sesenta, todo el mundo, excepto Europa, sucumbió a la agitación y la discordancia, y las voces a favor de los derechos humanos terminaban sofocadas, a veces, por las luchas de la Guerra Fría. Sin embargo, los acontecimientos de los setenta están política e institucionalmente determinados y posibilitados por lo que pasó en esas décadas previas.

Varios países en el Sur Global trabajaron intensamente para mantener vivo el concepto de derechos humanos durante la Guerra Fría. Como sostiene Jensen, ellos “llevaron el proyecto de los derechos hu-

385 Íd.

manos al umbral de los setenta”.³⁸⁶ Cuando falló la Primera Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Teherán, Irán, uno de sus arquitectos, el embajador jamaicano Egerton Richardson, reconoció una de las debilidades más grandes de lo que se había hecho hasta entonces sobre derechos humanos: “Teherán era nuestro momento de verdad, cuando nos enfrentamos cara a cara con la naturaleza de nuestra bestia: cuando vimos lo que significa promover la causa de los derechos humanos al trabajar principalmente a través de los gobiernos”.³⁸⁷ La gran paradoja de los derechos humanos es que los gobiernos son tanto sus principales protectores como sus principales violadores. Esta naturaleza doble del Estado en relación con los derechos humanos significa que uno necesita de los estados, pero nunca puede depender de ellos como los únicos defensores de los derechos. Richardson reconoció que el camino que quedaba por recorrer tenía que contar con mayor participación de la sociedad civil y las ONG.³⁸⁸

Durante la Guerra Fría, los debates sobre derechos humanos en varias regiones y países, entre ellos África, América Latina, la Unión Soviética y Europa del Este, convergieron. Hubo un cambio multicéntrico en la política de la Guerra Fría que le dio mayor tracción a los derechos humanos. Los movimientos sociales que surgieron en los setenta estuvieron muy conectados con los primeros esfuerzos en redactar normas y crear instituciones de derechos humanos.

Pero alrededor del mundo, los desarrollos normativos e institucionales que se dieron en el período entre 1950 y 1979 no se pudieron activar por completo hasta que las organizaciones de la sociedad civil empezaron a usarlos. Los derechos humanos no se iniciaron, entonces, en los setenta, como algunos afirman. Esa década representó más bien el momento en el que nuevas ONG de derechos humanos en el mundo comenzaron a usar los arreglos institucionales que las luchas diplomáticas de los cuarenta, cincuenta y sesenta habían puesto a su disposición: los acuerdos, tratados, órganos de los tratados, mecanismos de peticiones individuales, comisiones y tribunales. Esta convergencia hizo posible que los activistas *antiapartheid* transnacionales usaran las Naciones Unidas para denunciar y asegurar sanciones contra Sudáfrica, para que los activistas de derechos humanos latinoamericanos presentaran sus casos ante la CIDH y el Comité de

386 Steven Jensen, *The Making of International Human Rights*, ob. cit., p. 280.

387 Ibid., p. 197.

388 Íd.

Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y para que los grupos de la sociedad civil y los estados llevaran sus peticiones ante la Comisión Europea de los Derechos Humanos. En la Unión Soviética y Europa del Este, el Acuerdo de Helsinki a su vez brindó los medios institucionales para que los activistas (desde los comités de Helsinki en la Unión Soviética hasta el Observatorio de Helsinki en los Estados Unidos) pudieran cumplir con sus agendas. Cuando los movimientos sociales de derechos humanos en América Latina, Sudáfrica, Europa del Este y los Estados Unidos comenzaron durante los setenta y ochenta, tenían leyes e instituciones a su disposición que remontaban sus orígenes a los cuarenta y cincuenta.

Las historias de la Guerra Fría también advierten sobre los peligros para los hacedores de política pública y los públicos en los Estados Unidos hoy. De la Guerra Fría se desprende la enseñanza de que no se puede salvar la democracia destruyéndola. Ni tampoco se puede construir democracia desde fuera. La democracia debe cultivarse en casa para que crezcan sus raíces. Pero los actores internacionales pueden hacer mucho para destruirla, como hicieron los Estados Unidos en Guatemala, Irán y el Congo. Estos actores internacionales también pueden ayudar a crear un clima donde la democracia pueda sobrevivir y fortalecerse poco a poco.

Después del 11 de septiembre, los ciudadanos estadounidenses a veces actuamos como si necesitáramos todo un nuevo conjunto de reglas para lidiar con la aparentemente nueva amenaza del terrorismo. El terrorismo, sin embargo, no es una nueva amenaza. Casi todos los regímenes militares en las Américas se referían a sus oponentes como terroristas. Los regímenes afirmaban, de forma similar a lo que la administración Bush afirmaba en respuesta al 9-11 y lo que la administración Trump afirmó después, que la batalla contra el terrorismo requiere que vayamos más allá del reino de los derechos y utilicemos nuevas herramientas y tácticas para confrontarlo. Después del 9-11, el vicepresidente Cheney dijo en una intervención famosa que los Estados Unidos debían “quitarse los guantes”; en otras palabras, que los Estados Unidos deberían utilizar prácticas ilegales como tortura y rendición extraordinaria.³⁸⁹ Pero mucho antes de Cheney, los regímenes autoritarios ya se habían quitado los guantes y usado tácticas ilegales de contrterrorismo, a menudo con el apoyo de los Estados Unidos. Los latinoamericanos sabían muy bien que salir del Estado de derecho para combatir

389 Jane Mayer, *The Dark Side. The Inside Story of How the War on Terror Turned into a War on American Ideals*, Nueva York, Doublday, 2008.

el terrorismo implicaba el riesgo de causar más sufrimiento y muertes de civiles que el propio terrorismo. Estas acciones también conllevaban el riesgo de deslegitimar la causa misma de la libertad y les daba herramientas de reclutamiento a quienes defendían el cambio violento. La experiencia de la Guerra Fría nos recuerda las consecuencias devastadoras, aunque no intencionadas, de la decisión de usar medios ilegales para combatir el terrorismo.

Los derechos humanos y la democracia están íntimamente relacionados y, hasta ahora en la historia de la humanidad, es difícil tener lo uno sin lo otro. Eso no quiere decir que la democracia conduzca de forma inevitable a los derechos humanos; sólo quiere decir que la democracia es una condición necesaria, pero no del todo suficiente, para el progreso de los derechos humanos. Aún no tenemos ningún ejemplo en el mundo donde se protejan grupos completos de derechos económicos, sociales, civiles y políticos bajo un régimen no democrático. Así, socavar la democracia, como ayudaron a hacerlo los Estados Unidos en Irán, Guatemala, el Congo, Brasil y Chile, es una política miope. Sin importar lo imperfecta y frágil que sea, si una democracia es destruida por un golpe militar, puede tomar décadas, incluso medio siglo, en reconstruirse.

¿Qué habría pasado en Irán, el Congo o Guatemala si los Estados Unidos hubieran visto las administraciones de izquierda elegidas como gobiernos que no les gustaban y en los que no confiaban, pero las hubieran tolerado y trabajado con ellas en conjunto? Por años, los Estados Unidos han sido obstaculizados por el régimen revolucionario en Irán. ¿Habría otro resultado si hubieran dejado a Mosaddeq en el poder? El Congo es uno de los países más violentos en el mundo hoy. Si Lumumba se hubiera mantenido en el poder, ¿el Congo sería más estable y menos violento? Si Árbenz no hubiera sido derrocado, ¿habría podido la democracia guatemalteca evitar la polarización y la violencia que condujeron al genocidio perpetrado por Ríos Montt a principios de los ochenta? Todas estas son preguntas contrafactuales. Nunca lo podremos saber. Pero es importante anotar que, en los tres casos, difícilmente podemos imaginar una historia más violenta y peligrosa que la que pasó después de los golpes apoyados por los Estados Unidos. En 1982, en Guatemala, se escuchó a un diplomático estadounidense murmurar: “¿Qué daríamos para tener de vuelta a Árbenz?”.³⁹⁰ En Irán o el Congo hoy, algunos dirían lo mismo sobre Mosaddeq o Lumumba.

390 Frank del Olmo, “A ‘50s Victim of the CIA Is Finally at Rest, With Honors. Guatemala: President Jacobo Arbenz Was Toppled by a U.S.-Directed Coup;

Lo que sí sabemos es que el progreso de los derechos humanos y el cambio democrático llevan tiempo. Dicho progreso se debe medir en décadas, no en años, y el derrumbe de un régimen democrático elegido genuinamente retrasa este proceso de forma inmensurable. Una razón por la que los derechos humanos funcionan de a poco es porque progresan a través de la creación gradual de leyes e instituciones. Se necesitan movimientos sociales y acción ciudadana para movilizar estas instituciones y ponerlas a trabajar. Para finales de los ochenta, los países en las Américas ya habían establecido finalmente estas instituciones, de forma nacional en muchos países y en la región, lo cual terminó afianzando un camino difícil de alterar hacia una mayor protección de los derechos humanos.

Para los noventa, los activistas y estados añadieron una nueva característica al paisaje institucional de los derechos humanos: la responsabilidad criminal individual por violaciones pasadas de derechos humanos, como el juicio del general Ríos Montt con el que abrí este capítulo. La mayor parte del sistema de derechos humanos de la ONU y los tribunales regionales de derechos humanos en Europa, América Latina y África utilizaron la “responsabilidad estatal” por las violaciones pasadas de derechos humanos. Pero la responsabilidad estatal a menudo se sentía como inadecuada debido a que los verdaderos perpetradores de la violencia nunca se hicieron responsables de forma individual ni fueron enviados a prisión. Todo esto comenzó a cambiar en los ochenta, cuando después de la Guerra Fría un puñado de los estados que se mencionaron aquí, como Grecia, la Argentina y Guatemala, comenzaron a responsabilizar a sus propios exfuncionarios en las cortes locales. Para los noventa, con la caída de la Unión Soviética y el desencadenamiento de la guerra en la antigua Yugoslavia, crecieron las demandas para tener tribunales internacionales que juzgaran la responsabilidad por atrocidades masivas; en respuesta, la ONU estableció tribunales ad hoc para la antigua Yugoslavia (ICTY, por sus siglas en inglés) y Ruanda (ICTR, por sus siglas en inglés). En 1998, los estados establecieron el primer tribunal penal internacional permanente, la Corte Penal Internacional (CPI). Un tercer tipo de juicio penal de derechos humanos concentró la atención cuando el general Augusto Pinochet de Chile fue arrestado en Londres por la policía inglesa que ejecutaba una solicitud de extradición de España: este tipo de juicio acogía las acusaciones extranjeras en cortes locales por fuera del

Now Even the Military Grants Him Hero Status”, *Los Angeles Times*, 11 de diciembre de 1995, disponible en <articles.latimes.com>.

país donde ocurrieron las violaciones de derechos humanos. La Corte española quería que Pinochet tuviera un juicio en España por los crímenes cometidos en Chile durante su dictadura militar. Los Law Lords (la Corte Suprema inglesa) decidieron que Pinochet podía ser extraditado a España, pero le permitieron regresar a Chile por razones humanitarias, donde estaba enfrentando acusaciones de corrupción y violaciones de derechos humanos cuando murió en 2006.³⁹¹

Juntos, estos tres tipos de acusaciones contienen una nueva tendencia dramática e interrelacionada en la política mundial para hacer responsables penalmente a funcionarios estatales individuales, como los jefes de Estado, de violaciones de derechos humanos.³⁹² Llamo a esta tendencia la “cascada de la justicia”.³⁹³ Con este término no quiero decir que ha habido o que habrá una justicia perfecta, o incluso que la mayoría de los perpetradores de violaciones de derechos humanos serán responsabilizados penalmente. En lugar de ello, la cascada de la justicia significa que ha habido un cambio en la *legitimidad de la norma* de la responsabilidad penal individual por violaciones a los derechos humanos y un aumento en los procesos penales por parte de esa norma.³⁹⁴

Así como con todos los otros desarrollos políticos y legales discutidos en este capítulo, la cascada de la justicia no fue una reacción inevitable a una violencia sin precedentes o a la emergencia de las normas de derechos humanos. El movimiento de derechos humanos, al trabajar en

391 Para mayor información sobre el caso Pinochet, véase Naomi Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect. Transnational Justice in the Age of Human Rights*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2005.

392 Véanse, por ejemplo, Ellen L. Lutz y Caitlin Reiger, *Prosecuting Heads of State*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Naomi Roht-Arriaza y Javier Mariezcurrena, *Transitional Justice in the Twenty-First Century. Beyond Truth versus Justice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

393 Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob. cit.; Ellen Lutz y Kathryn Sikkink, “The Justice Cascade. The Evolution and Impact of Foreign Human Rights Trials in Latin America”, *Chicago Journal of International Law*, vol. 2, nº 1, 2001, pp. 1-33. Tomamos prestado el término “cascada” de Cass Sunstein, un académico legal, quien hablaba de las cascadas de normas sociales. Una cascada de normas, en sus palabras, es “un cambio rápido y dramático en la legitimidad de las normas y las acciones a favor de esas normas”. Véase Cass R. Sunstein, *Free Markets and Social Justice*, Nueva York, Oxford University Press, 1997.

394 Para un desarrollo más extenso de esta metáfora en relación con el Estatuto de la Corte Penal Internacional, véase Benjamin N. Schiff, *Building the International Criminal Court*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

conjunto con estados que pensaban de forma similar, alimentaron estos cambios. La cascada comenzó con los esfuerzos concertados de grupos pequeños de abogados de interés público, juristas y activistas que fueron pioneros en las estrategias, desarrollaron argumentos legales, reclutaron demandantes y testigos, reunieron evidencia y perseveraron por años en desafíos legales. El trabajo de estos emprendedores de normas se vio facilitado por dos grandes cambios estructurales en el mundo: la tercera ola de democracia y el final de la Guerra Fría. La primera multiplicó el número de países transicionales abiertos a las tendencias descritas aquí, y el segundo abrió el espacio para que los países consideraran una gama más amplia de opciones de política pública. Estas nuevas prácticas de responsabilidad no habrían emergido sin la combinación de nuevos movimientos de derechos humanos, sin el nuevo derecho internacional de los derechos humanos y las instituciones regionales que implementaran el derecho que hemos discutido en este capítulo.

Entender esto es crucial para los debates modernos sobre el futuro de los derechos humanos porque muchos académicos están defendiendo el “fin de los tiempos” o el “ocaso” de los derechos humanos sobre la base de ideas erróneas sobre sus orígenes y desarrollo institucional. Las instituciones de derechos humanos les dan continuidad a las normas y políticas de derechos humanos que trascienden el poder de quienes las establecieron. Esto es de lo que hablan los institucionalistas históricos cuando dicen que las instituciones pueden resultar persistentes. En otras palabras, las decisiones institucionales del pasado pueden mantenerse o fijarse y, por tanto, moldean y constriñen a los actores a través del tiempo.³⁹⁵ Incluso si desaparecieran las coaliciones originales que condujeron a la formación de las instituciones, estas últimas tienen poder por derecho propio y pueden mantener las políticas.

Las instituciones de derechos humanos pueden ayudar a proteger a los activistas de estos derechos y sostener su trabajo. Aunque también tienen sus propios problemas, dichas instituciones son recursos viables a los cuales pueden recurrir las víctimas cuando sufren abusos o negligencias en sus propios países. Ha habido a menudo una afinidad entre las instituciones y los movimientos de derechos humanos, pero dichas afinidades quedarían neutralizadas si las instituciones tienen un personal bu-

395 Mark A. Pollack, “The New Institutionalisms and European Integration”, en Antje Wiener y Thomas Diez (comps.), *European Integration Theory*, 2ª ed., Oxford University Press, 2009, p. 127.

rócrata insensible que sólo se interese en recibir un salario confortable, o si los movimientos menosprecian dichas instituciones para enfocarse en lo que consideren un activismo más genuino y directo en las calles. Las instituciones de derechos humanos también pueden ser “capturadas” por los gobiernos de países represivos. Por fortuna, en el caso de América Latina en los setenta, o de Grecia, o de los comités de Helsinki, la afinidad entre movimientos e instituciones de derechos humanos se mantuvo intacta.

Este capítulo ilustra la naturaleza abierta y en conflicto de los procesos que conllevan al cambio en derechos humanos. En cada momento, algunos estados, entre ellos muchos estados poderosos, hicieron intentos (y a menudo fueron exitosos) de detener el progreso de los derechos humanos. Aun así, incluso en medio de la Guerra Fría, algunos lograron crear tratados e instituciones y asegurar las ratificaciones de los estados que pusieron a estas instituciones en marcha. Estos desarrollos legales a veces tuvieron consecuencias no intencionadas para los gobiernos posteriores y presentaron oportunidades políticas y legales para otros gobiernos y movimientos sociales. Todo esto implica que la distinción entre idealistas y pesimistas es muy estática e ignora construcciones, erupciones, contragolpes y reincidencias. En lugar de ello, debemos tomar una perspectiva que los historiadores llaman de larga duración, como la que ofrezco en este libro, para ver cómo funcionan los derechos humanos en el tiempo.³⁹⁶ En este caso, la historia que quiero contar presta particular atención a las fuentes y los desarrollos institucionales del Sur Global.

Jiménez de Aréchaga no vivió para ver la transición a la democracia en Uruguay, ni en gran parte de América Latina. Cuando murió en 1980, la mayoría de los países en la región todavía estaban bajo regímenes autoritarios y las prácticas de derechos humanos en muchos de ellos habían empeorado. En una serie de charlas y entrevistas en periódicos que dio de mediados a finales de los setenta, cuando se profundizaban las políticas represivas, la voz de Jiménez de Aréchaga era la de un hombre cada vez más indignado que podía hablar cuando otros no.³⁹⁷ Pero in-

396 Para una discusión sobre el tema, véase David Armitage, “What’s the Big Idea? Intellectual History and the Longue Durée”, *History of European Ideas*, vol. 38, nº 4, 2012, pp. 493-507.

397 Justino Jiménez de Aréchaga, *Opera minora, 1933-1979*, Montevideo, Ediciones de la Plaza, 2001.

cluso en esos oscuros días del autoritarismo latinoamericano, Jiménez de Aréchaga todavía veía la posibilidad de cambio. Fue entrevistado en 1978, un día después de que el Estado de la pequeña isla de Granada ratificara la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que era la última ratificación necesaria para que finalmente entrara en vigor. Jiménez de Aréchaga estaba orgulloso de ver logrado algo por lo que él, junto con muchos otros juristas, habían trabajado casi toda su vida profesional. Cuando le pidieron resumir su reacción, dijo que lo veía como “una espléndida victoria de las mejores tradiciones jurídicas uruguayas... y una nueva esperanza para quienes aspiramos a la sacralización de la libertad humana”.³⁹⁸

PARTE III

**La efectividad del derecho internacional
de los derechos humanos, sus instituciones
y movimientos**

5. ¿Por qué es tan difícil medir la efectividad de los derechos humanos?

La primera mitad de este libro ha tratado sobre la legitimidad de las ideas, instituciones y movimientos de derechos humanos, a partir de una exploración de la historia de los derechos humanos.³⁹⁹ Pero aunque las cuestiones sobre legitimidad sean muy relevantes, también lo son las referidas a la efectividad de los derechos humanos, que es el enfoque de la segunda parte de este libro. ¿En realidad el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos mejoran los derechos humanos? La discusión sobre la efectividad, como la de la legitimidad, ha estado atravesada en los últimos tiempos por un pesimismo significativo, a tal punto que algunos consideran que el período actual está marcado por una crisis de los derechos humanos. Más aún, así como con la legitimidad, no sólo los académicos y los gobiernos cuestionan la efectividad, sino también, y lo que es más importante, se la cuestiona dentro de los movimientos de derechos humanos.

Lucia Nader, exdirectora de Conectas, una organización de derechos humanos en Brasil, sostiene que una de las cosas que más la desalientan a ella y a sus colegas sobre el trabajo con los derechos humanos es el sentimiento de que “en algunos casos, tenemos resultados importantes pero no conseguimos cambios estructurales y duraderos”. Nader expresó:

Algunas de las personas con las que hablo en el movimiento de derechos humanos, y yo también, a veces sentimos este agotamiento. Usamos todas nuestras herramientas: aprobamos leyes, tenemos campañas, acudimos a la ONU, y sin embargo todavía hay mucho camino por recorrer. Estoy segura de que estaríamos en un peor lugar sin todo eso y realmente creo que los

399 En este capítulo, tomo un artículo en coautoría con Ann Marie Clark y le agradezco por su permiso para usar algunos de los materiales (Ann Marie Clark y Kathryn Sikkink, “Information Effects and Human Rights Data”, *Human Rights Quarterly*, 2013).

derechos humanos son la única forma de luchar por un mundo mejor. Pero a veces es difícil mantener el optimismo diario, especialmente si comparamos los resultados con el mundo que soñamos. A nivel internacional, por ejemplo, vemos a Trump hablar del derecho como un obstáculo a lo que él quiere hacerles a los sospechosos de terrorismo. Escuchamos en las últimas encuestas que el 58% de los estadounidenses está de acuerdo con él. ¿Qué puede cambiar esta mentalidad? Seis de cada diez personas en los Estados Unidos apoyan la tortura. ¿Esto es sostenible? ¿Podemos vivir en este mundo?⁴⁰⁰

Una encuesta reciente de trescientos cuarenta y seis individuos que se desempeñan o desempeñaron en el campo de los derechos humanos encontró que este trabajo está asociado con niveles elevados de depresión y desorden por estrés postraumático, y que una de las fuentes de este malestar al parecer serían las autoevaluaciones negativas sobre el trabajo con los derechos humanos.⁴⁰¹ Esto sugiere que la mayor dificultad para un activista de derechos humanos es la duda sobre si su labor contribuye realmente a un cambio positivo. ¿Es cierto que el movimiento de derechos humanos ha visto algunos resultados pero no cambios estructurales y duraderos? ¿Cómo lo sabríamos? Este capítulo aborda ese desafío.

En capítulos anteriores, vimos cómo los diplomáticos, juristas y activistas individuales lucharon por desarrollar normas de derechos humanos, redactar leyes y establecer cortes y comisiones para hacer cumplir estos derechos. Hacia principios del siglo XXI, muchos estados alrededor del mundo han aceptado el derecho internacional de los derechos humanos, al menos en el papel. Casi todos los estados han mostrado su apoyo a los derechos humanos al ratificar al menos uno de los principales tratados internacionales de derechos humanos.⁴⁰² Sin embargo, la ratificación de los tratados que hacen los países no significa que van a cumplirlos, sobre todo dado que muchos de estos tratados no tienen meca-

400 Lucia Nader, entrevista con la autora vía Skype, 10 de febrero de 2016.

401 Amy Joscelyne y otros, "Mental Health Functioning in the Human Rights Field. Findings from an International Internet-Based Survey", *PLOS ONE*, vol. 10, n° 12, 23 de diciembre de 2015, disponible en <journals.plos.org>.

402 Para una descripción de los instrumentos internacionales clave de derechos humanos y sus órganos de monitoreo, véase Derechos Humanos de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado, "The Core International Human Rights Instruments and Their Monitoring Bodies", disponible en <www.ohchr.org>.

nismos de cumplimiento fuertes. Aun así, hasta la fecha, muchos países han ratificado tratados que permiten el cumplimiento a través de cortes ya establecidas y ciento veintidós países ratificaron el tratado con el potencial de cumplimiento más estricto: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Los funcionarios estatales que violen el Estatuto de Roma se arriesgan a ser acusados penalmente y ser enviados a prisión.⁴⁰³ Muchos estados en las regiones con sistemas regionales de derechos humanos fuertes (Europa, África y las Américas) también han ratificado sus convenciones regionales de derechos humanos y aceptaron la jurisdicción obligatoria de sus cortes regionales de derechos humanos.⁴⁰⁴

Sin embargo, persiste una pregunta: ¿cómo estos compromisos legales influyen sobre el comportamiento real de los estados? La práctica de la tortura, los secuestros y las detenciones arbitrarias que los Estados Unidos llevaron adelante después del 9-11, a pesar de un compromiso previo con los tratados internacionales que prohibían absolutamente la tortura en tiempos de guerra o paz, alimentó el pesimismo actual sobre la relevancia del derecho internacional de los derechos humanos.⁴⁰⁵ La elección de Donald Trump, con su desdén por este derecho internacional, ha desatado una nueva ronda de miedo y ansiedad entre muchas organizaciones de derechos humanos en los Estados Unidos y alrededor de mundo.

Tendencias globales en derechos humanos

Un examen de las tendencias globales en derechos humanos revela que el registro no es tan negativo como el pesimismo actual sugiere. Aquí afirmo

403 Para más información sobre los estados parte de la Corte Penal Internacional, véase <asp.icc-cpi.int/en_menus/asp/states%20parties/Pages/the%20states%20parties%20to%20the%20rome%20statute.aspx>.

404 En África, cincuenta y tres países ratificaron la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos, pero sólo veinticuatro aceptaron la jurisdicción obligatoria de la Corte Africana. La Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, "Protocol to the African Charter on Human and Peoples' Rights on the Establishment of the African Court on Human and Peoples' Rights", disponible en <www.achpr.org>.

405 Véanse David Luban, "The War on Terrorism and the End of Human Rights", *Philosophy & Public Policy Quarterly*, vol. 22, n° 3, 2002, pp. 9-14, disponible en <scholarship.law.georgetown.edu>; Michael Ignatieff, "Is the Human Rights Era Ending?", *The New York Times*, 5 de febrero de 2002, disponible en <www.nytimes.com>.

que el tema de las mejoras en derechos humanos es una pregunta empírica, que requiere mirar de cerca los mejores datos disponibles sobre ciertos temas en que muchos de nosotros estaríamos de acuerdo y que constituyen medidas del progreso de derechos humanos, por ejemplo, datos sobre el número de individuos muertos en combate, el uso de la pena de muerte, la cantidad de niños que mueren antes de cumplir 1 o 5 años de edad, o el porcentaje de niñas y mujeres en la escuela alrededor del mundo.

Cuando analizamos estas tendencias, descubrimos que en materia de derechos existen ciertas áreas que han retrocedido y empeorado, como la actual crisis de refugiados en Europa, o la práctica de la tortura y de ejecuciones durante la administración Bush en los Estados Unidos. Y sin embargo, hay muchos otros signos de mayor conciencia y mejora, como el declive de muertes durante la guerra y el conflicto, así como mejoras en la igualdad de género, los derechos de las minorías sexuales y los de las personas con discapacidad. A pesar de algunas tendencias preocupantes en áreas como el aumento de la desigualdad económica, mi revisión de los datos actuales sugiere que en general hay *menos* violencia y *menos* violaciones de los derechos humanos en el mundo que antes.

Como sostuve a lo largo del libro, y en particular en el capítulo 2, comparo las violaciones de los derechos humanos con el pasado porque, como científica social, estoy más interesada en las comparaciones empíricas que en las comparaciones con lo ideal. En esta sección, presento brevemente una serie de gráficos que apoyan mi argumento, antes de volcarme al tema principal de este capítulo: ¿por qué hay tantas personas pesimistas a pesar de las tendencias positivas de los derechos humanos? Debido a que los datos pueden ser problemáticos en cualquier caso, uso distintos conjuntos de datos para señalar tendencias similares al elaborar mis conclusiones.

En materia de derechos humanos existe mucha variación en los datos, entre regiones, países e incluso dentro de un mismo país. Sin embargo, debemos entender las tendencias generales, antes de hablar sobre cómo ciertos grupos, casos o países están en mejor o peor posición en relación con esas tendencias. Por ejemplo, la esperanza de vida ha estado creciendo en todo el mundo, como en África, pero en algunos países, como en Zimbabue, disminuyó a principios y mediados de los años 2000. Por tanto, cada vez que hablamos sobre tendencias más generales sabemos que hay amplia variación, pero para entenderla y estudiarla debemos empezar con las tendencias generales.

Aquí hay dos grandes preguntas: primero, ¿existen tendencias positivas en cuanto a los derechos humanos en el mundo? Y segundo, ¿qué explican esas tendencias? Estos dos temas hay que abordarlos por separado; en

algunos casos vemos resultados positivos de derechos humanos sin una evidencia clara de que el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones o movimientos hayan contribuido a esos resultados. Los resultados positivos en estos casos siguen siendo relevantes para una discusión sobre el pesimismo; sin embargo, críticos como Posner niegan *tanto* que haya habido algún cambio positivo de derechos humanos *como* que el derecho internacional de los derechos humanos haya tenido algún impacto. Intentaré indicar claramente dónde he encontrado evidencia de que el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos han contribuido a las tendencias aquí trazadas.

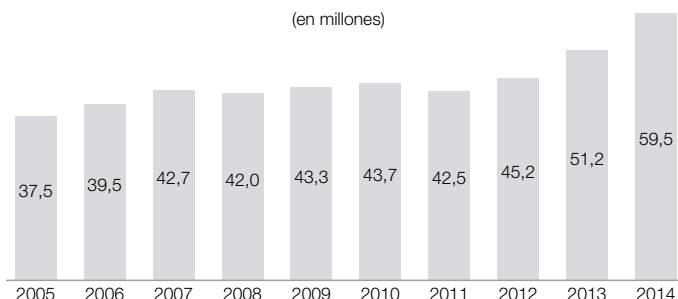
La crisis de refugiados

En el capítulo 6 brindo datos sobre la disminución de episodios de guerras internacionales y civiles en el mundo, así como sobre el declive relacionado con el número de muertes en combate. En este punto, sin embargo, debemos reconocer que, aunque hay ahora menos guerras internacionales y muertes en combate, las actuales guerras en Siria, Irak y Afganistán han producido la mayor cantidad de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Esta situación desplaza la problemática de la mortalidad por guerra, aunque muchos han muerto en el camino, y focaliza en las personas que se reubican para evitar el conflicto y buscar una vida mejor.

En la figura 5.1 vemos que la cantidad de desplazados se incrementó de forma drástica entre 2004 y 2015. Estos números son estimaciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur), que ha estado rastreando por décadas a la población desplazada y, por tanto, consideramos que sus cifras son confiables. Hay una razón fuerte para creer que esta tendencia es una expresión genuina de una crisis de los derechos humanos y humanitaria de proporciones sin precedentes.

Las causas de la crisis son complejas. La gente se mueve debido a una combinación de factores de expulsión, especialmente la guerra, y factores de atracción, como un nuevo ambiente de información donde las personas alrededor de mundo saben acerca de mejores posibilidades en otro lugar y pueden conectarse de forma más fácil con canales legales y con redes criminales que ayudan a dicho movimiento. No hay razón para creer que las ideas o instituciones de derechos humanos de alguna manera contribuyeron al flujo de refugiados, aunque si hubiera mejores políticas habría mejorado la recepción de refugiados y se habría aplacado su sufrimiento.

Figura 5.1. El número de personas desplazadas por la guerra ha alcanzado un nivel máximo sin precedentes



Fuente: Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados. Adaptado de un gráfico en “Worldwide Displacement Hits All-Time High as War and Persecution Increase”, *Acnur*, 18 de junio de 2015, disponible en <www.unhcr.org>.

Genocidio y politicidio

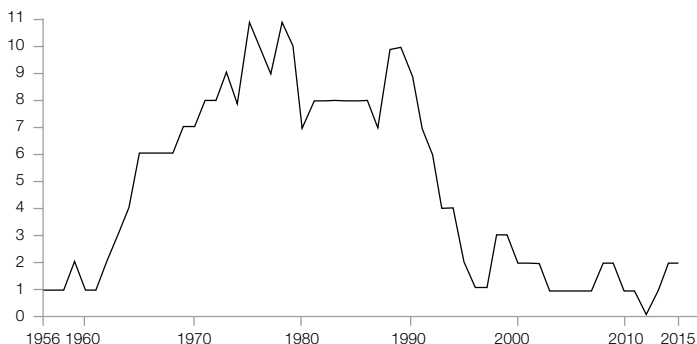
En otros temas, como el genocidio (uno de los delitos de derechos humanos más serios), la evidencia muestra menos episodios de violencia que en el pasado. Por definición, el genocidio comprende situaciones donde hay “intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso”.⁴⁰⁶ Dado que el genocidio no incluye el exterminio de personas por sus creencias políticas o ideología, los investigadores han creado una categoría adicional llamada “politicidio”, que se refiere al asesinato de cualquier persona o pueblo por un gobierno debido a su política o por propósitos políticos.

La figura 5.2 muestra las tendencias globales en genocidio y politicidio usando un banco de datos sobre distintas formas de inestabilidad política.⁴⁰⁷ Esta figura mide lo que llamamos “datos basados en eventos”, es decir, que reflejan el número de episodios de genocidio y politicidio. Como

406 “Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio”, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Derechos Humanos, disponible en <www.ohchr.org>.

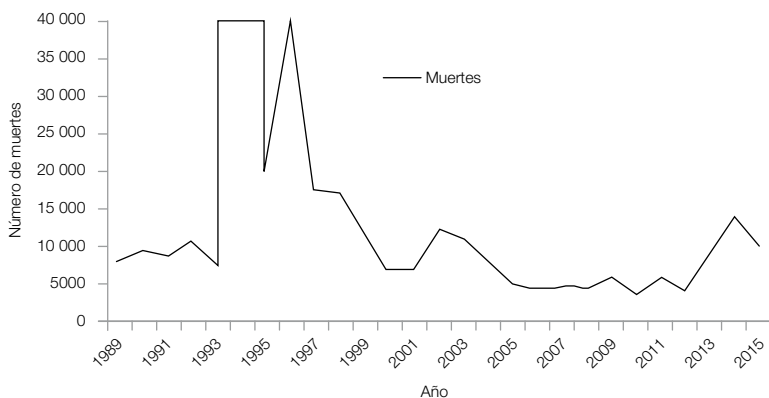
407 Los datos provienen del Indicador de Genocidio/Politicidio de la Political Instability Task Force (PITF) en su Grupo de Problemas sobre Fracaso Estatal, 1955-2014. Centro para la Paz Sistémica, página de datos de Inscr, disponible en <www.systemicpeace.org/inscrdata.html>.

Figura 5.2. Tendencias en genocidio y politicidio, 1955-2015



Fuente: Max Roser, *Trends in Genocide and Politicide 1955-2015*, s.f. Indicador de Genocidios de la Political Instability Task Force (PITF), Grupo de Problemas sobre Fracaso Estatal, 1955-2014, disponible en <ourworldindata.org>.

Figura 5.3. Muertes en violencia unilateral, 1989-2015



Fuente: Adaptación de un gráfico en Erik Melander, Therése Pettersson y Lotta Themnér, "Organized Violence, 1989-2015", *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 5 (2016), pp. 727-742. Base de datos del Programa de Datos del Conflicto Unilateral de Uppsala.

los eventos incluidos son bien conocidos, resultan difíciles de ocultar y los datos terminan siendo bastante confiables. Pero enfocarse en “episodios” de genocidio puede dejar de lado el número de personas afectadas; incluso si los genocidios y los politocidios disminuyen, puede incrementarse el número de personas afectadas. Para lidiar con este problema, los datos en la figura 5.3 contienen el número estimado de personas asesinadas por violencia “unilateral” en el mundo, definida como “ataques letales contra civiles por gobiernos o grupos formalmente organizados”.⁴⁰⁸ Esta categoría va más allá del genocidio y el politocidio para medir la cantidad de personas asesinadas por un rango más amplio de violencia.

Ya sea que usemos episodios o intentemos contar el número exacto de muertes, la evidencia da cuenta de un descenso en la violencia unilateral en el mundo. El genocidio y el politocidio aumentaron entre 1960 y 1990, pero bajaron significativamente desde entonces. Las explicaciones de las mejoras en temas clave de derechos humanos como el genocidio son complejas, e identificar los factores de riesgo que condujeron al deterioro o a la mejora no es una tarea fácil. Aun así, los estudios de factores de riesgo posibles muestran que la guerra y el autoritarismo son mecanismos detonantes del genocidio.⁴⁰⁹ Por tanto, y como es de esperar, la disminución de las tendencias en genocidio se corresponde con una disminución de las guerras civiles y de los regímenes autoritarios durante el mismo período (véanse figuras 6.1 y 6.3). Muchos especialistas en genocidio también encontraron que un aumento de ideologías y lenguajes excluyentes y deshumanizantes está asociado a este delito.⁴¹⁰ Las ideas de derechos humanos son exactamente lo opuesto a ideologías deshumanizantes y excluyentes; son humanizantes e incluyentes. Como tales, estas ideas brindan una alternativa a las ideologías que contribuyen al genocidio.

El trabajo de derechos humanos también tiene un impacto potencialmente medible en la lucha para poner fin al genocidio. Mi investiga-

408 Human Security Project Report, Estadísticas de Seguridad, Definiciones, disponible en <www.hsrgroup.org/our-work/security-stats/Definitions.aspx>.

409 Hollie Nyseth Brehm, *Conditions and Courses of Genocide*, tesis doctoral, University of Minnesota, 2014.

410 Véanse, por ejemplo, Helen Fein, *Genocide. A Sociological Perspective*, vol. 38, n° 1, Current Sociology, Londres, Sage Publications, 1990; James Waller, *Becoming Evil. How Ordinary People Commit Genocide and Mass Killing*, 2ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2007; Nyseth Brehm, “Conditions and Courses of Genocide”, cit.; Eric D. Weitz, *A Century of Genocide. Utopias of Race and Nation*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2003.

ción muestra que la responsabilidad penal por violaciones de derechos humanos está asociada a una mejora en las prácticas clave de derechos humanos.⁴¹¹ En los noventa, los líderes estatales y los insurgentes fueron encontrados penalmente responsables por primera vez por el delito de genocidio, en los tribunales ad hoc de Ruanda y la antigua Yugoslavia. Este aumento de responsabilidad explica en parte la disminución de genocidios, aunque esta conclusión todavía no es segura.⁴¹²

Pena capital

La pena de muerte es un tema donde el vínculo entre el derecho internacional y el activismo y las mejoras en los derechos humanos es más obvio. Amnistía Internacional (AI) ha hecho campañas contra la pena de muerte alrededor del mundo como uno de sus mandatos principales desde 1977, cuando sólo dieciséis países la habían abolido en la ley o en la práctica.⁴¹³ Hoy, como podemos ver en la figura 5.4, ese número llegó a ciento cuarenta, casi dos tercios de los países en el mundo. Si vemos la ratificación de varios protocolos de pena de muerte en tratados de derechos humanos, observamos que una gran pluralidad de países en el mundo acuerda que la pena de muerte es una violación a los derechos humanos.⁴¹⁴ El derecho

411 Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob.cit.; Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries", cit.

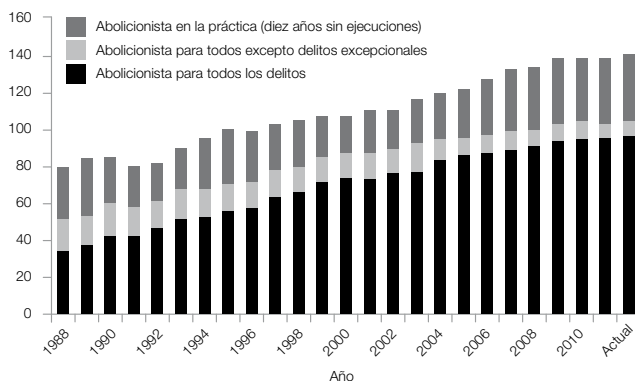
412 No puedo afirmar que dichas acusaciones hayan desalentado el genocidio per se dado que mi equipo todavía no ha tenido la oportunidad de usar nuestros datos para examinar el impacto de las acusaciones de genocidio. Ahora que existen datos confiables sobre responsabilidad, alentamos a los investigadores especializados en genocidio a que analicen si el aumento de responsabilidad está asociado con un descenso en el genocidio y el politicidio.

413 "Pena de muerte", *Amnistía Internacional*, disponible en <www.amnesty.org/es/what-we-do/death-penalty>.

414 "Death Penalty"; "The Death Penalty. An International Perspective", *Death Penalty Information Center*, disponible en <www.deathpenaltyinfo.org/death-penalty-international-perspective>. La Convención Europea de Derechos Humanos (Protocolo nº 13) prohíbe el uso de la pena de muerte en cualquier circunstancia, incluso durante una guerra. Las siguientes leyes internacionales prohíben explícitamente la pena de muerte, excepto durante tiempos de guerra: el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Protocolo nº 6 de la Convención Europea de Derechos Humanos y el Protocolo de la Convención Americana sobre Derechos

internacional de los derechos humanos ha hecho una diferencia en este caso porque las investigaciones muestran que los países que han ratificado los protocolos de pena de muerte tienen más probabilidades de abolirla en la ley o en la práctica más adelante.⁴¹⁵

Figura 5.4. Número de países abolicionistas. El eje vertical muestra la cantidad de países que han abolido la pena de muerte



Fuente: Amnistía Internacional, *Number of Abolitionist Countries*, 2015, disponible en <www.amnestyusa.org/our-work/issues/death-penalty/us-death-penalty-facts/death-penaltytrends>.

Como el genocidio, la pena capital puede medirse con datos basados en eventos, es decir, el número de países específicos que han abolido la pena de muerte legalmente o en la práctica. Ya que estas leyes y prácticas son a menudo públicas (con excepción de China, que practica un número desconocido de ejecuciones cada año), es confiable la tendencia que señalan: un descenso significativo en el uso de la pena de muerte a lo largo del tiempo. Los investigadores, al emplear estos datos, han sido capaces de elaborar preguntas sobre el impacto del derecho internacio-

Humanos para Abolir la Pena de Muerte. Para todos estos tratados, véase la University of Minnesota Human Rights Library, "International Human Rights Instruments", disponible en <hrlibrary.umn.edu/instree/ainstls1.htm>.

415 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.

nal y el activismo de derechos humanos en relación con la pena capital, y de responderlas.⁴¹⁶

Hambrunas, hambre y malnutrición

En ocasiones es difícil medir las violaciones de los derechos económicos y sociales, pero las hambrunas son una medida de la privación más extrema de un derecho económico, el derecho a la comida, que a su vez es una violación del derecho a la vida. Cada vez más entendemos que las hambrunas por lo general no son causadas por una ausencia de comida sino por no hacerla llegar a los que la necesitan, o por una incapacidad de quienes necesitan la comida de exigirla. Amartya Sen describió la hambruna principalmente como el resultado de personas que no tienen el derecho de acceder a la comida; en otras palabras, es un tema de derechos humanos.⁴¹⁷ Sen demostró que las hambrunas no ocurren bajo un liderazgo democrático porque, en las democracias, la existencia de la prensa libre y las elecciones regulares aseguran que los gobiernos tengan conocimiento sobre cualquier falta severa de comida y que encaren acciones para prevenirla en aras de mantener los votos que les dan el poder.⁴¹⁸

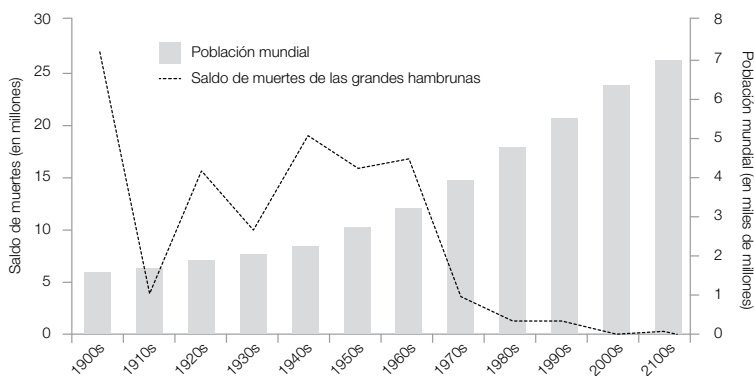
La figura 5.5 muestra el descenso general de las grandes hambrunas en el contexto del crecimiento poblacional global. Algunas teorías previas aseguraban que los incrementos drásticos de la población conllevarían inevitablemente a las hambrunas, pero como vemos en el gráfico este no es el caso. La mayoría de las figuras incluidas en este capítulo también puede haber incorporado estas cifras de población como un recordatorio de que el descenso de la violencia y del sufrimiento ocurre en el contexto de presiones de una población en ascenso. En este sentido, la baja del número absoluto de muertes en combate, de genocidio, de violencia unilateral y de hambrunas en el mundo es más impresionante a la luz de un aumento drástico de la población.

416 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit.; Robyn Linde, *The Globalization of Childhood. The International Diffusion of Norms and Law against the Child Death Penalty*, Nueva York, Oxford University Press, 2016.

417 Amartya Sen, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*, Reproducido con correcciones, Oxford, Clarendon Press, 1982.

418 Amartya Sen, "Freedoms and Needs. An Argument for the Primacy of Political Rights", *The New Republic*, 210, nº 2-3, 1994, pp. 31-38; "Democracy as a Universal Value", *Journal of Democracy*, vol. 10, nº 3, 1999, pp. 3-17.

Figura 5.5. Crecimiento poblacional mundial y saldo de muertes de las grandes hambrunas, 1900-2015



Nota: Cada gran hambruna mató a más de 100 000 personas.

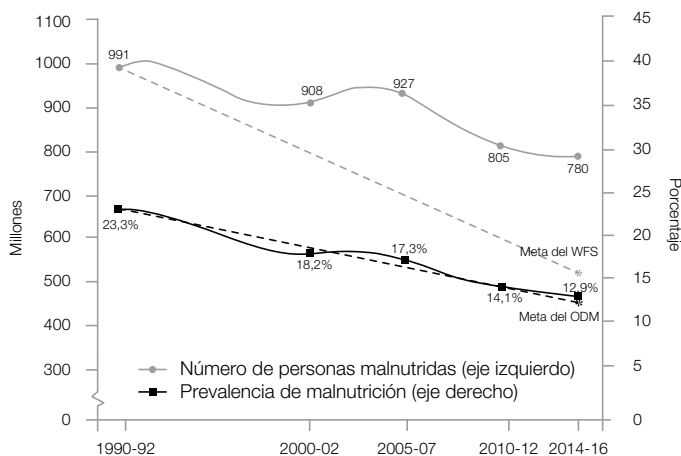
Fuente: World Peace Foundation, "Famine Trends Project", Boston, World Peace Foundation, 2016.

Desde luego, estamos preocupados no sólo por las hambrunas sino también por formas menos extremas de privación del derecho a la comida. Cuando Sen señaló cómo la democracia terminaba las hambrunas en la India, también notó que la malnutrición endémica ha perdurado allí desde la independencia. Las hambrunas están en los titulares y exigen una respuesta política; la malnutrición, no. Pero como se discutió en el capítulo 2, el hambre o la malnutrición también están en descenso en el mundo, aunque no de forma tan drástica como las hambrunas, con distintas tendencias en cada región. En esto, como en todas las tendencias, es importante distinguir entre el número absoluto de personas afectadas y el de personas afectadas como porcentaje de la población total. Como muestra la figura 5.6, *tanto* el número absoluto de personas malnutridas en el mundo *como* el porcentaje de personas malnutridas en el total de la población mundial está en descenso. Pero aunque se registra un progreso en todo el mundo, en ciertas regiones las cifras son desalentadoras. En África, por ejemplo, aunque la cantidad de personas malnutridas como porcentaje de la población está en descenso, el número absoluto de personas con hambre está aumentando.

La figura 5.6 también revela que el descenso en los niveles de hambre no ha alcanzado las metas propuestas por la comunidad internacional. La disminución en la prevalencia de la malnutrición alcanzó el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM), pero los gobiernos en la Cumbre

Mundial sobre la Alimentación (WFS), en Roma en 1996, establecieron un objetivo que no fue alcanzado por un gran margen: “Erradicar el hambre en todos los países, con una visión inmediata de reducir el número de personas malnutridas a la mitad de los niveles actuales hasta más tardar el 2015”.⁴¹⁹ Esto es otra muestra de cómo los diferentes tipos de comparación pueden resultar en diferentes evaluaciones de la misma situación. Si nos basamos en una comparación empírica, la malnutrición ha descendido en el mundo tanto en términos absolutos como relativos desde 1990. Pero, desde la perspectiva del objetivo de la WFS, que podemos pensar como una comparación explícita con un ideal (reducir el número de personas con hambre en el mundo a la mitad en nueve años), hay una gran brecha entre lo ideal y la realidad.

Figura 5.6. La trayectoria de malnutrición en regiones en desarrollo: progreso real y proyectado del número absoluto de personas malnutridas y porcentaje de personas malnutridas



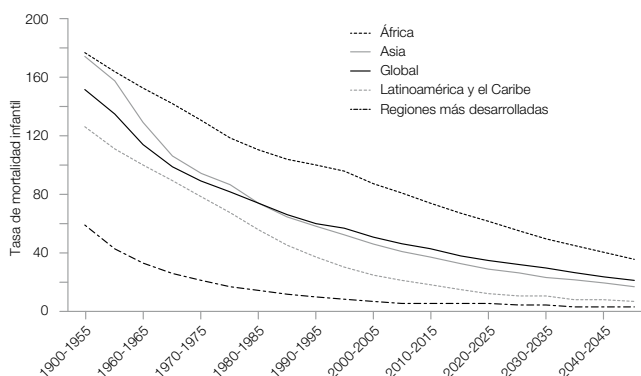
Fuente: Food and Agriculture Organization de las Naciones Unidas (FAO), “The State of Food Insecurity in the World 2015”, disponible en <www.fao.org>.

419 “Rome Declaration and Plan of Action”, *FAO Corporate Document Repository*, 13-17 de noviembre de 1996, disponible en <www.fao.org>.

Mortalidad infantil

Otro claro indicador de los derechos económicos y sociales es la mortalidad infantil, pues nos habla bastante de la salud materna, el acceso a la salud y al agua limpia. Como muestra la figura 5.7, la mortalidad infantil está descendiendo en todas las regiones en el mundo. Este gráfico incluye una predicción, al proyectar este cambio positivo hasta 2045, asumiendo que se mantendrán las tendencias actuales. De nuevo, hay una variación regional sustanciosa. África, por ejemplo, se queda atrás de otras regiones de manera significativa, y sin embargo muestra una tendencia a la mejora.

Figura 5.7. Tasa de mortalidad infantil por región, 1950-2050



Fuente: Proyecciones de Población Mundial de Naciones Unidas, 2008.
Gráfico por Rcragun / Wikimedia Commons (licencia de Creative Commons, <creativecommons.org/licenses/by/3.0>).

El progreso medido en la mortalidad infantil puede no ser producto de la efectividad de las instituciones o el movimiento de los derechos humanos. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y Unicef han demostrado que más de la mitad de las muertes infantiles tempranas se pueden prevenir con intervenciones simples y asequibles, entre ellas la lactancia materna exclusiva, agua potable, vacunas y la terapia de rehidratación oral.⁴²⁰ Muchas de estas intervenciones son el resultado de medidas de salud pública, no de campañas de derechos humanos. Sin embargo, si en-

420 "Children. Reducing Mortality", OMS, disponible en <www.who.int>.

contramos que las mejoras en la lactancia materna o el uso de la rehidratación oral fueron hechas, por ejemplo, en parte como resultado de una campaña de derechos humanos exitosa (como ocurrió con el boicot a la corporación Nestlé y el subsiguiente código de conducta para empresas transnacionales sobre el mercadeo de sustitutos de leche materna), podemos deducir que los movimientos de derechos humanos han contribuido a bajar la mortalidad infantil.⁴²¹

Derechos de las mujeres

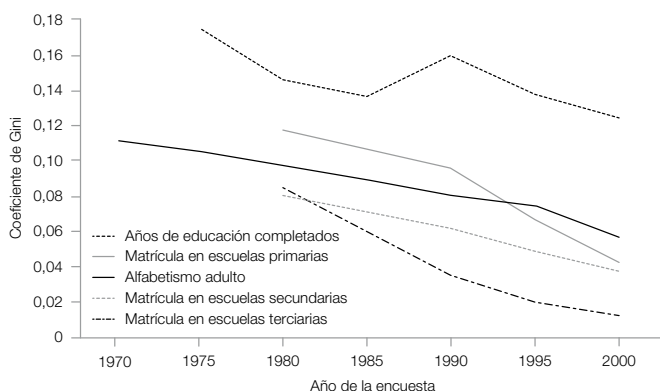
Los movimientos de derechos humanos también han tenido un impacto en los derechos de las mujeres. En la figura 5.8 se aprecia una tendencia importante: el descenso de la desigualdad en materia de educación. Este gráfico usa una medida estándar de desigualdad, el coeficiente de Gini, para medir este descenso en todos los niveles educativos: primario, secundario y terciario. Si bien existen varios motivos que explican los mejores índices, Beth Simmons ha mostrado que la ratificación de la Convención sobre la Mujer (Cedaw, por sus siglas en inglés) es un factor importante.⁴²² Antes de su ratificación, los países a menudo tenían legislaciones que establecían diferentes requisitos de educación obligatoria para niñas y niños. Por ejemplo, si en un país los niños debían asistir a la escuela hasta octavo grado, pero las niñas sólo hasta sexto, al momento de ratificar la Cedaw, el órgano del tratado estableció que dichos requisitos eran discriminatorios y contrarios a sus obligaciones bajo la convención. Después de este hecho algunos países cambiaron su legislación e igualaron la edad obligatoria de educación. Cuando las familias siguieron la nueva ley, los países vieron aumentos en la educación de las niñas, que con razón pueden atribuirse al derecho internacional de los derechos humanos. En cuanto al impacto de este derecho internacional, Beth Simmons, Daniel Hill y Yonatan Lupu han mostrado que la Cedaw

421 Kathryn Sikkink, "Codes of Conduct for Transnational Corporations. The Case of the WHO/Unicef Code", *International Organization*, vol. 40, n° 4, 1986, pp. 815-840.

422 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit.

ha sido uno de los tratados de derechos humanos más efectivos hasta hoy.⁴²³

Figura 5.8. Cambio en la desigualdad global de género: cinco indicadores de educación



Fuente: Datos obtenidos de Shawn F. Dorius y Glenn Firebaugh, "Trends in Global Gender Inequality", *Social Forces*, vol. 88, n° 5, 2010, p. 1953.

Podría incluir muchos gráficos adicionales, por ejemplo, sobre mortalidad infantil de niños que mueren en los primeros cinco años de vida, que se vería muy parecido al de mortalidad infantil para menores de 1 año, o sobre tendencias globales en educación, niveles de alfabetismo y esperanza de vida, y todos mostrarían una mejora fuerte, aunque con variaciones regionales significativas. Con esto espero haber brindado suficiente evidencia para sugerir que, en muchos temas, la gente alrededor del mundo está mejor que antes. El resto de este capítulo se enfocará en el grado en que el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos han contribuido a estas tendencias.

423 Íd.; Daniel W. Hill, "Estimating the Effects of Human Rights Treaties on State Behavior", *The Journal of Politics*, vol. 72, n° 4, 2010, pp. 1161-1174.
Yonatan Lupu, "The Informative Power of Treaty Commitment. Using the Spatial Model to Address Selection Effects", *American Journal of Political Science*, vol. 57, n° 4, 2013, pp. 912-925.

La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

Establecer tendencias en el progreso de los derechos humanos es sólo un punto de partida para hablar sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos. He comenzado a examinar esta pregunta por la efectividad hace más de quince años con mis colegas Thomas Risse y Stephen Ropp cuando editamos dos volúmenes que exploraban el poder de los derechos humanos a través de estudios de caso comparativos y cualitativos sobre varios países. Basados en investigaciones sobre naciones tan diversas como Indonesia, Kenia, Guatemala, Marruecos, Túnez y los Estados Unidos, concluimos que el derecho internacional de los derechos humanos no funcionaba por sí mismo; sin embargo, donde se reforzaba ese derecho por las defensas domésticas y transnacionales, a menudo ocurrían mejoras en las prácticas de derechos humanos.⁴²⁴ También encontramos que países poderosos como los Estados Unidos y China eran los más capaces de desoír las presiones externas por derechos humanos.⁴²⁵

Al mismo tiempo en que publicábamos nuestros resultados, otros investigadores revelaron una tensión dentro del campo de estudios de los derechos humanos. Aquellos que se enfocaban de forma más estrecha en datos cuantitativos sugerían que la ratificación de ciertos tratados de derechos humanos no tenía un impacto positivo en las prácticas de derechos humanos, y a veces incluso parecían ser contraproducentes. Por ejemplo, algunos estudios mostraron que la ratificación de la Convención contra la Tortura estaba asociada con aumentos en la tortura.⁴²⁶ En un texto titulado “Seeing Double. Human Rights Impact

424 Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999; (comps.), *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2013.

425 Véanse, en particular, los capítulos de Katrin Kinzelbach en Risse, Ropp y Sikkink. Katrin Kinzelbach, “Resisting the Power of Human Rights. The People’s Republic of China”, en *The Persistent Power of Human Rights*, ob. cit., pp. 164-181. Kathryn Sikkink, “The United States and Torture. Does the Spiral Model Work?”, en *The Persistent Power of Human Rights*, ob. cit., pp. 145-163.

426 Oona A. Hathaway, “Do Human Rights Treaties Make a Difference?”, *The Yale Law Journal*, vol. 111, nº 8, 2002, pp. 1935-2042; James Raymond Vreeland,

through Qualitative and Quantitative Eyes” [Viendo doble. El impacto de los derechos humanos a través de ojos cualitativos y cuantitativos], dos colegas aseguraban que los investigadores que hacían trabajo de campo eran más optimistas sobre el progreso de los derechos humanos, mientras que quienes usaban métodos cuantitativos eran más pesimistas.⁴²⁷ El trasfondo del artículo era que quienes hacíamos trabajo de campo vivíamos en una ilusión vana, mientras que nuestros colegas que se apoyaban en números eran más objetivos.

El libro galardonado de Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights* [La movilización por los derechos humanos], cuestionaba esta dicotomía entre investigadores de campo optimistas y procesadores de números pesimistas. Al usar técnicas cuantitativas sofisticadas, el autor mostró que los tratados de derechos humanos sí implicaron avances en derechos humanos teniendo en cuenta el tipo de gobierno de un país. Si bien su libro, publicado en 2010, era el mejor trabajo hasta la fecha en demostrar que el derecho internacional influye en la práctica estatal, no pudo dar por terminado el debate sobre la efectividad. Tres años más tarde, el *Twilight of Human Rights Law* [El ocaso de los derechos humanos] de Posner ignoró en gran medida el trabajo de Simmons, pues Posner afirmaba que el derecho internacional de los derechos humanos y su defensa habían fracasado en obtener resultados. A pesar de las contribuciones de Simmons, no ha surgido ningún consenso. En todo caso, ahora los académicos y los críticos parecen diferir más que nunca.

¿Por qué no podemos ponernos de acuerdo? En el capítulo 2 expliqué una de las principales causas para el desacuerdo: las diferentes conclusiones obtenidas por las personas que usan comparaciones con lo ideal versus la comparación empírica. Para responder más a fondo esta pregunta, discuto otros tres temas que se suman al debate sobre la efectividad, incluso entre personas que hacen comparaciones empíricas:

1. Los daños invisibles y la paradoja de la información.

“Political Institutions and Human Rights. Why Dictatorships Enter into the United Nations Convention Against Torture”, *International Organization*, vol. 62, n° 1, 2008, pp. 65-101.

427 Emilie M. Hafner-Burton y James Ron, “Seeing Double. Human Rights Impact through Qualitative and Quantitative Eyes”, *World Politics*, vol. 61, n° 2, 2009, pp. 360-401.

2. La heurística o los sesgos que nos llevan a prestar más atención a la información negativa impactante.
3. Un estándar de responsabilidad que está cambiando, donde lo que llamamos derechos humanos sigue expandiéndose.

Los daños invisibles y la paradoja de la información

Algunos derechos pueden medirse con cálculos bastante directos, como la información sobre la educación de las mujeres a la que ya nos referimos. Como señala mi colega Malcolm Sparrow, sin embargo, muchos temas de derechos humanos conforman un conjunto más grande de problemas, lo que él llama “daños invisibles”. Estos daños son difíciles de discernir y analizar porque tienden a no ser reportados; por tanto, la mayor parte del problema está oculta.⁴²⁸ La tortura, la desaparición, las ejecuciones extrajudiciales, la violación y el encarcelamiento político son algunos casos de daños invisibles. Las encuestas de la ONU, por ejemplo, muestran que un tercio de todas las mujeres en el mundo enfrentarán abuso físico o sexual por una pareja o violencia sexual por una no pareja durante sus vidas.⁴²⁹ Debido a que el abuso doméstico es un tipo de daño escondido más difícil de documentar que la mortalidad infantil o el número de niñas en la escuela, no resulta tan sencillo hacer conclusiones sobre progreso, retroceso o algo intermedio.

Uno de los objetivos del movimiento de derechos humanos es hacer visibles los daños invisibles, pero en este proceso, puede parecer que las violaciones de derechos humanos son más prevalentes. En nuestro libro de 2000, *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, Margaret Keck y yo lidiábamos con cómo definir y medir la efectividad de las redes transnacionales de defensa, entre ellas las de los derechos humanos. Señalamos que, para medir la influencia de estas redes, no alcanza con pensar su influencia en el comportamiento, sino que hay que considerar su capacidad de crear nuevos temas, de establecer agendas y de influir en cambios legales y de política.

428 Malcolm K. Sparrow, *The Character of Harms. Operational Challenges in Control*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 181.

429 OMS, “Violence against Women”, disponible en <www.who.int>.

Afirmábamos entonces que la herramienta más importante de las redes de defensa es la “política de la información”: producir de forma creíble información que pueda usarse políticamente y moverla hacia donde pueda tener el mayor impacto. Introdujimos el término “paradoja de la información” para describir cómo los activistas, al crear nuevos temas y producir nueva información, pueden a veces dar la impresión de que las prácticas están empeorando, cuando en realidad ocurre que las personas sólo saben un poco más sobre ellas.⁴³⁰ Como vemos en la figura 5.9, el número de organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) en estas redes de defensa sigue creciendo. La herramienta principal de estas OING también sigue siendo la política de la información; más y más ONG de derechos humanos siguen investigando, publicando más informes y con mucha presencia en redes sociales como Facebook y Twitter.

La política de la información en las redes de derechos humanos a su vez provoca una respuesta de gobiernos represivos y otros perpetradores, quienes tratan de mantener escondidos sus “daños invisibles” y deslegitimar a los mensajeros, especialmente a las ONG. Los perpetradores usan medios drásticos para mantener escondidas sus violaciones a los derechos humanos. Por ejemplo, varias semanas después de que grupos serbios masacraran a miles de hombres y niños en Srebrenica, Bosnia, en 1990 y enterraran sus cuerpos, los responsables de los asesinatos enviaron retroexcavadoras para exhumar y profanar las tumbas masivas; luego los volvieron a enterrar, pero ya era imposible que los forenses identificaran los cuerpos. Las organizaciones de derechos humanos se vuelcan a tecnologías cada vez más sofisticadas para responder. En este caso, se empleó una nueva técnica de ADN que permitía la identificación de cuerpos incluso desde los fragmentos más diminutos de hueso en las tumbas profanadas, lo cual fue información que luego se usó en el tribunal ad hoc de crímenes de guerra en la antigua Yugoslavia para condenar a los responsables de la masacre.⁴³¹

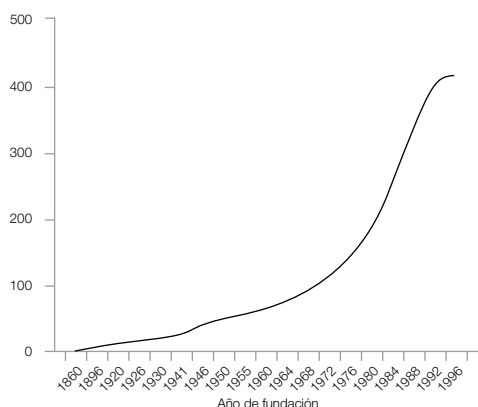
Siempre hay luchas sobre la política de la información, no sólo con activistas que trabajan porque haya más información mientras los per-

430 Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit.

431 Todo el material en este párrafo proviene de dos fuentes, ambas elaboradas por Steven Livingston. “Digital Affordances and Human Rights Investigations”, inédito, recibido el 1º de marzo de 2017, y “Conference Report. Technology & Human Rights in the 21st Century”, Centro Carr de Derechos Humanos, Escuela Kennedy de Harvard, Cambridge, MA, disponible en <carrcenter.hks.harvard.edu>.

petradores tratan de ocultarla, sino también entre ONG de derechos humanos sobre los tipos de información que reportan. Los gobiernos represivos han descubierto que una forma efectiva de luchar contra la política de la información es intimidar y excluir a estas ONG, a través de leyes draconianas que las obligan a registrarse como agentes extranjeros o al perseguirlas por traición u otros crímenes.

Figura 5.9. Número promedio de ONG de derechos humanos que trabajan al interior de los estados



Fuente: Los datos provienen de los códigos disponibles al público del *Yearbook of International Organization*, de Jackie Smith y Dawn Wiest. Gracias a Amanda Murdie por el permiso de adaptar este gráfico.

En un texto de 2013, Ann Marie Clark y yo desarrollamos más a fondo la idea de la paradoja de la información y hablamos de un tema más amplio: los “efectos de la información” de la defensa transnacional. Estos efectos son “patrones en los datos que surgen del proceso de recolección e interpretación de información, y no del proceso que en realidad hace que surjan las violaciones de derechos humanos”.⁴³² Este problema no está limitado a la investigación de derechos humanos; aparece en otras áreas de investigación también, como los debates actuales sobre autismo. Los investigadores todavía no están seguros de si ha habido un incremento real en el autismo o si es simplemente un incremento en su diagnós-

432 Ann Marie Clark y Kathryn Sikkink, “Information Effects and Human Rights Data”, cit., p. 540.

tico, o alguna combinación de ambos. Los investigadores de derechos humanos, sin embargo, en su mayoría parecen no tener conciencia de que este tipo de fenómeno también pueda afectar nuestro campo.

La situación en Brasil que desalienta a algunos defensores de derechos de las mujeres es un ejemplo de la paradoja de la información. Cuando allí las ONG comenzaron a resaltar las violaciones de la Ley Maria da Penha, que buscaba proteger a las mujeres del abuso doméstico, daba la impresión de que la violencia contra las mujeres aumentaba cuando no era el caso; simplemente teníamos más información al respecto.⁴³³ Como las mujeres estaban cada vez más conscientes de la nueva ley de violencia contra ellas, la comenzaban a reportar en nuevos niveles. En un futuro, los datos deberían estabilizarse y así podremos observar tendencias. Pero sospecho que después de diez años es todavía muy temprano para establecer cifras confiables sobre violencia contra las mujeres y, por tanto, todavía no podemos saber si es la violencia o los reportes de violencia lo que está aumentando realmente. La paradoja de la información desafía a los activistas de derechos humanos a que tomen los recaudos para que sus herramientas en política de la información y creación de temas no se conviertan en herramientas que demuestren una falta de efectividad para conseguir un cambio de comportamiento.

Hubo muy pocas fuentes de información confiable de derechos humanos en los setenta, así que no tenemos una línea de base sobre la cual medir el progreso de derechos humanos. Desde los ochenta, el número de ONG, estados y organizaciones internacionales que hacen reportes de derechos humanos ha proliferado. Hoy es menos probable que las violaciones se mantengan ocultas y desconocidas, y los investigadores tienen muchos más recursos en los cuales apoyarse. Por ejemplo, las ONG, otras organizaciones y los medios de comunicación han llamado cada vez más la atención sobre la violencia contra las mujeres, en especial la prevalencia extendida de violaciones y fundamentalmente la violación en tiempos de guerra. Pero ¿existe en realidad una nueva epidemia global de violencia contra las mujeres o es que las víctimas, organizaciones y los medios la reportan más que antes?

Cuando intentamos obtener información sobre si la violencia contra las mujeres va en aumento, a veces obtenemos datos como los de la figura 5.10 sobre violaciones, elaborada sobre la base de información provista por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. El mapa muestra que los países en el mundo con más violaciones son Suecia,

433 Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit., pp. 261.

Figura 5.10. Tasas de violaciones por cada 100 000 habitantes, 2010-2012



Fuente: Datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; gráfico de M. Tracy Hunter / Wikimedia Commons (licencia de Creative Commons, <creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>).

Nueva Zelanda, Sudáfrica y Botsuana. También parece que las violaciones ocurren con más frecuencia en el Reino Unido y Francia que en la antigua Yugoslavia. Hay varios países de los cuales no hay datos (las áreas en gris claro y rayas en el mapa). Este mapa es una fotografía de un único período en el tiempo, que no nos dice nada sobre las tendencias o sobre la prevalencia real de violaciones en el mundo. En lugar de ello, nos muestra qué países están recolectando datos, y cuáles lo están haciendo mejor, o simplemente tienen procedimientos diferentes. Por ejemplo:

Suecia ha representado esta ambición explícita de registrar cada caso de violencia sexual de forma separada, para hacerla visible en las estadísticas... así, por ejemplo, cuando una mujer viene a la policía y dice que su esposo o prometido la violó casi todos los días durante el último año, la policía debe registrar cada uno de estos eventos, que pueden ser más de trescientos.

En muchos otros países sería sólo un registro: una víctima, un tipo de delito, un registro.⁴³⁴

Podríamos aplaudir al gobierno sueco por su compromiso de hacer las violaciones más visibles, incluso al reconocer que dicho compromiso único hace imposible que se comparen las prácticas en Suecia con los datos globales.

La mayoría de los daños invisibles son “invisibles por definición”, es decir, que los perpetradores toman recaudos para evadir la detección.⁴³⁵ Debido a esto, no podemos cuantificar estas violaciones de derechos humanos; sólo sus reportes. Por ejemplo, cuando los académicos codifican los informes de Amnistía Internacional, producen una base de datos de las supuestas violaciones de Amnistía Internacional, “no un censo de las violaciones reales”.⁴³⁶ Las violaciones de los gobiernos (por ejemplo, los esfuerzos de los Estados Unidos en ocultar la tortura durante la administración Bush) así como las violaciones de actores no estatales (el abuso doméstico) pueden verse como daños invisibles por definición.

Las violaciones a los derechos humanos son particularmente complejas porque a menudo es el gobierno mismo quien comete el daño. Distinto es el caso de la corrupción gubernamental, por ejemplo, donde funcionarios individuales pueden hacer actos corruptos incluso si el gobierno como un todo está interesado en detectar y hasta procesar el delito. En el caso de las violaciones masivas a los derechos humanos, el gobierno como un todo puede cometer los crímenes y al mismo tiempo hacer todo lo posible para mantenerlos ocultos. Cuando el gobierno argentino desaparecía a miles de sus ciudadanos, el aparato de seguridad entero estaba destinado a cometer y luego ocultar estos daños invisibles.

Los daños invisibles presentan problemas de medición para hacedores de política pública que son serios y sin embargo también son predecibles.⁴³⁷ En lo inmediato, los nuevos reportes hacen parecer que la situa-

434 Klara Selin, socióloga del Consejo Nacional para la Prevención del Crimen en Estocolmo, en un blog. Véase Martin W. Lewis, “Misleading Murder and Rape Maps, and the Sweden Rape Puzzle”, *GeoCurrents* (blog), 25 de mayo de 2013, disponible en <www.geocurrents.info>.

435 Malcolm K. Sparrow, *The Character of Harms*, ob. cit., p. 181.

436 Will H. Moore, “Quantitative Data in Human Rights. What Do the Numbers Really Mean?”, *OpenDemocracy*, 16 de mayo de 2016, disponible en <www.opendemocracy.net>.

437 Dichos daños invisibles son tan predecibles que Sparrow los bautizó con otro término: “medidas de actividad relacionadas con la intervención”. Se basa en

ción se está agravando. Pero si la campaña es exitosa en el largo plazo, el volumen de reporte de incidentes de violencia debería descender. La pregunta que surge, sin embargo, es cuánto se demoran los cambios en derechos humanos. ¿Cuánto deben esperar los activistas de derechos humanos para ver un descenso en las violaciones de derechos humanos si las leyes, las instituciones y el activismo están funcionando?

¿Por qué le prestamos más atención a la información negativa impactante?

Otra razón por la cual los activistas, hacedores de política e incluso académicos a menudo no pueden ponerse de acuerdo sobre si los derechos humanos han mejorado tiene que ver con la heurística y ciertos sesgos psicológicos que hacen que los humanos estén predispuestos a prestarle más atención a la información impactante y a notar y creer la información negativa más que la positiva. En su libro *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*, Steven Pinker primero llamó mi atención sobre estas ilusiones y sesgos cognitivos.⁴³⁸ Pinker citó el trabajo de Daniel Kahneman y Amos Tversky, ganadores del premio Nobel en economía, y sus descripciones sobre los mecanismos psicológicos que influyen cómo juzgan las personas la probabilidad o la frecuencia de un evento en situaciones de incertidumbre.⁴³⁹ Esto es exactamente lo que está en juego en el debate sobre la efectividad de los derechos humanos: juzgamos, por ejemplo, cuán frecuentes son prácticas como la tortura o la violencia contra las mujeres desde una posición de incertidumbre porque los gobiernos o los individuos intentan ocultar estas prácticas. Tversky y Kahneman señalaron un conjunto heurístico, o atajos, que la gente usa para reducir juicios complejos como este en unos más simples.

el ejemplo del abuso doméstico. Los expertos sobre abuso doméstico fueron capaces de anticipar que sus campañas y la conciencia comunitaria aumentada que resultó sobre este problema alentaría a que hubiera más reportes dado que prometieron ayuda, protección y servicios para las víctimas que hablaban. Malcolm Sparrow, *The Character of Harms*, ob. cit., p. 191.

438 Steven Pinker, *Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones*, Barcelona, Paidós, 2012.

439 Amos Tversky y Daniel Kahneman, "Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases", *Science*, vol. 185, n° 4157, 27 de septiembre de 1974, pp. 1124-1131.

La heurística más relevante para nosotros es la “heurística de disponibilidad”: si es más fácil imaginar o recordar un ejemplo, las personas piensan que es más probable que ocurra.⁴⁴⁰ La heurística de disponibilidad nos puede ayudar a entender las discrepancias entre la probabilidad real de un evento y las percepciones de las personas sobre su probabilidad. Por ejemplo, las personas en los Estados Unidos están en la actualidad extremadamente preocupadas porque pueden ser víctimas del terrorismo jihadista, incluso aunque sólo en promedio son asesinadas cuatro personas al año por este tipo de terrorismo en el país. Las probabilidades de que una persona sea asesinada con un arma de fuego son casi tres mil veces más altas, y aun las chances de ser asesinado por un rayo o un objeto que cae son más altas que las de ser víctima de un ataque terrorista.⁴⁴¹ Sin embargo, según el modelo de Kahneman y Tversky, los eventos dramáticos están más disponibles en nuestra memoria cognitiva y por tanto es más probable que se recuerden más que los eventos menos dramáticos.⁴⁴² Dado que el terrorismo es tan horrible, se cubre sin cesar en las noticias y es repetido hasta el hartazgo por candidatos políticos, los individuos llegan a creer que es mucho más probable de que ocurra de lo que en realidad es.

Los activistas de derechos humanos están especialmente predispuestos a la heurística de disponibilidad, y por una buena razón. Todos los días escuchan historias dramáticas sobre abusos de derechos humanos. Esas historias están disponibles para ellos de forma constante y dolorosa. La misma profesión de los activistas y sus compromisos políticos requiere que ellos piensen sobre eventos terribles y los lleven a la atención del público. En cierto sentido, la heurística de disponibilidad es casi un fundamento del trabajo de derechos humanos; su propósito es hacer que las violaciones de derechos humanos sean más visibles para el público y para los hacedores de políticas. El éxito en esta empresa, sin embargo, puede tener la consecuencia no esperada de dar a entender que estas violaciones son más frecuentes que antes.

En *La idea de justicia*, Amartya Sen discute un sesgo cognitivo relacionado, que llama “ilusión objetiva”. Sen afirma que cuando hay una injusticia

440 Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Availability. A Heuristic for Judging Frequency and Probability”, *Cognitive Psychology*, vol. 5, n° 2, 1973, pp. 207-232.

441 Graham Allison, “The Sky Is Falling, and Other Threats”, *The Boston Globe*, 22 de febrero de 2016, disponible en <epaper.bostonglobe.com>.

442 Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Availability”, cit.

manifiesta, se da por sentado hasta tal punto que la gente no la ve. Pero, conforme la situación mejore gradualmente y se vuelva más justa, las personas estarán más conscientes del problema original. Quienes más se quejan pueden ser quienes han visto ya el cambio. Él da el ejemplo del estado indio de Kerala, donde las personas más se quejan sobre la morbilidad, cuando en esa región del país tienen la esperanza de vida más larga.⁴⁴³

Un segundo tipo de sesgo cognitivo que afecta los juicios sobre la frecuencia de las violaciones de los derechos humanos es el “sesgo de negatividad”: las personas prestan más atención a la información negativa que a la positiva. El psicólogo social Roy Baumeister y sus coautores mostraron esta idea en un texto de 2001 llamado “Bad Is Stronger Than Good” [Lo malo es más fuerte que lo bueno]: “Las malas emociones, los malos padres y la mala retroalimentación tienen más impacto que las buenas. Las malas impresiones y los malos estereotipos se forman más fácilmente y son más resistentes a la rectificación que los buenos”.⁴⁴⁴ Baumeister notó que “muchos eventos buenos pueden sobrepasar los efectos psicológicos de uno malo”, pero se necesitan muchas buenas noticias para balancear una mala.⁴⁴⁵ Los economistas del comportamiento han confirmado un sesgo de negatividad al mostrar que las personas están mucho más preocupadas por evitar las pérdidas que por conseguir ganancias; por ejemplo, es mucho más probable que a la gente le importe perder su dinero que ganarlo.⁴⁴⁶

Todo esto ilustra cómo es que los humanos somos “tacaños cognitivos”: dado que no podemos procesar toda la información de la misma manera, priorizamos qué vamos a procesar.⁴⁴⁷ La gente gasta más tiempo y cuidado al procesar mala información, y este procesamiento más extensivo a menudo conlleva a una memoria mejorada.⁴⁴⁸ Un estudio encontró que las personas tenían dos veces más probabilidades de recordar eventos malos que

443 Amartya Sen, *La idea de justicia*, ob. cit., p. 195.

444 Roy F. Baumeister y otros, “Bad Is Stronger Than Good”, *Review of General Psychology*, vol. 5, n° 4, 2001, pp. 323-370.

445 *Ibid.*, p. 323.

446 Amos Tversky y Daniel Kahneman, “Advances in Prospect Theory. Cumulative Representation of Uncertainty”, *Journal of Risk and Uncertainty*, vol. 5, n° 4, 1992, pp. 297-323.

447 Susan T. Fiske y Shelley E. Taylor, *Social Cognition*, 2ª ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1991.

448 Roy Baumeister y otros, “Bad Is Stronger Than Good”, cit.

buenos.⁴⁴⁹ Puede haber buenas razones evolutivas tanto para la heurística de disponibilidad como para el sesgo de negatividad: es más probable que los humanos que prestaron atención a, y que recordaron, la información sobre cosas malas, como depredadores, hayan sobrevivido.⁴⁵⁰

Los humanos también tienen más análisis y vocabularios detallados y sistemáticos para explicar las experiencias negativas y sus emociones resultantes que para las positivas, lo cual puede estar relacionado con el hecho de que procesamos la información positiva y negativa en hemisferios distintos del cerebro. Las emociones positivas inician un procesamiento heurístico desde arriba, mientras que “las emociones negativas inician un procesamiento sistemático desde abajo, en el cual un individuo realiza un análisis más detallado y minucioso de la experiencia”.⁴⁵¹ Como resultado, “tendemos a pensar más sobre los eventos desagradables, y usamos palabras más fuertes para describirlos, que en los eventos felices”.⁴⁵²

La gente no sólo presta más atención a los eventos malos y retiene más información sobre ellos, sino que también tiende a ver a las personas que dicen cosas negativas como si fueran más inteligentes que quienes presentan puntos de vista positivos. Por tanto, es más probable que le demos más peso a la crítica. Un investigador encontró que “si les digo que van a dar una charla ante una audiencia más lista, ustedes dirán más cosas negativas”.⁴⁵³ Esto puede explicar por qué algunos libros negativos sobre derechos humanos que discutí en el capítulo 2 reciben tanta atención: ¡los autores parecen más inteligentes por enfocarse en lo negativo! Estoy tomando esta parte de la investigación de una forma particularmente estricta. Desde hace tiempo mis colegas me han caracterizado como una “optimista”; ahora sospecho que esto es una palabra clave para “no muy inteligente”. También he notado a veces que mis colegas que son más

449 Felicia Pratto y Oliver P. John, “Automatic Vigilance. The Attention-Grabbing Power of Negative Social Information”, *Journal of Personality and Social Psychology*, vol. 61, n° 3, 1991, pp. 380-391. Como lo cita Roy Baumeister y otros, “Bad Is Stronger Than Good”, cit., p. 341.

450 Roy Baumeister y otros, “Bad Is Stronger Than Good”, cit.

451 Robert W. Schrauf y Julia Sanchez, “The Preponderance of Negative Emotion Words in the Emotion Lexicon. A Cross-Generational and Cross-Linguistic Study”, *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 25, n° 2-3, 2004, pp. 266-284.

452 Alina Tugend, “Praise Is Fleeting, But Brickbats We Recall”, *The New York Times*, 24 de marzo de 2012, disponible en <www.nytimes.com>.

453 Se trata del profesor Clifford Nass, cit. en Tugend, “Praise Is Fleeting, But Brickbats We Recall”, cit.

negativos parecen beneficiarse de cierta mística de la elegancia y la sofisticación. La literatura psicológica nos ayuda a explicar por qué esto es así. Con este libro estoy tomando un riesgo en aras de que mis lectores puedan ser persuadidos y reconozcan el sesgo de negatividad y me concedan el beneficio de la duda.

La tesis de Hirschman sobre perversidad, futilidad y riesgo

No es de sorprender que el sesgo de negatividad, a propósito del progreso de los derechos humanos, no sea nada nuevo. En su *Retórica de la intransigencia*, Hirschman se refirió a las reacciones históricas a tres olas de demandas de derechos en países alrededor del mundo: los derechos civiles básicos del hombre en el siglo XVIII, la expansión del voto masculino en el siglo XIX y el surgimiento del Estado de bienestar y de los derechos sociales y económicos en el siglo XX.⁴⁵⁴ Todas estas olas involucraban la protección nacional de los derechos de los ciudadanos. La protección internacional de los derechos humanos podría verse como una cuarta ola de derechos que comenzó a mediados del siglo XX y todavía continúa.⁴⁵⁵

Hirschman habló de tres tipos distintos de argumentos negativos que aparecen con frecuencia como respuesta a cada una de estas olas de derechos: la tesis de la perversidad, la tesis de la futilidad y la tesis del riesgo. Según la tesis de la perversidad, “toda acción deliberada para mejorar algún rasgo del orden político, social o económico sólo sirve para exacerbar la situación que se desea remediar”.⁴⁵⁶ Por ejemplo, Hirschman señaló que la expansión del voto masculino en el siglo XVIII era vista como algo que probablemente destruiría la misma libertad que buscaba obtener. Los conservadores afirmaban que aumentar la democracia a través del sufragio masculino universal conduciría al despotismo

454 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit. Me he beneficiado de las discusiones con mi colega Geoff Dancy, quien también ha pensado sobre el vínculo entre las ideas de Hirschman y el pesimismo moderno sobre los derechos humanos.

455 Samantha Power, otra autora de derechos humanos, encontró que las categorías de “perversidad”, “futilidad” y “riesgo” de Hirschman son útiles para pensar los debates modernos de derechos humanos. Samantha Power, *A Problem from Hell. America and the Age of Genocide*, Nueva York, Basic Books, 2002.

456 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., p. 17.

de las masas y a tiranías futuras.⁴⁵⁷ En otras palabras, sostenían que la democracia exagera la condición que busca remediar. La tesis de la perversidad está retratada perfectamente en los debates modernos de derechos humanos por Jack Snyder y Leslie Vinjamuri y su afirmación de que los proponentes de la justicia legalista “causan más abusos de los que previenen”.⁴⁵⁸ Según estos autores, procesar a funcionarios exagera precisamente la condición que los proponentes quisieran remediar: las violaciones extendidas de derechos humanos. Esta es una clara afirmación causal y por tanto se presta para pruebas empíricas. Mi investigación sobre los efectos de dichos procesos y la de otros investigadores que usan nuestros nuevos datos sobre procesos de derechos humanos no han encontrado evidencia de tal efecto de perversidad, pero esto no ha detenido a los críticos de repetir la afirmación.⁴⁵⁹

La tesis de la futilidad sostiene que los intentos de transformación social “simplemente no logran ‘hacer mella’” en los problemas que intentan arreglar.⁴⁶⁰ Por ejemplo, los críticos del Estado de bienestar en el siglo XX, como Milton Friedman, afirmaban que muchos programas destinados a los pobres eran inútiles y que en su lugar tendían a beneficiar a las clases medias y altas.⁴⁶¹ La tesis de la futilidad está expresada hoy en día por Eric Posner, quien concluye simplemente que el derecho internacional de los derechos humanos no sirve: “Debemos enfrentar ese hecho y seguir adelante”.⁴⁶² Otros argumentos de futilidad similares han sido expresados por Samuel Moyn, quien afirma que los derechos humanos “han sido el compañero impotente del fundamentalismo del mercado” porque “simplemente no tienen nada que decir acerca de la desigualdad”.⁴⁶³

La tesis del riesgo “arguye que el costo del cambio o reforma propuesto es demasiado alto, dado que pone en peligro algún logro previo y

457 *Ibíd.*, p. 30.

458 Snyder y Vinjamuri, “Trials and Errors”; Geoff Dancy y Veronica Michel, “Human Rights Enforcement from Below. Private Actors and Prosecutorial Momentum in Latin America and Europe”, *International Studies Quarterly*, vol. 60, n° 1, 2016, pp. 176-188.

459 Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, “Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries”, *cit.*

460 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., p. 17.

461 *Íd.*

462 Eric Posner, “Have Human Rights Treaties Failed?”, *cit.*

463 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”. Aunque esta afirmación refleja un sentido de futilidad del discurso de los derechos humanos, en general, Moyn es más un crítico de la perversidad y el riesgo que de la futilidad.

apreciado”.⁴⁶⁴ En el siglo XIX, por ejemplo, la expansión del sufragio masculino fue retratada como fatal para las “antiguas libertades” de Inglaterra, por ejemplo, el derecho a tener y acumular propiedad.⁴⁶⁵ Stephen Krasner y Jack Goldsmith presentan de forma similar un argumento a favor de la tesis del riesgo hoy en día cuando sostienen que “una insistencia en los procesos penales puede prolongar [...] el conflicto, lo cual resulta en más muertes, destrucción y sufrimiento humano”.⁴⁶⁶ En el caso de los derechos humanos, la paz a menudo es el “preciado logro anterior” que, estos críticos señalan, corre peligro por los juicios. La de Krasner y Goldsmith es, sin embargo, una tesis del riesgo modificada porque en la mayoría de estos casos la paz todavía no se ha asegurado. Dado que esta ha sido esquivada por mucho tiempo en los países que estudian, Krasner y Goldsmith no afirman que los juicios pongan en riesgo un “preciado logro anterior” sino más bien uno futuro muy deseado.

Hirschman también entendió que los reformistas a veces son autocríticos al hacer promesas exageradas, que a su vez conducen a aseveraciones exageradas de fracaso total. Percibió que dichas reacciones vienen no sólo de los conservadores sino también de escritores radicales reformistas cuyas críticas surgen de su esperanza puesta en un cambio más fundamental.⁴⁶⁷ En este punto, el argumento de Hirschman en *Retórica de la intransigencia* retoma sus primeros escritos sobre América Latina, como *Estudios sobre política económica en América Latina*, donde exploraba las respuestas a la política de desarrollo, como la de reforma agraria. En este trabajo fue consciente de que los análisis de política pública en América Latina de entonces estaban atravesados por lo que él llamó “fracasomanía”.⁴⁶⁸ Muchos de estos promotores de reformas estaban haciendo lo que he llamado una comparación con lo ideal. Insistían en que los esfuerzos de desarrollo en América Latina habían fracasado por completo porque los resultados no habían alcanzado sus altos ideales y expectativas de crecimiento con equidad. Pero, para Hirschman, no era suficiente prestar atención a las crisis; uno también debía pensar sobre

464 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., pp. 17-18.

465 Ibid., p. 109.

466 Jack Goldsmith y Stephen D. Krasner, “The Limits of Idealism”, *Daedalus*, vol. 132, n° 1, 2003, p. 51.

467 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., p. 43.

468 Alberto O. Hirschman, *Estudios sobre política económica en América Latina*, Madrid, Aguilar, 1964.

las posibilidades de escapar de ellas.⁴⁶⁹ Para él, “el cambio social estaba lleno de probabilidades y decisiones”.⁴⁷⁰

Hirschman a menudo sospechaba de las motivaciones de escritores que insistían sólo en estos efectos negativos. Él creía que les daba un sentimiento de superioridad y que “se regocija[ba]n con él”. Dijo: “una vez más un grupo de analistas sociales se veía irresistiblemente inclinado a ridiculizar a los que aspiran a mejorar el mundo”. Hirschman predijo hace unas cuantas décadas, y lo expresó de una forma elegante, la elaboración de la literatura psicológica, que las personas que presentan información negativa se ven como más inteligentes que quienes hablan del cambio positivo. El efecto de la perversidad, afirmó, “tiene cierto refinamiento elemental y una paradójica cualidad” que apela a quienes están en búsqueda de “visiones instantáneas”. Estos tres efectos (perversidad, futilidad y riesgo) se suman para proyectar “cierto ingenio de sentido práctico, en oposición a la pretendida severidad y falta de sentido del humor de los que creen en el progreso”.⁴⁷¹ La intuición de Hirschman puede también ser relevante con respecto a los teóricos modernos de la perversidad y el riesgo. Cuando le pregunté a Patrick Ball, uno de los expertos destacados en el mundo sobre la medición de violaciones de derechos humanos, cómo explicaba la reciente literatura pesimista, se hizo eco de Hirschman: a todo el mundo –respondió– le gusta bajarles los humos a los bienhechores.⁴⁷² Los activistas de derechos humanos son bienhechores y sí, a veces también son mojigatos y les falta sentido del humor.

Tanto la tesis de la perversidad como la del riesgo involucran consecuencias no intencionadas, hacia lo cual Hirschman estaba muy inclinado pues los conceptos introducen en el pensamiento social “incertidumbre y la idea de un desenlace abierto”.⁴⁷³ Hirschman aclaró que “nada de esto apunta a negar que la acción social deliberada tenga a veces efectos perversos”, pero él no entendía por qué las consecuencias no intencio-

469 Jeremy Adelman, *El idealista pragmático*, ob. cit.

470 *Ibíd.*, p. 487.

471 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., pp. 46-47, 36, 55, 57.

472 Patrick Ball, conversación con la autora, en la conferencia “How Do We Know What We Know? Charting the Future for Human Rights Documentation and Analysis”, 23-24 de enero de 2015, Arizona State University en Tempe, AZ.

473 Alberto O. Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit., p. 47.

nadas deben ser siempre perversas o negativas.⁴⁷⁴ Estoy de acuerdo con Hirschman en que necesitamos estar atentos a las consecuencias negativas no intencionadas. De hecho, creo que la paradoja de la información es exactamente un ejemplo de este tipo de consecuencias en el reino de los derechos humanos y con consecuencias importantes para el campo.

En un capítulo posterior de *Retóricas de la intransigencia*, Hirschman advirtió contra los argumentos progresivos que son el reflejo de estas tesis. Por ejemplo, los progresistas pueden proponer argumentos que parecen inocentes (“todo lo bueno viene junto”) o que tienen una tesis de la perversidad inversa (“no actuar tendrá efectos desastrosos”).⁴⁷⁵ Esta advertencia es particularmente relevante para los activistas e investigadores de los derechos humanos pues a veces podemos estar tentados de hacer este tipo de afirmaciones.

Entre otros fenómenos psicológicos que pueden afectar las evaluaciones del progreso de derechos humanos entre activistas están tanto el trauma directo como el indirecto de los trabajadores de derechos humanos. Sabemos que muchas víctimas de violaciones de derechos humanos han quedado profundamente traumatizadas por sus experiencias y que este trauma se puede manifestar en un “remordimiento del sobreviviente”, preguntándose por qué ellos y no otros sobrevivieron. Los sobrevivientes pueden creer que no deben descansar hasta que hayan hecho todo lo posible para recordar a los muertos y denunciar las violaciones en curso. Al mismo tiempo, pueden sentir depresión y desesperación. Quienes trabajan con víctimas de violaciones de derechos humanos pueden estar traumatizados indirectamente y sufrir esos mismos síntomas. Se conoce a estas personas como “sobrevivientes secundarios del trauma”. Los autores de la encuesta a trescientos cuarenta y seis trabajadores de derechos humanos anteriormente citada encontraron que dicha exposición al trauma tiene un efecto negativo en su bienestar.⁴⁷⁶ Este efecto se exagera cuando los encuestados también tienen apreciaciones negativas de sí mismos o de la eficacia en su trabajo. Para medir las apreciaciones de los encuestados, los investigadores construyeron una serie de afirmaciones positivas y negativas sobre trabajar en derechos humanos, con frases como “nunca he sido capaz de hacer una diferencia positiva a través de

474 *Ibid.*, pp. 48-49.

475 *Ibid.*, p. 169.

476 Amy Joscelyne y otros, “Mental Health Functioning in the Human Rights Field”, *ob. cit.*

mi trabajo”, “me siento inspirado/a por mi trabajo” y “siento que mi trabajo es inútil”.⁴⁷⁷ Quienes respondieron estas preguntas demostrando que tenían una apreciación negativa de sí mismos o demostrando su eficacia solían experimentar síntomas más severos de desorden de estrés postraumático. Es importante que los trabajadores de derechos humanos tengan resistencia, una “cualidad inefable que les permite a algunas personas levantarse más fuertes cuando son derribados por la vida”. Los psicólogos han identificado algunos de los factores que hacen a alguien más resistente, entre ellos una actitud positiva, optimismo y una capacidad de aprender del fracaso.⁴⁷⁸ De este modo, tanto la esperanza como la capacidad de ver el fracaso como una retroalimentación útil pueden contribuir a formar trabajadores por los derechos humanos más resistentes y menos traumatizados.

Los sesgos cognitivos y los efectos psicológicos discutidos aquí pueden dificultar que percibamos el progreso en derechos humanos. Puede resultar incluso más difícil si añadimos un nuevo sesgo. Lo que vemos en las noticias está más a nuestro alcance que lo que allí no vemos. Si las noticias que vemos o escuchamos son dramáticas, es más probable que las recordemos. Además, las noticias tienen su propia versión de sesgo de negatividad; en las clásicas palabras de un editor de noticias, “si sangra, es titular”.⁴⁷⁹ Sin importar si vemos noticias en periódicos, la televisión o en internet, es probable que todas recojan eventos dramáticos y negativos, como violencia, en vez de lo mundano y lo cotidiano.⁴⁸⁰ Esta combinación de varios sesgos cognitivos y de noticias alimentan la percepción de que el mundo tiene más violaciones de derechos humanos que antes.⁴⁸¹

No sólo son las noticias negativas, sino también los informes de organizaciones de derechos humanos. Stephen Northfield, periodista veterano

477 Íd.

478 “Resilience”, *Psychology Today*, disponible en <www.psychologytoday.com>.

479 Nadie sabe en realidad quién adoptó esta frase, pero fue popularizada por Eric Pooley, “Grins, Gore and Videotape. The Trouble with Local TV News”, *New York Magazine*, vol. 22, n° 40, 9 de octubre de 1989, p. 36.

480 Aunque ha habido un descenso en el número de corresponsales internacionales, no ha ocurrido lo mismo con las noticias internacionales. Es más probable que estas, sin embargo, provengan de servicios de transmisión que de corresponsales internacionales. En cualquier caso, no hay razón para creer que el nivel de violencia en la cobertura de noticias extranjeras haya disminuido.

481 Tengo una deuda con Steven Pinker por esta observación. Coloquio de Derechos Humanos de Harvard, 5 de febrero de 2016.

y director de contenidos digitales de Human Rights Watch, está preocupado por los mensajes negativos de las organizaciones de derechos humanos: “Hay una amplificación sin fin de negatividad. Uno empieza a adormecer a la audiencia con el despliegue de malas noticias. Crea un círculo vicioso. Es una de las cosas que debemos descifrar como proceso”. Luego explica algunas formas alternativas de comunicar un mayor sentido de esperanza:

No podemos esperar hasta que lleguemos al nirvana, pero hay diez pasos para llegar allí. Movemos la pelota hacia abajo en la cancha. Si uno puede entrenar a la audiencia para que entienda, se puede romper este sentido de monopolio de la negatividad. Si uno piensa en los derechos de los homosexuales, por ejemplo, se ha avanzado mucho en los últimos cinco años. Pero una vez que logramos ese avance, se guarda y se olvida. Es una información guardada en lo profundo del ADN de los grupos de derechos humanos enfocarse a sí mismos en torno a los problemas. Pero existe el peligro interno y externo de no ser capaces de medir el progreso. Es desempoderador para las personas que trabajan en derechos humanos.⁴⁸²

Estándares de responsabilidad cambiantes

Finalmente, la medición del progreso en materia de derechos humanos está afectada por un estándar de responsabilidad cambiante que aparece cuando los activistas y los abogados de derechos humanos empiezan a ampliar la noción de qué constituye una violación de derechos humanos.⁴⁸³ El derecho internacional de los derechos humanos es tanto

482 Comentario de Stephen Northfield en un taller en la Universidad de Toronto, Escuela Munk de Asuntos Globales, “Community of Practice for Human Rights Education”, 5 de diciembre de 2016.

483 Christopher Fariss adoptó la frase “estándar de responsabilidad cambiante” de derechos humanos en su artículo de APSA, Christopher J. Fariss, “New Takes on Human Rights Measurement”, *Wrongs & Rights. The Newsletter for the APSA Human Rights Section*, 31 de mayo de 2012, disponible en <cfa-riss.com>. Véase también Christopher J. Fariss, “Respect for Human Rights Has Improved over Time. Modeling the Changing Standard of Accountability”, *American Political Science Review*, vol. 108, n° 2, 2014, p. 297.

comprendido como incompleto. Desde que la DUDH se aprobó en 1948, muchas campañas han trabajado para establecer nuevas normas y leyes de derechos humanos mientras expanden nuestro entendimiento del derecho existente. El poder del movimiento de derechos humanos radica en que contiene dentro de sí las semillas de su propia expansión.⁴⁸⁴

La DUDH, por ejemplo, no menciona los derechos de las minorías sexuales o de personas con discapacidad, y aun así los activistas de hoy han ayudado a expandir nuestro entendimiento de los derechos y a redactar nuevas convenciones que incluyan estos temas. Esta es una de las grandes fortalezas de los derechos humanos como vocabulario moral y proceso legal. Cuando comencé a trabajar en derechos humanos siendo una joven estudiante hace más de treinta y cinco años, jamás se me habría ocurrido que la ausencia de una rampa de acceso era una violación a los derechos humanos. Hoy estoy completamente persuadida de que para que las personas con discapacidad o los adultos mayores gocen de sus derechos a la salud y a la educación, o del derecho a votar, por ejemplo, deben ser capaces de entrar a las clínicas, escuelas y centros de votación. Cuando acompaño a mi padre, quien es no vidente y desde hace poco está en silla de ruedas, le agradezco al movimiento de derechos de discapacitados por sus contribuciones para que personas como él vivan con dignidad. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad muestra cómo el movimiento de derechos humanos se encarga constantemente de expandir las fronteras que determinan lo que constituye un derecho humano. Eso es una buena noticia para los derechos humanos, pero a menos que los activistas e investigadores entiendan las implicancias de esta práctica cuando medimos el progreso y la efectividad, podríamos vivir con más pesimismo del necesario.

Este proceso de expansión de las fronteras que determinan lo que constituye una violación a los derechos humanos puede causar problemas para la medición de los derechos humanos y es una de las razones por las cuales las personas creen que las prácticas de estos derechos están empeorando. Al expandir la frontera, puede parecer que la brecha de implementación es incluso aún más amplia.

484 Otros han seguido este argumento. Por ejemplo, Lynn Hunt escribió sobre una "lógica de derechos" y dijo que "las cuestiones de derechos por tanto revelan una tendencia a caer en cascada". Lynn Hunt, *Inventing Human Rights*, ob. cit., p. 147.

Los estándares de responsabilidad también cambian cuando se altera la definición de lo que constituye una violación de los derechos existentes. Anteriormente, llamábamos “ejecución extrajudicial” al asesinato de los oponentes políticos por parte de un gobierno, pero hoy usamos esa expresión para referirnos a los asesinatos policiales indiscriminados. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, por ejemplo, con el tiempo ha ido modificando su entendimiento de qué constituye un acto de tortura.⁴⁸⁵ La mayor cantidad de información y estándares más altos son buenas noticias para las víctimas de derechos humanos, pero pueden ser malas noticias para las bases de datos y las medidas, que intentan comparar números sobre el desempeño de los derechos humanos a lo largo del tiempo. La siguiente sección ilustrará cómo funciona esto al analizar los casos de Brasil y Guatemala.

Investigadores cuantitativos y los efectos de la información

La paradoja de la información tiene dos formas principales. La primera es directa: los miembros del público, académicos o hacedores de política que leen los informes y las noticias se quedan con la impresión de que la violencia y las violaciones de los derechos humanos de todo tipo aumentan en el mundo. Estas impresiones generales se ven afectadas por la heurística de disponibilidad, el sesgo de negatividad y el sesgo de las noticias.

La segunda forma de la paradoja de la información está más oculta e involucra cuestiones técnicas propias de la codificación de la información de los derechos humanos en mediciones cuantitativas y luego esta información es utilizada por los investigadores para calcular la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus políticas y activismo. El peligro de este tipo de paradoja de información es particularmente grave para los investigadores que hacen análisis cuantitativos basados sólo en una o dos medidas clave de represión. Este tipo de datos no son equivocados o distorsionados intencionalmente, pero sin embargo pueden ser engañosos debido a nuestro conocimiento cada vez más importante de las violaciones de derechos humanos. Los ejemplos en Brasil y Guatemala explican cómo es que tener más información y estándares más altos puede afectar las evaluaciones cuantitativas.

485 Christopher Fariss, “Respect for Human Rights Has Improved over Time”, cit.

Brasil

Brasil tuvo un régimen militar autoritario desde 1964 hasta 1985, y entre 1968 y 1974 vivió su período más represivo; con posterioridad, casi dos mil individuos declararon en cortes militares que habían sido torturados en ese lapso.⁴⁸⁶ De mediados de los sesenta hasta finales de los setenta hubo un gobierno autoritario, en los ochenta, una transición hacia la democracia, y en los noventa y la primera década del nuevo milenio, un período democrático. Entre 1995 y 2016, Brasil tuvo gobiernos democráticos de centro y de izquierda.

Parecería que Brasil sería un ejemplo del cambio que el movimiento de derechos humanos intenta promover. Los brasileños eligieron a anti-gueros personajes de oposición como presidentes y sus gobiernos llevaron a cabo políticas graduales en materia de inclusión y economía. La mayoría de los expertos de ese país saben que sigue habiendo serios problemas de derechos humanos después de la transición a la democracia, pero ninguno dudaría en afirmar que el período democrático ha tenido mejores prácticas de derechos humanos que el régimen militar. A pesar de esto, las principales medidas cuantitativas de represión (la Escala de Terror Político –ETP– y el Índice de Derechos a la Integridad Física de Cingranelli y Richards –CIRI–) indican que hubo menos tortura y menos ejecuciones, encarcelamientos y desapariciones durante los últimos años del gobierno militar que en el período democrático actual. ¿Cómo explicamos este rompecabezas?

Para leer los datos de forma correcta, debemos entender el proceso mediante el cual se crearon estos datos. Primero, lo que buscan documentar las medidas cuantitativas de represión son los daños invisibles, pues los gobiernos intentan esconder información sobre sus violaciones de derechos humanos. Durante la dictadura militar en Brasil, por ejemplo, el gobierno ocultó sus prácticas de tortura, desaparición y ejecución de oponentes políticos. Debido a esto, los analistas se vuelcan a las ONG, organizaciones internacionales e incluso a otros estados para tener informes sobre prácticas de derechos humanos. La evidencia sugiere que los informes de monitores externos, aunque imperfectos, revelan más

486 Iglesia Católica, Arquidiócesis de São Paulo, *Torture in Brazil. A Report*, Nueva York, Vintage Books, 1986, p. 79.

de cerca la naturaleza de la represión que los reportes que hacen los propios estados.⁴⁸⁷

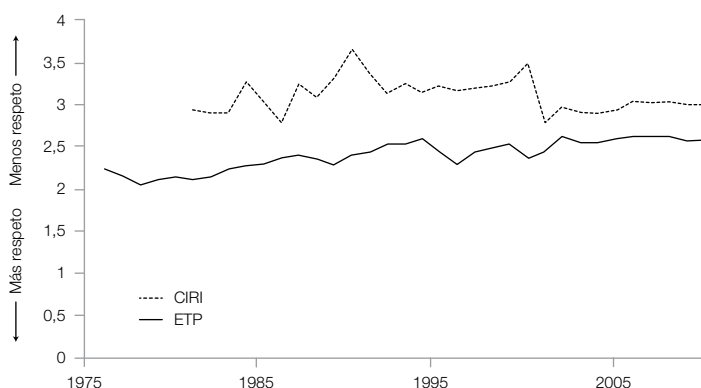
Las dos fuentes más comunes utilizadas por los académicos para medir la represión estatal son los informes anuales de Amnistía Internacional o los informes anuales de países sobre prácticas de derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos, los cuales han sido publicados de forma regular por décadas. Tanto AI como el Departamento de Estado estadounidense elaboran informes anuales combinados que intentan resumir las prácticas de derechos humanos de la mayoría de los países en el mundo. Somos afortunados de que existan estas dos series, una de un gobierno y otra de una respetada ONG, aunque hay, desde luego, matices: el Departamento de Estado tiene fines políticos que pueden afectar el informe de derechos humanos, si bien han sido más ciertos con el tiempo, y Amnistía Internacional está comprometida con un *ethos* de derechos humanos que le puede hacer difícil hablar de “mejora” en el contexto de serias violaciones a los derechos en curso.

Los investigadores usan estas fuentes para crear “series de tiempo” para visibilizar las prácticas de derechos humanos y compararlas cronológicamente, en este caso desde 1980 hasta el presente. La ETP y el CIRI, los proyectos de datos de derechos humanos, utilizan los informes para elaborar escalas de violaciones a derechos humanos del núcleo fundamental de los derechos a la integridad física. Las medidas de ambas escalas están compuestas por cuatro clases de violaciones: tortura, asesinatos extrajudiciales, desaparición y encarcelamiento político. Estas medidas se basan en estándares porque asignan puntajes de derechos humanos a cada país en el mundo cada año, siguiendo criterios subjetivos aplicados a documentos primarios. En otras palabras, los asistentes de investigación leen y codifican el texto narrativo sobre Brasil en el informe de Amnistía Internacional o del Departamento de Estado de cada año y le dan un número en una escala creada por el proyecto. La ETP tiene una escala numérica de uno a cinco, siendo cinco el peor desempeño de derechos humanos. El Índice de Integridad Física CIRI es una escala de ocho puntos un poco más compleja, con su propio conjunto de instrucciones de codificación, que son precisas pero a veces problemáticas. La medida de CIRI sobre asesinatos extrajudiciales, por ejemplo, está

487 Anne Marie Clark y Kathryn Sikkink, “Information Effects and Human Rights Data”, cit.

diseñada de tal forma que el índice no puede medir ninguna mejora hasta que el número de violaciones sea menor a cincuenta. Por tanto, un país que tiene doscientos asesinatos extrajudiciales en un año, y en el próximo tiene sólo ochenta, no mostraría ninguna mejora. Juntos, estos puntajes conforman una base de datos de prácticas clave de derechos humanos disponibles en línea para uso de los investigadores.

Figura 5.11. Puntajes globales promedio de derechos humanos basados en estándares



Nota: La Escala de Integridad Física de CIRI es 0-8, y la escala de ETP, 0-5. La línea de ETP representa la combinación promedio de los puntajes de ETP derivados de los informes de Amnistía y del Departamento de Estado.

Fuente: Proyecto de Datos de Derechos Humanos de CIRI, disponible en <www.humanrightsdata.com>, y base de datos de la Escala de Terror Político, disponible en <www.politicalterrorsscale.org>.

Cuando se grafican en el tiempo, estas populares bases de datos tienden a mostrar niveles de represión globales sin cambio. La figura 5.11 muestra que, a pesar de pequeñas fluctuaciones, los puntajes globales promedio de la ETP y el CIRI se han mantenido estables desde fines de la década de 1970 hasta la década de 2010. Por este motivo, muchos investigadores han afirmado que el movimiento de derechos humanos ha sido un fracaso.⁴⁸⁸

488 Más de noventa artículos en las revistas más importantes de ciencia política y derechos humanos desde 1999 hasta 2011 utilizaron estos datos, a menudo para arribar a conclusiones negativas sobre la efectividad del derecho

Después de que se publican los debates, los investigadores cuantitativos los insertan en sus modelos para resolver varias preguntas importantes: ¿qué impacto tiene el derecho internacional de los derechos humanos?, ¿los procesos de derechos humanos mejoran los derechos humanos?, ¿pueden los grupos transnacionales de defensa crear un cambio positivo? Para probar sus hipótesis, los investigadores utilizan a continuación métodos cuantitativos. Quizá lo más relevante es que, al usar análisis cuantitativos, pueden controlar otros factores que afectan las prácticas de derechos humanos, como la pobreza, la democracia y la guerra civil. Los académicos miran más allá de los efectos del derecho internacional de los derechos humanos o su activismo; también analizan independientemente los factores, como la desigualdad de ingreso, que pueden contribuir a las violaciones de los derechos humanos.⁴⁸⁹ Por ejemplo, Brasil sigue teniendo una desigualdad económica significativa a pesar de su gobierno democrático y su activismo en materia de derechos humanos. Quizá esta desigualdad es lo que explica por qué el desempeño brasileño en derechos humanos deja tanto que desear porque no mejora. La investigación cuantitativa nos permite formularnos preguntas importantes como estas de forma sofisticada; sin embargo, al final los modelos y las conclusiones sólo pueden ser tan buenos como los datos.

El principal problema con los datos es que en la actualidad se genera mucha más información sobre derechos humanos que en el pasado. Cuando en Brasil hoy se escriben los informes, hay cientos de grupos que trabajan en derechos humanos en condiciones de relativa seguridad, y pueden documentar y publicar informes de más amplio alcance que antes.⁴⁹⁰ Los funcionarios de derechos humanos en las embajadas estadou-

internacional o la defensa de los derechos humanos. Le agradezco a Brooke Coe por aportarme este dato. Ron y Hafner-Burton sugieren que los estudios cuantitativos son más pesimistas sobre el progreso de los derechos humanos (Hafner-Burton y Ron, "Seeing Double", cit.). Estos también son algunos de los datos a los que se refiere Posner cuando habla de que no ha habido mejoras en los derechos humanos (Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, ob. cit.).

489 Todd Landman y Marco Larizza, "Inequality and Human Rights. Who Controls What, When, and How", *International Studies Quarterly*, vol. 53, n° 3, 2009, pp. 715-736.

490 Una razón por la cual los grupos de derechos humanos elaboran tantos informes es para lograr cobertura mediática, lo cual aumenta el perfil de las ONG y amplifica su mensaje. Dado que las organizaciones de noticias tienen menos recursos para colocar corresponsales internacionales en el campo, pueden volcarse hacia los informes de las ONG a la hora de cubrir eventos internacio-

nidenses están en continuo contacto con un gran número de grupos de derechos humanos dentro y fuera del país. Comparen esta modalidad de trabajo con la de Amnistía Internacional y el Departamento de Estado de los Estados Unidos cuando empezaron a reportar sobre los derechos humanos en Brasil a finales de los setenta. Como había pocas fuentes de información de derechos humanos, se basaron en un pequeño número de fuentes de ese país y se comunicaron sólo con un puñado de otras organizaciones de derechos humanos. En consecuencia, los primeros años de las medidas de CIRI y ETP son menos confiables por varios factores: los informes eran más cortos entonces, existían menos ONG de derechos humanos que proveyeran buena información y el sesgo político en los informes del Departamento de Estado era más fuerte.⁴⁹¹

Quizá debido a estos problemas en los datos, la situación de los derechos humanos en Brasil, según el CIRI y la ETP, estaba mejor por un punto entero durante el período autoritario y en transición de lo que puede verse en las recientes décadas democráticas. El país tiene un puntaje promedio en la ETP de 3 para las décadas autoritarias y de transición de los setenta y ochenta, y uno de 4 para el período de democracia completa de los noventa hasta 2013.⁴⁹² El puntaje promedio del núcleo de los derechos a la integridad física de CIRI para Brasil para el período del gobierno militar (1981-1985) también es casi un punto más alto que el puntaje promedio para el período democrático de las décadas de 1990 y 2000. Dado que el CIRI descompone el puntaje aún más por el tipo de violación, vemos con más precisión los tipos de violaciones que están afectando los puntajes. Aunque los gobiernos democráticos brasileños rara vez desaparecieron o retuvieron prisioneros políticos, los datos indicarían más asesinatos extrajudiciales y tortura que en dictadura. Esto difiere de otros informes de muertes y desapariciones para los mismos períodos.⁴⁹³ ¿Por qué el CIRI y la ETP registran más asesinatos y tortura

nales, y por tanto dan prioridad a las noticias internacionales relacionadas con las violaciones de derechos humanos.

491 Clark y Sikkink, "Information Effects and Human Rights Data", cit.

492 Este puntaje comienza en 1976 y por tanto excluye los peores años de la represión en Brasil, que fueron desde 1968 hasta 1974.

493 Un informe del gobierno brasileño de 2007 clarifica que el peor período de muertes y desapariciones fue de 1971 a 1974, que el Estado rara vez mataba o desaparecía a sus opositores políticos después de 1979 y que no ha habido ningún caso de desaparición después de la transición a la democracia en 1985. Secretaria Especial dos Direitos Humanos da Presidência da

en democracia? La diferencia radica en el estándar de responsabilidad cambiante. Los primeros informes del Departamento de Estado y Amnistía Internacional (y el informe del gobierno brasileño mencionado antes) sólo documentaban el asesinato *perpetrado por el gobierno* y la tortura de *opositores políticos*. Para 1985, las organizaciones de derechos humanos y el gobierno estadounidense, que se enfocaban meramente en la responsabilidad directa del gobierno en la muerte, desaparición, tortura y encarcelamiento de oponentes políticos, comenzaron a tener una consideración más amplia de los derechos, como el derecho de las personas a ser libres de la violencia policial y del uso excesivo de la fuerza letal, así como el deber del Estado de prevenir, investigar y procesar la violencia ejercida por actores no estatales.

En sus primeros informes sobre Brasil, tanto Amnistía Internacional como el Departamento de Estado se enfocaron en grandes violaciones de derechos humanos, especialmente el encarcelamiento político, la tortura y las ejecuciones cometidas directamente por funcionarios estatales. Los primeros informes del Departamento de Estado sobre Brasil eran cortos y en su mayoría positivos, y felicitaban al gobierno por haber reducido las muertes y desapariciones apoyadas por el Estado a principios de los ochenta. Para 1987, sin embargo, durante la transición a la democracia, ambos organismos adoptaron un tono más severo. Amnistía pudo viajar a Brasil para hacer visitas de campo y, como resultado, elaboró un informe específico sobre asesinatos rurales. AI aclaró que dichos asesinatos eran perpetrados por “pistoleros contratados por hacendados locales”, pero también insistió en su preocupación por que “no se están llevando a cabo investigaciones completas e imparciales sobre estos asesinatos y esto puede conllevar al consentimiento, e incluso a la complicidad de dichos crímenes”.⁴⁹⁴ Una segunda investigación de AI se enfocaba en la tortura y el maltrato de detenidos en estaciones de policía y cárceles a lo largo del país, e incluía el asesinato de sospechosos. Este era un nuevo enfoque para las organizaciones de derechos humanos de entonces porque se enfocaba en el tratamiento de sospechosos criminales en vez

República, *Direito à memória e à verdade. Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos*, Brasília, DF, Comissão Especial Sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, 2007.

494 Amnistía Internacional, *Brazil. Authorized Violence in Rural Areas*, Londres, Reino Unido, Amnesty International Publications, 1988, p. 1.

de los prisioneros políticos, cuya protección era anteriormente la misión clave de AI.

Desde la perspectiva de los derechos humanos, el estándar de responsabilidad cambiante era un desarrollo positivo. Desde la perspectiva de datos y medidas, generó problemas. La expansión de AI de su mandato y su mejor capacidad para llevar a cabo investigaciones de campo ocasionó que la documentación de violaciones de derechos humanos aumentara, lo cual podría dar a entender que la situación en Brasil estuviera empeorando después de la democratización. Sin embargo, es posible que la situación fuera igual o incluso mejor; sólo parecía más severa debido a una noción expandida de qué constituye una violación de derechos humanos y debido a las mayores capacidades de elaborar informes dentro de un país. Esta atención más minuciosa a una gama más amplia de víctimas se tradujo en peores puntajes de ETP y CIRI porque ambas medidas ahora contabilizan los asesinatos extrajudiciales y la tortura, sin importar si se trata de opositores políticos o sospechosos criminales. Se hicieron cambios similares a los informes del Departamento de Estado estadounidense, los cuales, en parte siguiendo el ejemplo de las ONG, ampliaban su enfoque sobre las violaciones de los derechos en Brasil para incluir el tratamiento de campesinos y pueblos indígenas involucrados en disputas por la tierra, así como el de sospechosos criminales.

Todavía no sabemos si la policía brasileña mata o maltrata a más víctimas que en los setenta y ochenta. En las primeras décadas, las organizaciones de derechos humanos no recolectaban datos sobre violencia rural, ni investigaban el uso excesivo de fuerza contra sospechosos criminales comunes. Las organizaciones dentro de Brasil recientemente han dirigido su atención a la violencia policial. Por ejemplo, el Observatorio de las Violencias Policiales en San Pablo usa nuevas fuentes para compilar un informe mensual de todas las víctimas de este tipo de violencia. El Observatorio afirma que todas estas muertes son “ejecuciones extrajudiciales” y dan cuenta del uso excesivo de fuerza letal de la policía brasileña.⁴⁹⁵ Muchos de estos asesinatos afectan a poblaciones pobres y marginales que viven en las favelas de San Pablo. Este trabajo de derechos humanos se concentra en las violaciones contra grupos que no eran el foco original del movimiento de derechos humanos. Sin embargo, desde el punto de vista de la medida de la efectividad, esta expansión de los estándares de responsabilidad puede

495 Véase el sitio del Observatorio, disponible en <www.ovp-sp.org>.

dibujar un paisaje más pesimista del que se justifica. La violencia policial en las favelas brasileñas es el primer ejemplo que Eric Posner utiliza en el párrafo inicial de su libro *The Twilight of Human Rights Law* para ilustrar su punto de que los derechos humanos no se respetan más hoy que antes, sin estar consciente de que ha escogido un tema que claramente ilustra cuánto afectan la paradoja de la información y el estándar de responsabilidad cambiante a los datos sobre derechos humanos.⁴⁹⁶

Guatemala

También puede ser difícil discernir en Guatemala las mejoras en materia de derechos humanos. Después de la transición a la democracia en ese país durante los noventa, hubo dos comisiones de verdad, una patrocinada por las Naciones Unidas y otra por la Iglesia Católica de Guatemala, que recolectaron testimonios sobre la represión bajo la dictadura.⁴⁹⁷ La ONU, con la ayuda de Patrick Ball, usó la información de esas comisiones y arribó a estimaciones mucho más precisas sobre las muertes y desapariciones allí ocurridas que las que habían presentado los informes de AI o del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Estas estimaciones permiten comparar año a año datos basados en eventos (en este caso, las cifras reales de asesinatos y desapariciones) con los datos basados en estándares producidos en las escalas de CIRI y ETP. Aunque la represión fue severa durante todo este período, hubo un marcado aumento de asesinatos y desapariciones desde 1980 a 1982 (durante el gobierno de Ríos Montt), y este último año fue por lejos el peor. Guatemala registró 25 928 muertes y desapariciones identificadas y sin identificar en los años de 1980 a 1983, aproximadamente el 79% de todas las que ocurrieron entre 1970 y 1995. Puede parecer quizás una cifra baja; sin duda, algunas de las violaciones no fueron reportadas a las comisiones.

Amnistía Internacional y el Departamento de Estado no pudieron obtener una imagen precisa de la represión mientras estaba ocurriendo, a pesar del hecho de que escribieron sus informes casi a la par de los eventos. El puntaje basado en los informes de AI refleja la tendencia real de la represión, y le da el peor puntaje posible al período del genocidio en 1980-1982, pero los informes del Departamento de Estado, por razones de sesgo po-

496 Eric Posner, *The Twilight of Human Rights Law*, ob. cit., pp. 1-2.

497 Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala. Memoria del silencio*.

lítico durante la administración Reagan, no documentaron el genocidio mientras ocurría. Aun así, las escalas basadas en los informes de ambos organismos son las que quedaron instaladas y no permiten registrar fácilmente un descenso subsecuente en las muertes y desapariciones. La represión en Guatemala en el período 1980-1982 también fue tan severa que el gobierno erradicó o silenció a las organizaciones de derechos humanos, y por tanto eliminó una fuente importante de información sobre la represión.

A mediados de los ochenta, las organizaciones locales de derechos humanos empezaron a funcionar de nuevo en el país, aunque todavía padecían una fuerte represión. El proceso de redemocratización en Guatemala después de 1985 favoreció un ambiente más rico en información. Las organizaciones de derechos humanos a su vez documentaron mejor la represión en curso y esa documentación más detallada se reflejó en las medidas basadas en estándares. Según los cálculos reales de muertes y desapariciones, el número cayó de diecisiete mil personas afectadas en 1982 a trescientas cincuenta en 1993. Al revisar los puntajes de CIRI y ETP, sin embargo, parece que casi no hubo mejora. Un activista de derechos humanos podría afirmar que siempre y cuando haya trescientos cincuenta muertos y desaparecidos, no deberíamos hablar de ninguna mejora. Pero un científico social diría que el movimiento de diecisiete mil muertos y desaparecidos a trescientos cincuenta constituye una mejora. La inadecuación de las escalas de CIRI y ETP para reflejar dichos cambios reduce su utilidad para la investigación social.

El uso de estas medidas basadas en estándares influye en los estudios cuantitativos sobre la efectividad de derechos humanos, entre ellos los de investigadores que tienen capacidades metodológicas de alto nivel y el deseo de dejar su huella con algunos resultados contraintuitivos. Tómense, por ejemplo, los artículos mencionados que sugerían que la ratificación de la Convención contra la Tortura está asociada a un incremento en el uso de tortura. De forma más plausible, cuando un Estado ratifica la Convención, las obligaciones de esta le otorgan a la comunidad internacional la oportunidad de monitorear a ese Estado de forma más cercana para controlar si está cumpliendo con sus nuevas obligaciones aceptadas bajo el derecho internacional de los derechos humanos. Este monitoreo más cercano de la tortura produce entonces más conciencia sobre la tortura, no más tortura en sí.

Para ser clara, no soy una descreída de los datos, que rechaza los cuantitativos porque son menos matizados que los estudios de caso. He usado tanto el CIRI como la ETP en mi trabajo y los valoro como fuentes de datos. Sin embargo, creo que tanto académicos como activistas deben ser

conscientes de cómo y por qué pueden estar sesgados los datos de derechos humanos y, por tanto, deben ser cuidadosos al usarlos. Los académicos deben ser usuarios más informados de estos datos y los profesionales de derechos humanos deben ser más conscientes de que a veces su mayor capacidad en la política de la información puede utilizarse para decir que no están teniendo ningún efecto positivo. La prioridad sería que los datos no sean tratados como una medición objetiva de derechos humanos; deben ser usados con gran cuidado cuando pesa sobre ellos la afirmación de que la situación de derechos humanos no ha mejorado. Como nos recuerda mi colega Malcolm Sparrow, lo que es importante de recordar sobre los daños invisibles es que muchas de las mediciones que diseñamos para intentar revelarlos en realidad no son mediciones del problema sino “mediciones compuestas que combinan alguna información sobre la magnitud del problema con la proporción de incidentes que se reportan”.⁴⁹⁸ A pesar de los problemas con las mediciones, sin embargo, debemos continuar midiendo y hacerlo en formas diferentes y creativas.

Después de que se publicara mi artículo con Ann Marie, Chris Fariss, un talentoso metodólogo, publicó un artículo sofisticado y persuasivo que daba argumentos relacionados y brindaba soluciones de modelación. Fariss demostró que se podía usar una nueva técnica llamada “modelación de variables latentes” para combinar medidas basadas en estándares, como CIRI y ETP, con datos de eventos, que incluyen listas reales de eventos relacionados con los derechos humanos, para corregir por el estándar de responsabilidad cambiante. Al usar este nuevo modelo, Fariss luego demostró que la ratificación de la Convención contra la Tortura está asociada a una mejora en los derechos humanos, no a un deterioro.⁴⁹⁹

No todos los datos sobre derechos humanos están sujetos a los efectos de la información. Los datos basados en eventos son menos susceptibles que las medidas basadas en estándares como CIRI y ETP, por ejemplo.⁵⁰⁰ Según ya hemos visto en este capítulo, algunos temas de derechos humanos como el derecho a la educación o a la salud, pueden medirse de formas más directas: tasas de alfabetismo, porcentaje de niños en edad escolar en escuelas primarias, porcentaje de niños que reciben vacunas, tasa de mortalidad infantil, etc. Los datos basados en eventos que se han recolectado por mucho tiempo (como las tasas de alfabetismo o la mor-

498 Malcolm Sparrow, *The Character of Harms*, ob. cit., p.192.

499 Christopher Fariss, “Respect for Human Rights Has Improved over Time”, cit.

500 Íd.

talidad infantil) serán más confiables para discernir tendencias que los datos que hemos empezado a recolectar de forma más reciente y que tienen definiciones en expansión, como los referidos a la violencia contra las mujeres y las violaciones. Asimismo, será más difícil obtener los datos sobre prácticas ilegales que los gobiernos o los individuos intentan ocultar y será más probable que muestren efectos de información que los datos sobre temas más técnicos como mortalidad infantil, o prácticas más visibles y centralizadas, como el uso de la pena de muerte.⁵⁰¹

Los académicos como Patrick Ball han dedicado sus carreras a desarrollar mejores datos y a advertir a otros académicos y activistas sobre los malos datos.⁵⁰² Tener algunos datos es mejor que no tener ninguno, pero no todas las fuentes de datos son iguales. Tanto activistas como investigadores deben desarrollar un entendimiento más matizado de la información sobre derechos humanos para cuantificar el cambio de forma más certera.

Conclusión

Aunque la paradoja de la información parece un asunto técnico, lo que está en juego en este debate es más que eso. Entender si, y dónde, el activismo y las leyes de derechos humanos están teniendo algún efecto es una tarea importante pero difícil, pues gran parte de los datos que usamos para medir la efectividad son elaborados por movimientos e instituciones de derechos humanos. Sabemos que los activistas de derechos humanos han sido efectivos al usar la política de la información para crear nuevos temas, incluirlos en la agenda y construir un estándar de responsabilidad cambiante de lo que constituye una violación a los derechos humanos. Al mismo tiempo, debido a que estamos cada vez más inundados con información de derechos humanos nefasta y a que es difícil medir el progreso en esta área, la creencia común es que el núcleo de los derechos a la integridad física está empeorando en el mundo.

501 Ellen L. Lutz y Kathryn Sikkink, "International Human Rights Law and Practice in Latin America", *International Organization*, vol. 54, n° 3, 2000, pp. 633-659; Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit., pp.160-161; Anne Marie Clark, "The Normative Context of Human Rights Criticism", cit.

502 Véase el trabajo de Ball en el sitio de una organización de datos de derechos humanos que él fundó, el Human Rights Data Analysis Group (Hrdag), disponible en <hrdag.org>.

¿Cuáles son las implicaciones de este argumento para activistas y académicos? Primero, creo que es importante que tanto unos como otros tengan conocimiento de los problemas discutidos aquí: heurística cognitiva y sesgos, comparaciones con lo ideal, estándares de responsabilidad cambiantes y la paradoja de la información. Segundo, debemos ser conscientes de que no estamos solos cuando pensamos estos problemas o cuando tratamos de lidiar con ellos. Los académicos en otras disciplinas han luchado con estos asuntos por muchos años y desarrollado conceptos y soluciones que pueden ser útiles a los académicos y activistas de los derechos humanos, conceptos como el de daños invisibles y la heurística de disponibilidad. Un colega de la escuela de salud pública me comentó que la investigación en esa área ha estado elaborando lo que llaman el “sesgo de vigilancia” o sesgo de detección, pues reconocieron que entre más cerca examinen un tema de salud, es más probable que encuentren problemas.⁵⁰³

El movimiento de derechos humanos es esencialmente un movimiento que busca hacer visibles los daños invisibles. Lo hace al iluminar las esquinas oscuras del Estado. Hasta hoy, Amnistía Internacional usa el símbolo de una vela para mostrar cómo brindan luz a problemas que antes eran invisibles. Y sin embargo, de alguna manera, el movimiento de derechos humanos y las investigaciones en este tema no siempre se han dado cuenta de las repercusiones de hacer visibles los daños invisibles. Una de esas repercusiones es que cuanto más busquemos violaciones de derechos humanos, más las encontraremos. En otras palabras, nuestro campo también sufre del sesgo de vigilancia. Debemos observar a nuestros colegas en otras disciplinas que han venido lidiando con estos asuntos desde mucho antes para buscar nuevos medios de investigación y análisis.

Los activistas también deben ser conscientes de las posibles consecuencias negativas no intencionadas de su trabajo. De una manera más compleja, deben saber que su trabajo puede tener simultáneamente tanto efectos positivos intencionados como efectos negativos no intencionados. El efecto positivo intencionado de los estándares de responsabilidad cambiantes es que se reconocen más derechos; el efecto negativo no intencionado es que algunas personas pueden usar esto como evidencia de que el mundo empeora y por eso se desalienten. Teniendo esto en cuen-

503 Tengo una deuda con Phuong Pham por este análisis. Véase, por ejemplo, Elliot R. Haut y Peter J. Pronovost, “Surveillance Bias in Outcome Reporting”, *Journal of the American Medical Association*, vol. 305, nº 23, 2011, pp. 2462-2463.

ta, quizá los activistas de derechos humanos deberían confiar menos en la política de la información, menos en la llamada “puesta en evidencia” (*naming and shaming*, nombrar y avergonzar), y más en lo que podríamos llamar “la política de la efectividad”: identificar técnicas y campañas que han sido efectivas para mejorar los derechos humanos. El movimiento de derechos humanos debería explorar nuevas tácticas en estos derechos en vez de asumir que producir otro informe es el mejor método para solucionar cualquier problema de derechos humanos.⁵⁰⁴ Por ejemplo, los activistas en Serbia que luchaban por la liberación de sus colegas detenidos descubrieron que era más efectivo realizar un concierto de rock al aire libre en las puertas de la prisión que escribir otro informe o hacer un comunicado de prensa. Asimismo, los activistas de derechos humanos podrían presionar menos insistentemente para aumentar el estándar de responsabilidad e insistir más para asegurar que los estándares existentes no se ignoren.

El progreso de los derechos humanos no es inevitable, sino que depende del esfuerzo y compromiso continuos. Sin la creencia y la actividad incansable de los activistas, el cambio seguramente no va a ocurrir. Pero si los activistas y sus simpatizantes llegan a creer que sus esfuerzos en nombre de los derechos humanos son sospechosos o incluso contraproducentes y en consecuencia caen en la inactividad, el progreso de los derechos humanos puede en realidad detenerse o retroceder. Alguna expectativa de esperanza sostiene el trabajo de los derechos humanos. Aunque en sí misma la esperanza es insuficiente, el trabajo sostenido e impulsado por una esperanza razonada y bien informada no lo es.

504 Sobre las nuevas tácticas, véase el sitio de New Tactics in Human Rights, disponible en <www.newtactics.org>.

6. ¿Qué funciona y qué no para promover los derechos humanos?

Nadia Murad Basee Taha tenía 19 años cuando insurgentes del Estado Islámico (EI) atacaron su aldea en agosto de 2015.⁵⁰⁵ Ella vivía en Kocho, en el noreste remoto de Irak, cerca de Monte Sinjar, y pertenecía al pueblo yazidi, una comunidad religiosa independiente y una de las minorías iraquíes más antiguas. El EI mató a los hombres de la aldea y secuestró a las niñas, mujeres y niños. Nadia fue testigo de las muertes y el secuestro de sus familiares. Los niños fueron enviados a campos de entrenamiento, forzados a convertirse al credo del EI y preparados para volverse guerreros. Al igual que muchas jóvenes, Nadia fue secuestrada y vendida como esclava sexual, y pasaba de un miembro del EI a otro.⁵⁰⁶ La ONU estima que cerca de tres mil personas, principalmente yazidi, seguían cautivas hasta marzo de 2016, y que los ataques del EI en la población yazidi tenían por objetivo “destruir al grupo de los yazidi”, lo cual “sugiere fuertemente” que el EI cometió un genocidio.⁵⁰⁷

505 Parte de este capítulo proviene de un trabajo anterior en coautoría con Geoff Dancy y Hans Peter Schmitz. Les agradezco por permitirme usar versiones (modificadas) de secciones de nuestros capítulos. Geoff Dancy y Kathryn Sikkink, “Ratification And Human Rights Prosecutions. Toward A Transnational Theory Of Treaty Compliance”, *New York University Journal of International Law and Politics*, vol. 44, nº 3, 2012, pp. 751-790; Hans Peter Schmitz y Kathryn Sikkink, “International Human Rights”, en Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons (comps.), *Handbook of International Relations*, 2ª ed., Londres, Sage, 2013, pp. 827-854.

506 Esta narrativa y todo el material adicional sobre Nadia Murad Basee Taha y Murad Ismael en este capítulo surgen de dos presentaciones públicas hechas por ambos en la Escuela Kennedy de Harvard el 28 de marzo de 2016: “A Conversation with Nadia Murad Basee Taha” y una presentación en la clase de Seguridad Humana, en la misma institución, sobre el genocidio yazidi, donde utiliza otras fuentes, consignadas en los pies de página.

507 “ISIL May Have Committed Genocide, War Crimes in Iraq, Says UN Human Rights Report”, *UN News Centre*, 19 de marzo de 2015, disponible en <www.un.org>.

Finalmente Nadia logró escapar. Huyó de Irak y empezó a hablar sobre la persecución que sufrían los yazidis para que el mundo supiera de la situación de aquellos que aún estaban en cautiverio. Tuve la fortuna de que viniera a mi clase para hablar de seguridad humana en la Escuela Kennedy de Harvard como parte de una discusión sobre genocidio. Nadia habló suave pero con mucha claridad en un árabe coloquial sobre su dura experiencia y sobre los desafíos que enfrenta su comunidad. La acompañó Murad Ismael, el cofundador y director ejecutivo de Yazda, una ONG dedicada a ayudar al pueblo yazidi.⁵⁰⁸ Murad oficiaba de traductor y además contó su parte de la historia. Nadia nos dijo que, antes del ataque, estaba a punto de ingresar al último año de secundaria. Le gustaba estudiar historia, pero su sueño era trabajar en un salón de belleza en su aldea. Murad también había sido estudiante. Al momento de los ataques estudiaba geofísica en la Universidad de Houston, donde recibió llamadas de familiares en pánico mientras el EI atacaba su aldea y los echaba de sus casas. Él observó a los estudiantes en la clase, en silencio. Su voz tembló y agachó la cabeza. ¿Sería que nuestro salón le recordó los momentos en que lo único que debía preocuparlo eran las tareas y los exámenes, cuando la supervivencia de su comunidad no reposaba sobre sus hombros?⁵⁰⁹

Como una breve introducción, había compartido con mis estudiantes su definición y un gráfico que detallaba las cifras del genocidio y el politicidio a fines del siglo XX (véase figura 5.2). Si observamos el caso yazidi, la definición de “genocidio” se ajusta a su situación. En el caos y la violencia de la guerra civil en Irak, el EI había atacado a los yazidi con la intención de destruirlos, acusándolos de infieles y adoradores del diablo.⁵¹⁰ Parte del plan para el curso era escuchar las voces de las víctimas y analizar algunos datos para que pudiéramos mapear la prevalencia, causas y herramientas posibles para prevenir y responder a la violencia masiva. Pensé quizá que les daría un destello de esperanza tanto a mis estudiantes como a Nadia y a Murad si

508 A lo largo del libro, he usado los apellidos para referirme a las personas que entrevisté. Nadia Murad Basee Taha, sin embargo, ha lanzado una iniciativa y un sitio web llamado “Estoy con Nadia” y sentí que la mejor forma de responder a su convocatoria era utilizar su nombre en esta narrativa. Para ser consistente en este capítulo, también uso el nombre de Murad. Para más información sobre la iniciativa “Estoy con Nadia”, véase <www.nadiamurad.org>.

509 Presentación, clase de Seguridad Humana, Escuela Kennedy de Harvard, 28 de marzo de 2016.

510 Raya Jalabi, “Who Are the Yazidis and Why Is Isis Hunting Them?”, *The Guardian*, 11 de agosto de 2014, disponible en <www.theguardian.com>.

les mostraba que la tendencia del genocidio estaba en descenso. Me equivocué. Murad y Nadia señalaron, con emoción y certeza, que el genocidio es mucho más que números. Es cada persona, toda una comunidad, muchos muertos y tantos otros que el viento dispersa. “Un genocidio no sólo mata a una sociedad; la destruye del todo”, dijo él.⁵¹¹ Nadia y Murad todavía no tenían noticias sobre si sus familiares estaban vivos o muertos. El sobrino de Nadia, por su parte, había logrado enviarle un mensaje de texto desde un campo de entrenamiento del EI, diciendo que se había convertido; ahora él creía que los yazidi eran infieles. Multipliquen estas experiencias individuales de horror por cientos y miles, y esto es el resultado del genocidio.

¿Cómo escuchamos con nuestros corazones llenos y nuestras mentes abiertas a las víctimas por violaciones de derechos humanos, sin convertirlos en un número, en una línea de tendencia en un gráfico, y al mismo tiempo sin perder el rastro de la evidencia de cambio? Por cada país registrado en la base de datos de genocidios, hay gente como Murad y Nadia, sobrevivientes que viajan de un lugar a otro para contar sus historias, para poner sus temas en las agendas políticas. Con dos encuentros en la Escuela Kennedy, como habíamos pautado, alcanzaría para que Nadia y Murad contaran su experiencia. Cuando describieron a los funcionarios del gobierno que habían conocido, dejaron ver que para estos ellos no habían sido más que un punto en la agenda de alguien ocupado. El éxito de Nadia y Murad depende de que la gente escuche su historia, de magnificarla y de saber cómo presionar. Pero la suya es sólo una historia entre lo que sería un clamor de miseria y abuso.

El hecho de que parezca que el genocidio está disminuyendo en el mundo no tranquiliza a Nadia ni a Murad. Pero estos datos son importantes para quienes queremos entender las tendencias de derechos humanos en el mundo e intentamos usarlas para saber cuáles son los avances. ¿Cómo damos cuenta del descenso en materia de genocidio y politicidio? ¿Cómo podemos usar ese conocimiento para prevenir el genocidio y otras violaciones de derechos humanos en el futuro? Este capítulo explora lo que se sabe sobre las causas y la prevención del genocidio y otras violaciones de derechos humanos y cómo ese conocimiento puede moldear nuestra política pública y nuestras actitudes. Debido a los problemas que surgen de las comparaciones con lo ideal, que discutí en el capítulo 2, en este capítulo me enfoco en la investigación basada

511 Presentación, clase de Seguridad Humana, Escuela Kennedy de Harvard, 28 de marzo de 2016.

en comparaciones empíricas del cambio en derechos humanos, tanto cuantitativas como cualitativas.

Para ello, este capítulo se vuelca sobre los principales procesos para promover los derechos humanos. Utilizaré la literatura sobre las causas de las violaciones a estos derechos y sobre las explicaciones para el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos para sugerir seis herramientas de política pública que se han usado y que pueden emplearse para trabajar sobre las violaciones en este ámbito:

1. reducir la guerra y buscar soluciones no violentas al conflicto;
2. promover la democracia y mejorar la calidad de las democracias existentes;
3. protegerse contra las ideologías deshumanizantes y excluyentes, ya sean sobre raza, religión, género, clase o cualquier otro estatus;
4. alentar a los estados para ratificar los tratados de derechos humanos existentes y trabajar para hacer cumplir las leyes y normas de derechos humanos a través de medios no violentos;
5. terminar con la impunidad, al apoyar procesos de responsabilidad locales e internacionales que puedan impedir futuros crímenes;
6. apoyar, expandir y proteger la movilización local y transnacional en nombre de los derechos humanos.

Cada una de estas recomendaciones de política pública es muy difícil de implementar y tomaría décadas, incluso siglos, en dar fruto. Aun así, la evidencia en este capítulo demuestra que el mundo ya está encaminado en esta dirección si consideramos el descenso de la guerra, el crecimiento de la democracia y el incremento en la responsabilidad penal individual por violaciones de derechos humanos. Antes de discutir en profundidad cada una de estas recomendaciones, desarrollaré cómo estudiamos los factores de riesgo de las violaciones de derechos humanos.

¿Cómo estudiamos las causas o los factores de riesgo de las violaciones a los derechos humanos?

Entender cómo y por qué los gobiernos y los insurgentes usan la violencia es un prerequisite para desarrollar protecciones efectivas contra las violaciones de los derechos humanos. Aunque no hay una única teoría para

explicar la represión, las investigaciones han identificado algunos factores políticos, económicos, ideológicos y psicológicos importantes asociados con abusos sistemáticos de derechos humanos, como el genocidio. A continuación analizaré cada uno de estos factores y lo que sabemos sobre sus contribuciones a la represión.⁵¹² Me enfocaré principalmente en las violaciones a los derechos a la integridad personal porque ahí es donde la literatura es más robusta, pero también discutiré la literatura sobre violaciones de derechos económicos, sociales y culturales.

Existen básicamente dos escuelas de pensamiento que explican por qué las autoridades políticas violan los derechos de sus ciudadanos: una, que entiende que la represión es racional, y otra, que es resultado de factores ideológicos o psicológicos. La mejor respuesta es una combinación de ambas; cualquier esfuerzo por terminar con las violaciones de los derechos humanos en el mundo debe atender tanto a los costos como a los beneficios de la represión, así como a los factores psicológicos e ideológicos que la motivan.

La represión estatal (asesinatos masivos, tortura, desapariciones y encarcelamiento político) está a cargo, especialmente, de fuerzas de seguridad estatales y militares y, a veces, también de insurgentes armados. Las personas que dirigen estas fuerzas a menudo calculan los costos y beneficios de usar la represión para alcanzar sus metas.⁵¹³ Según el en-

512 Esta sección proviene de un capítulo en coautoría, véase Hans Peter Schmitz y Kathryn Sikkink, "International Human Rights". Discutimos las explicaciones políticas, económicas, psicológicas e ideológicas para las violaciones de derechos humanos, entre ellas la guerra, el autoritarismo, la pobreza, la desigualdad y las ideologías deshumanizantes. Hay algunas conexiones entre nuestro marco y un trabajo reciente de Emilie Hafner-Burton. Ella identifica seis "contextos" diferentes que contribuyen a las violaciones de derechos humanos, como el conflicto, los estados no liberales, la pobreza y desigualdad, y la deshumanización. También distingue entre los contextos macro, que contribuyen a las violaciones de derechos humanos, como la pobreza, pero que pueden ser muy difíciles de combatir en el corto plazo, y las "racionalidades" más próximas, que los individuos represivos se dicen a sí mismos para justificar sus acciones. Emilie M. Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2013, caps. 2-3.

513 Steven C. Poe, "The Decision to Repress. An Integrative Theoretical Approach to the Research on Human Rights and Repression", en Sabine C. Carey y Steven C. Poe (comps.), *Understanding Human Rights Violations. New Systematic Studies*, Aldershot, Ashgate, 2004, pp. 16-42; Benjamin A. Valentino, *Final Solutions. Mass Killing and Genocide in the Twentieth Century*, Ítaca, NY, Cornell University Press, 2004.

foque de elección racional, quienes están en el poder eligen reprimir el disenso cuando los costos de hacerlo son menores que los de institucionalizar la democracia liberal.⁵¹⁴ Algunos creen que esto es una explicación demasiado mecánica para abusos terribles, pero la teoría de la racionalidad queda confirmada por muchos estudios de caso de violaciones de derechos humanos. La literatura sobre el genocidio en Ruanda y sobre la limpieza étnica de la antigua Yugoslavia, por ejemplo, muestra cómo las élites estatales, al ver amenazado su poder tanto en el campo de batalla como en la mesa de negociación, eligieron deliberadamente el asesinato masivo como medio para mantenerlo.⁵¹⁵ Por lo tanto, las investigaciones sugieren que no fue la diversidad étnica o la división en facciones en sí mismas lo que motivó la violencia y la represión, sino las decisiones tomadas por los líderes para manipular las facciones y así lograr sus propios fines políticos.⁵¹⁶ En el caso de Ruanda y otros lugares, las investigaciones también han destacado el fracaso de los actores internacionales en aumentar los costos percibidos de la violencia.⁵¹⁷ Los líderes de estados opresores tan distintos como la Argentina durante las Juntas y Sudán bajo Bashir se beneficiaron ampliamente de la represión, pues les permitía castigar a sus opositores políticos, mantenerse en el poder y cosechar las recompensas económicas y políticas de dicho poder.

Antes de los setenta, no había ningún costo para los líderes que reprimieran a sus poblaciones; tenían una impunidad casi absoluta. Bajo estas circunstancias, no debería sorprender que la represión entrara en los cálculos de los líderes autoritarios. Incluso cuando perdieron el poder,

514 Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2006.

515 Alison Liebhafsky Des Forges, *"Leave None to Tell the Story". Genocide in Rwanda*, Nueva York, Human Rights Watch, International Federation of Human Rights, 1999; Scott Straus, "Second-Generation Comparative Research on Genocide", *World Politics*, vol. 59, n° 3, 2007, pp. 476-501; Cornell Valentino, *Final Solutions*, ob. cit.; J. Andrew Slack y Roy R. Doyon, "Population Dynamics and Susceptibility for Ethnic Conflict. The Case of Bosnia and Herzegovina", *Journal of Peace Research*, vol. 38, n° 2, 2001, pp. 139-161.

516 Nyseth Brehm, "Conditions and Courses of Genocide"; James D. Fearon y David D. Laitin, "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, vol. 97, n° 1, 2003, pp. 75-90.

517 Des Forges, *Leave None to Tell the Story*; Scott Straus, *The Order of Genocide. Race, Power, and War in Rwanda*, Ítaca, NY, Cornell University Press, 2006; Cornell Valentino, *Final Solutions*, ob. cit.

los antiguos dictadores podían contar con una jubilación confortable en el exilio, generalmente gracias a una riqueza considerable que tenían en cuentas internacionales. Por estas razones, es útil pensar en los líderes autoritarios como actores racionales que escogieron la represión dentro de un conjunto de políticas posibles.

Los líderes también pueden estar motivados por preocupaciones menos racionales. Les importa su prestigio y la estima que reciban de sus seguidores y de otros líderes mundiales. Además, pueden creer sinceramente en las ideas que usan para alimentar el odio racial, étnico o religioso. Para entender las raíces de la represión debemos comprender a los líderes como seres racionales e ideológicos, capaces de tener creencias fuertes así como de manipular para alimentar su propio interés.

Es importante entender lo que pueden hacer tanto los actores locales como internacionales para que resulte más costoso elegir la represión y más provechoso proteger y promover los derechos humanos. Dado que muchos líderes represivos son actores racionales, pueden disuadirse de cometer más violaciones de derechos humanos si los costos de cometerlas son claros y posibles de implementar. Asimismo, pueden escoger respetar los derechos humanos si las recompensas de hacerlo son directas y atractivas. En contraprestación por la membresía en la Unión Europea, por ejemplo, los países de Europa del Este hicieron cambios sustanciales a sus políticas y prácticas de derechos humanos.⁵¹⁸

Hay dos resultados clave que han recibido confirmación repetida y constante en los estudios de represión. Primero, las amenazas reales o imaginadas a su régimen, como las guerras, intentos de golpes, terrorismo o revoluciones, motivan a los líderes a elegir la represión.⁵¹⁹ Segundo, cuando no hay restricciones al poder de las autoridades, especialmente en regímenes autoritarios sin contrapesos, es más probable que los líderes violen los derechos de sus ciudadanos. Si hay menos limitaciones al poder, hay menos costos de la represión, pues existe un bajo riesgo de ser apartados del puesto. En las páginas siguientes, exploraremos las opciones de política pública más promisorias para desalentar la represión y promover los derechos humanos que surgen de las investigaciones existentes.

518 Hay una amplia literatura al respecto. Véase, por ejemplo, Judith Green Kelley, *Ethnic Politics in Europe. The Power of Norms and Incentives*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004.

519 Steven C. Poe, "The Decision to Repress", cit.

Reducir la guerra y buscar soluciones no violentas al conflicto

Los análisis estadísticos confirman que la presencia de la guerra, en especial de la guerra civil, es el factor que guarda más correlación con la represión.⁵²⁰ Específicamente, la guerra civil es uno de los factores de riesgo más importantes del genocidio.⁵²¹ Hay otras amenazas a la supervivencia de un gobierno, como la existencia de movimientos separatistas y grupos insurgentes o terroristas, que también tienen una correlación positiva con la represión.⁵²²

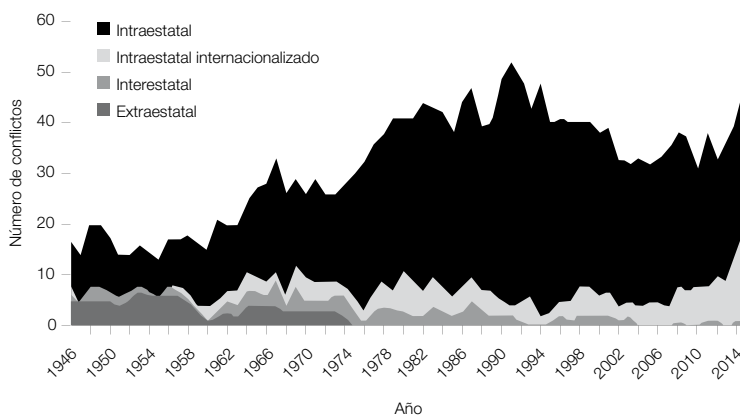
La buena noticia para los derechos humanos es que la guerra y los conflictos internacionales han registrado un descenso durante años. Por guerra, se suele entender un conflicto con al menos mil muertes en combate al año; por conflicto, cualquier conflicto con al menos veinticinco muertes en combate al año. La mala noticia para los derechos humanos es que las guerras y los conflictos civiles, o lo que los investigadores llaman “conflicto intraestatal”, van en aumento, después de haber declinado entre 1990 y 2012. La figura 6.1 muestra las tendencias en cuatro tipos de conflicto: guerra internacional, o conflicto interestatal; conflicto intraestatal; conflicto intraestatal internacionalizado, como el actual conflicto en Siria, donde los actores internacionales están involucrados profundamente; y el llamado conflicto extraestatal, o las guerras coloniales, las cuales, como vemos en el gráfico, finalizaron a mediados de los setenta.⁵²³

520 Steven C. Poe y C. Neal Tate, “Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s. A Global Analysis”, *American Political Science Review*, vol. 88, 1994, pp. 853-872; Steven C. Poe, C. Neal Tate, y Linda Camp Keith, “Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited. A Global Cross - National Study Covering the Years 1976-1993”, *International Studies Quarterly*, vol. 43, n° 2, 1999, 291-313.

521 Nyseth Brehm, “Conditions and Courses of Genocide”, cit.

522 Christian Davenport (comp.), *Paths to State Repression. Human Rights Violations and Contentious Politics*, Lanham, MD, Rowman & Littlefield Publishers, 2000; Steven C. Poe y C. Neal Tate, “Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s”, cit.; Steven C. Poe, C. Neal Tate y Linda Camp Keith, “Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited”, cit.; James A. Piazza y James Igoe Walsh, “Transnational Terror and Human Rights”, *International Studies Quarterly*, vol. 53, n° 1, 2009, pp. 125-148.

523 E. Melander, T. Pettersson y L. Themnér, “Organized Violence, 1989-2015”, *Journal of Peace Research*, vol. 53, n° 5, 2016, pp. 727-742. Los datos

Figura 6.1. Conflicto armado por tipo, 1946-2015

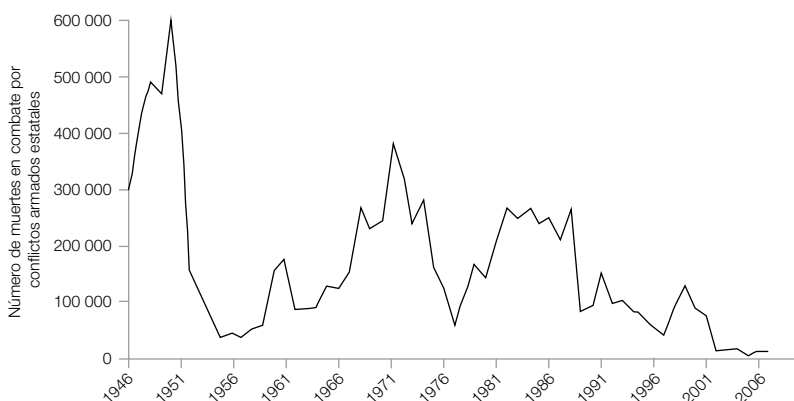
Fuente: Erik Melander, Therése Pettersson, y Lotta Themnér, "Organized Violence, 1989–2015", *Journal of Peace Research*, vol. 53, nº 5, 2016, pp. 727-742. Base de datos del Programa de Datos del Conflicto Unilateral de Uppsala.

El número de guerras internacionales es pequeño y el principal problema en el mundo actual sigue siendo el conflicto intraestatal, o las guerras civiles. Otro tema crucial vinculado a esto es el número de personas asesinadas en el conflicto. La gente piensa que hay más violencia y sufrimiento ahora que en el pasado porque cree que hay más muerte en la guerra y el conflicto que antes. Sin embargo, la figura 6.2, que ilustra el número de muertes relacionadas con el campo de batalla al año en los conflictos combinados desde 1947, muestra que las muertes en batalla han decrecido de manera más notoria que la cantidad de conflictos. El gráfico finaliza en 2007; si llegara hasta 2016, veríamos un pico que indicaría las nuevas muertes de batalla en Siria y en otros lugares de Medio Oriente. Aun así, eso por sí solo no cambiaría la tendencia general. Las nuevas muertes en combate en 2015 llevan el número total a cien mil, un poco más arriba de los niveles pico registrados de 1990 y 2000, pero no al nivel de los ochenta.⁵²⁴

proviene del Conjunto de Datos de Conflicto Armado de UCDP/PRIO, de la Universidad de Uppsala y el Instituto de Investigaciones de Paz de Oslo, disponible en <www.prio.org/Data/Armed-Conflict/UCDP-PRIO>.

524 Para los datos más recientes sobre muertes relacionadas con el combate, véase Érik Melander, Therésés Pettersson y Lotta Themnér, "Organized

Figura 6.2. Número de muertes en combate por conflictos armados estatales, 1946-2007



Fuente: Proyecto de Informe de Seguridad Humana, disponible en www.hsrgroup.org/our-work/security-stats/State-Based-Armed-Conflicts-By-Type.aspx. La fuente de datos original es la Base de Datos de Conflicto Armado de UCDP/PRIO v. 4, 2008.

Tanisha Fazal ha señalado que el descenso de las muertes en combate se debe en parte a las mejoras en la medicina militar. Asimismo afirma que toda la investigación sobre el declive del conflicto reposa directa o indirectamente en el descenso de muertes en combate debido a que la guerra y el conflicto se definen por umbrales de este tipo de muertes. La caída en las muertes relacionadas con el campo de batalla no sólo es el resultado de las mejoras en la medicina militar, sino también del descenso del conflicto. En su análisis considera tanto las muertes en combate como las bajas no fatales. Fazal concluye que “incluso al tener en cuenta los heridos en combate y sin importar las mejoras en el cuidado médico en zonas de conflicto, el número de bajas en combate cayó de todas formas”. El trabajo de Fazal, por tanto, “modera, pero no niega” las afirmaciones empíricas sobre el decrecimiento de la guerra más general. Ella también nota que la mejora en la medicina militar es en sí misma un

Violence, 1989-2015”. Los datos también están disponibles en el sitio del Departamento de Paz y Conflicto de la Universidad de Uppsala, disponible en www.pcr.uu.se.

aspecto de los ideales humanitarios que algunos autores señalan que han contribuido al declive de la guerra.⁵²⁵

Mi recomendación para que la política pública busque soluciones no violentas a las crisis de derechos humanos es complicada porque la intervención militar a menudo se propone como una de las soluciones clave a la represión. Debido a que las personas están preocupadas por los derechos humanos y *a la vez* son pesimistas sobre la efectividad de las herramientas legales y de política ordinarias, a menudo solicitan el uso de fuerza militar para prevenir las atrocidades masivas. Esto ha conducido a alguna combinación injustificada entre derechos humanos y lo que se llama la “responsabilidad de proteger” (R2P, en inglés), una doctrina en tres partes que esencialmente redefine la soberanía como una responsabilidad de los gobiernos de proteger a sus propias poblaciones y de la comunidad internacional de asistir a los gobiernos en sus esfuerzos para protegerlas. La última frase de esta idea dice que, si el Estado fracasa en proteger a su población del genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra, la comunidad internacional debe estar preparada para utilizar medidas más fuertes, “como el uso colectivo de la fuerza a través del Consejo de Seguridad de la ONU”.⁵²⁶ Aunque la fuerza colectiva cuenta como una opción a implementarse sólo como último recurso, para los usuarios descuidados del término, la R2P se ha vuelto un sinónimo de la intervención militar para promover los derechos humanos y, para algunos, la intervención militar y la promoción de derechos humanos se ven como dos caras de la misma moneda.⁵²⁷

No hay ningún tratado de derechos humanos que diga que se exhorta o incluso que se permita que los estados utilicen invasiones militares para hacer cumplir derechos humanos. La Convención sobre el Genocidio, por ejemplo, sostiene que los estados parte “se comprometen a prevenir y

525 Tanisha M. Fazal, “Dead Wrong? Battle Deaths, Military Medicine, and Exaggerated Reports of War’s Demise”, *International Security*, vol. 39, n° 1, 2014, pp. 95-125. La autora se refiere a un argumento de Steven Pinker acerca del impacto que ha tenido la revolución humanitaria sobre la disminución de la guerra. Véase Steven Pinker, *Los ángeles que llevamos dentro*, ob. cit.

526 Para una introducción a la R2P, véase el sitio de la Coalición Internacional para R2P, disponible en <www.responsibilitytoprotect.org/index.php/about-rtop/learn-about-rtop>.

527 Stephen Hopgood, por ejemplo, se explaya sobre la CPI y a la R2P, como si quisiera subrayar su creencia de que de alguna manera son lo mismo. Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

a sancionar” el genocidio, pero nunca especifica que deben usar la intervención militar para lograrlo. El grueso del tratado versa sobre el castigo legal. Un artículo menciona que los estados parte pueden “recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas” para tomar acciones que prevengan o eliminen el genocidio, pero esto está lejos de autorizar o incluso alentar la intervención militar. El preámbulo al Estatuto de Roma de la CPI explicita que “nada de lo dispuesto en el presente Estatuto deberá entenderse en el sentido de que autorice a un Estado parte a intervenir en una situación de conflicto armado o en los asuntos internos de otro Estado”. El uso de la fuerza militar para propósitos de paz y seguridad internacional se consigna en la Carta de las Naciones Unidas, no en los tratados de derechos humanos. El Consejo de Seguridad siempre ha tenido la autoridad de ordenar la intervención militar y, de forma más reciente, ha comenzado a interpretar su misión de promover la paz y la seguridad internacional como un tema de derechos humanos.⁵²⁸ Pero esto es muy distinto a decir que los derechos humanos y la R2P son lo mismo. En efecto, se ha visto y se debe ver la CPI como una alternativa al uso de la fuerza militar, no como su complemento.

Muchos activistas de derechos humanos alrededor del mundo se oponen al uso de la fuerza militar para promover los derechos humanos; esto es particularmente cierto en América Latina y en muchas partes del Sur Global. Aunque algunas pocas voces poderosas, especialmente de los Estados Unidos, apoyan las fuerzas militares como forma de promover los derechos humanos, esto no debería ser una razón para asociar en términos generales los derechos humanos con la intervención militar.⁵²⁹

Como el factor único más importante correlacionado con las violaciones de los derechos humanos, la guerra siempre será una herramienta volátil para reducir las violaciones de los derechos humanos.⁵³⁰ No sólo la guerra misma sino también la ocupación después de una guerra puede tener consecuencias negativas. Según las investigaciones recientes sobre terrorismo, es más probable que los hombres bomba aparezcan en lu-

528 Carrie Booth Walling, *All Necessary Measures*, ob. cit.

529 Samantha Power, “*A Problem from Hell*”, ob. cit.; Michael Ignatieff, “Those Fighting Islamic State Are the Lesser Evil. An Interview with Michael Ignatieff”, por Erich Follath, 9 de septiembre de 2014, disponible en <www.spiegel.de>.

530 Véase, por ejemplo, Steven C. Poe, C. Neal Tate y Linda Camp Keith, “Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited”, cit.

gares que sufren una ocupación militar extranjera.⁵³¹ ¿Cómo podemos pedir más ocupación e intervención militar para detener al EI, por ejemplo, cuando probablemente fueron la invasión y la ocupación original a Irak las que contribuyeron para que el EI surgiera?

Pero no son sólo los gobiernos poderosos los que necesitan renunciar a la guerra como herramienta para promover los derechos humanos. Muchos grupos insurgentes recurren a la violencia como herramienta para obtener justicia, y la existencia de movimientos separatistas y de grupos insurgentes o terroristas también está relacionada con la represión. Así, cuando para promover los derechos humanos el camino es la insurgencia armada, el riesgo es provocar más represión. Erica Chenoweth y Maria Stephan muestran que, entre 1990 y 2006, las campañas no violentas de resistencia eran doblemente efectivas que sus contrapartes violentas. Chenoweth y Stephan atribuyen esto principalmente a que las campañas no violentas consiguen atraer un amplio apoyo, y de esta forma separar a los regímenes de sus principales fuentes de poder.⁵³² Otra razón de que la resistencia no violenta resulte más efectiva puede ser que no provoca represión como sí lo hace la resistencia violenta.

Asimismo muchas víctimas de violaciones de los derechos humanos y otras personas afectadas defienden la violencia como solución. Cuando Murad pensó cómo se había roto el sitio del EI a los yazidi en Monte Sinjar, recordó que fueron los ataques aéreos de los Estados Unidos los que permitieron a muchos yazidi escapar. ¿Cómo no tener esperanzas en las fuerzas militares cuando esa fue la única respuesta que trajo libertad y alivio inmediatos? Aun así, Murad sabía de los peligros. Los ataques aéreos de los campos de entrenamiento del EI tenían una consecuencia negativa no intencionada: mataron a muchos niños yazidi que habían sido conducidos a los campos como reclutas forzados.⁵³³

¿Qué les decimos a Murad, a otros como él, y a muchos que hoy sufren en Siria, cuando piden una solución militar? Nadie niega que las víctimas y las personas afectadas tienen que tener un papel privilegiado en el establecimiento de la agenda de derechos humanos, pero hay que

531 Robert Anthony Pape, *Morir para ganar. Las estrategias del terrorismo suicida*, Barcelona, Paidós, 2006.

532 Erica Chenoweth y Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works. The Strategic Logic of Nonviolent Conflict*, Nueva York, Columbia University Press, 2011.

533 Murad Ismael, Presentación, cit.

admitir que surgen otros desafíos cuando se une la experiencia personal con el activismo y la investigación.⁵³⁴ Los hacedores de política pública y los académicos deben escuchar con el corazón abierto a las personas afectadas y también utilizar la investigación para recomendar políticas. La investigación se inclina por los medios no violentos para hacer cumplir los derechos humanos y esa es mi recomendación.

La lección que muchos toman de Ruanda es que la comunidad internacional debe estar preparada para una intervención militar rápida y muchas veces para prevenir atrocidades masivas. Yo cuestiono esta conclusión. La intervención militar es un instrumento poco aceitado que, más que calmar la atrocidad masiva, la potencia. Algunas investigaciones sugieren que, históricamente, el uso de fuerzas militares por parte de los Estados Unidos ha contribuido a la democratización en ciertos casos, como en Japón y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial.⁵³⁵ Sin embargo, un estudio cuantitativo más reciente sobre el tema demostró que “la intervención militar contribuye al surgimiento de la represión estatal al aumentar el poder coercitivo del Estado y alentar un comportamiento más represivo”.⁵³⁶ Algunos primeros estudios encontraron que la intervención militar ni mejoraba los derechos humanos en los países objetivo ni contribuía a su democratización.⁵³⁷ La invasión estadounidense a Irak, a veces justificada por la administración Bush para defender los derechos humanos, es un ejemplo en el que el uso de fuerza militar ilegal y unilateral exacerbó los abusos de derechos humanos en vez de prevenir violaciones futuras. Muchos activistas y académicos de derechos humanos que defendían la guerra en Irak ahora reconocen que fue un verdadero desastre. Michael Ignatieff, por ejemplo, lamenta su apoyo a la guerra en Irak, aunque sigue recomendando la intervención militar para promover los derechos humanos en Siria.⁵³⁸ El deseo de prevenir

534 Alex De Waal, “Writing Human Rights and Getting It Wrong”, cit.

535 Mark Peceny, *Democracy at the Point of Bayonets*, University Park, PA, The Pennsylvania State University Press, 1999.

536 Dursun Peksen, “Does Foreign Military Intervention Help Human Rights?”, cit.

537 James David Meernik, Steven C. Poe y Erum Shaikh, “The Use of Military Force to Promote Human Rights”, cit.; Bruce Bueno de Mesquita y George W. Downs, “Intervention and Democracy”, *International Organization*, vol. 60, nº 3, 2006, pp. 627-649; Alexander B. Downes y Jonathan Monten, “Forced to Be Free? Why Foreign-Imposed Regime Change Rarely Leads to Democratization”, *International Security*, vol. 37, nº 4, 2013, pp. 90-131.

538 Ignatieff, entrevistado por Eric Follath.

las atrocidades masivas mediante la intervención militar se remonta a un deseo de ayudar y proteger. Ya han pasado más de veinte años del genocidio en Ruanda, y parece que las atrocidades masivas de nuestro tiempo (Irak, Afganistán y ahora Siria) se han exacerbado por la intervención militar, en vez de haber sido contenidas por ella.

Admito que hay algunas excepciones a mi escepticismo con respecto al uso de la guerra para prevenir las violaciones de los derechos humanos. La ONU debió redoblar el número de fuerzas de pacificación en Ruanda antes y durante el genocidio; también tuvo que ampliar su mandato para incluir la protección a civiles. En general, las investigaciones sugieren que el uso de pacificadores de la ONU es un aporte importante para la paz. Asimismo, las misiones militares limitadas y enfocadas, como los ataques aéreos que ayudaron a los yazidi a escapar del sitio del EI, pueden usarse en situaciones extremas. También en ciertas circunstancias puede implementarse más fuerza militar de las órdenes de captura de la CPI. Aun así, la recomendación general de política pública se mantiene: el mundo necesita encontrar medios alternativos no violentos para promover derechos humanos.

Aunque no descarto los medios militares para prevenir el genocidio como último recurso, sí afirmo que concentrarse únicamente en la intervención militar distorsiona la idea de la protección internacional a los derechos humanos. El Consejo de Seguridad de la ONU es una institución imperfecta, que permite a cinco miembros permanentes vetar cualquier acción contra sí mismos o sus aliados cercanos. ¿Por qué preferiría entonces una intervención militar autorizada por el Consejo de Seguridad a una intervención militar unilateral? Primero, porque es muy difícil, casi imposible, tener un voto sobre intervención militar sin un veto de al menos un miembro permanente, y por tanto dicha intervención será limitada a situaciones muy extremas donde exista un consenso global de gran escala. Esto protege contra la manipulación voluntariosa de información y de los argumentos de intervenciones obviamente egoístas, como la intervención rusa en Crimea en 2014 o la de los Estados Unidos en Irak en 2003. Segundo, la intervención ordenada por el Consejo de Seguridad es legal bajo la Carta de las Naciones Unidas y por tanto la mayoría de los actores la consideran legítima, incluso quienes se oponen a ella.

Con respecto al uso de medios militares unilaterales para lidiar con atrocidades masivas, preferiría que las grandes potencias usaran su poder militar para ejecutar enérgicamente las órdenes de arresto de un tribunal internacional más que una intervención militar unilateral de

gran escala. En la antigua Yugoslavia, por ejemplo, todos los criminales de guerra imputados fueron entregados al Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, debido a que los poderes con tropas en la región habían comenzado a utilizar sus milicias para ejecutar órdenes de arresto.⁵³⁹ Esto tuvo el efecto de prevenir crímenes de guerra o al menos hacer que los criminales de guerra se escondieran donde hicieran menos daño. Si los países tomaran en serio las órdenes de captura de la CPI, se prevendrían atrocidades masivas; más aún, enviaría una fuerte señal disuasiva a los perpetradores futuros.

Con respecto a Siria, el debate a menudo se reduce a si debemos intervenir militarmente o no. Desde mi perspectiva, cuando comprendamos qué ha contribuido realmente a la efectividad de los derechos humanos moderaremos la tendencia a pensar que podemos mejorar los derechos humanos por medios militares. También es importante notar que la confianza en el activismo social puede ser baja en países que han sido invadidos por otros más poderosos (ya sea a través de la colonización o de mandatos poscoloniales), incluso cuando dicho activismo está organizado localmente y comienza con una agenda de derechos humanos. Estas sociedades a menudo ven el activismo local como una herramienta de las potencias extranjeras para empujar una sociedad pacífica hacia una guerra civil.⁵⁴⁰

Promover democracias y mejorar su calidad

Uno de los medios no violentos más importantes para proteger los derechos humanos es la promoción y el apoyo de las democracias. Múltiples estudios han señalado que es menos probable que los regímenes democráticos lleguen a la represión que los gobiernos no democráticos.⁵⁴¹ Las elecciones brindan oportunidades para remover a las autoridades de sus puestos y por tanto aumentan los costos de opresión. Las instituciones democráticas también brindan mecanismos no violentos establecidos

539 Julian Borger, *The Butcher's Trail. How the Search for Balkan War Criminals Became the World's Most Successful Manhunt*, Nueva York, Other Press, 2016.

540 Tengo una deuda con Derya Honça por este análisis.

541 Steven C. Poe y Neal Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s", cit.; "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited", cit.

para lidiar con quejas y refuerzan los valores de la deliberación y la impugnación pacífica. Si bien muchos acuerdan en que las instituciones políticas democráticas reducen el comportamiento represivo en general, las investigaciones sugieren que las instituciones democráticas contribuyen a detener la represión sólo después de que se alcanza cierto umbral alto de democracia. Más aún, algunas instituciones o configuraciones de ciertos regímenes democráticos inciden más en los niveles de represión que otras.⁵⁴²

Una democracia completamente desarrollada con altos niveles de participación, un sistema con competencia electoral entre varios partidos y los límites al uso del poder ejecutivo son necesarios para desalentar la represión.⁵⁴³ En otras palabras, el solo hecho de tener elecciones no es suficiente para construir una democracia. Las políticas deben alentar altos niveles de participación ciudadana en la política, más allá de votar en elecciones. También deben existir múltiples partidos políticos en competencia entre sí en los comicios. Un sistema unipartidista no permite crear el nivel de competencia necesario para la democracia.⁵⁴⁴ Finalmente, deben estar funcionando los derechos necesarios para hacer de la participación y la competencia algo con sentido. Si el gobierno, por ejemplo, amenaza a los ciudadanos por tan sólo decir lo que opinan (esto es, niega la libertad de expresión), no existen las condiciones para tener elecciones serias.

Algunos académicos se preocupan de que los países que hacen la transición a la democracia o los países semidemocráticos en realidad están más predispuestos a atentar contra los derechos humanos que los países autoritarios. Esta preocupación ha llevado a algunos a concluir que, por ejemplo, hay “más asesinatos en el medio”, es decir, más violaciones de derechos

542 Bruce Bueno de Mesquita y otros, “Thinking Inside the Box. A Closer Look at Democracy and Human Rights”, *International Studies Quarterly*, vol. 49, n° 3, 2005, pp. 439-458; Christian Davenport, “The Promise of Democratic Pacification. An Empirical Assessment”, *International Studies Quarterly*, vol. 48, n° 3, 2004, pp. 539-560; David Cingranelli y Mikhail Filippov, “Electoral Rules and Incentives to Protect Human Rights”, *The Journal of Politics*, vol. 72, n° 1, 2010, pp. 243-257.

543 Bruce Bueno de Mesquita y otros, “Thinking Inside the Box”, cit.

544 Este entendimiento de la democracia como multidimensional sigue una larga tradición en la investigación de ciencia política, desde Dahl hasta De Mesquita. Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; Bruce Bueno de Mesquita y otros, “Thinking Inside the Box”, cit.

humanos en países que intentan ir del autoritarismo a la democracia.⁵⁴⁵ Aunque es cierto que las semidemocracias no tienen el mismo nivel de protección de derechos humanos que las democracias propiamente dichas, no se ha demostrado de forma fehaciente que las semidemocracias estén más predispuestas a las violaciones de derechos humanos que las autocracias. De hecho, los países que se encuentran en la vía de democracia tienen significativamente menos probabilidades de sufrir genocidios que las autocracias.⁵⁴⁶

La buena noticia para los derechos humanos es que el número de democracias en el mundo aumentó a sus niveles más altos a mediados de 2000. A pesar de esto, existe la percepción de una “recesión” en la democracia: que cada vez más países se están retrayendo de ser una democracia a una semidemocracia o incluso al autoritarismo. Esto es lo que mi colega Steven Levitsky, junto con Lucan Way, llaman el “mito de la recesión democrática”.⁵⁴⁷ Así como en la literatura sobre derechos humanos hay un serio pesimismo detrás de las percepciones del retroceso democrático, y algunos autores afirman que la libertad se ha “desplomado” o estamos ante el “inicio del fin de la democracia”.⁵⁴⁸ La realidad contradice este pesimismo. Hacia mediados de los noventa, el número de democracias en el mundo superaba el de autocracias (véase figura 6.3). Ha habido algunas recesiones, como en Tailandia, Turquía y Venezuela, mientras que otros países han mejorado sus niveles de democracia, como Ghana, Perú, Senegal y Serbia. Según Freedom House, en la última década, aunque más países tuvieron un descenso en sus puntajes de democracia que los que los han mejorado, el número de democracias es todavía significativamente mayor al de regímenes autoritarios completos y, a pesar de que haya reincidencia en ciertos países, la tendencia que muestra la figura 6.3 no se ha revertido.⁵⁴⁹

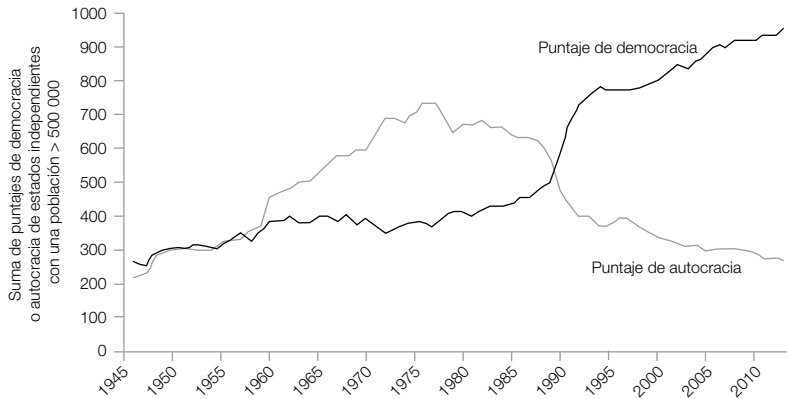
545 Helen Fein, “‘More Murder in the Middle’. Life-Integrity Violations and Democracy in the ‘World, 1987’”, *Human Rights Quarterly*, vol. 17, n° 1, 1995, p. 170. Esto se relaciona con la teoría de Edward Mansfield y Jack Snyder: es más probable que los estados en vías de democracia entren en guerra. Edward D. Mansfield, “Democratization and War”, *Foreign Affairs*, vol. 74, n° 3, 1995, pp. 79-97.

546 Nyseth Brehm, “Conditions and Courses of Genocide”, cit.

547 Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, *Journal of Democracy*, vol. 26, n° 1, 2015, pp. 45-58.

548 Joshua Kurlantzick, Robert Battison, como lo citan Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, vol. 45.

549 Freedom House, s.v. “Reports. Freedom in the World”, disponible en <freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2016>.

Figura 6.3. Democracia y autocracia, 1946-2015

Fuente: Datos del Proyecto Polity IV, Center for Systematic Peace, disponible en <www.systemicpeace.org/polityproject.html>. Este gráfico refleja los datos actualizados enviados por el Center for Systemic Peace.

Muchos gobiernos, así como algunos académicos y activistas, todavía tienen dudas con respecto a si la democracia es esencial para mejorar los derechos humanos. Algunos afirman que hablar a favor de la democracia es una afirmación ideológica, incluso religiosa.⁵⁵⁰ Pero varios estudios sobre las causas de las violaciones de los derechos humanos han dejado en claro que la democracia es esencial para que estos derechos tengan éxito, pero no es suficiente.⁵⁵¹ Aunque muchas democracias no estén robustecidas en las prácticas de los derechos humanos, todos los países con acendradas prácticas de derechos humanos son democracias.

Es difícil promover la democracia desde el exterior y los actores internacionales tienen que evitar socavarla. En el capítulo 4, mostré cómo los Estados Unidos derribaron la democracia durante la Guerra Fría en lu-

550 Maxwell O. Chibundu, "Political Ideology as a Religion. The Idolatry of Democracy", *University of Maryland Law Journal of Race, Religion, Gender, and Class*, vol. 6, n° 1, 2006, pp. 117-157.

551 Steven C. Poe, C. Neal Tate, y Linda Camp Keith, "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited", cit.; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (comps.), *The Power of Human Rights*, ob. cit.; Todd Landman, *Protecting Human Rights. A Comparative Study*, Advancing Human Rights Series, Washington, DC, Georgetown University Press, 2005; Eric Neumayer, "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", *Conflict Resolution*, vol. 49, n° 6, 2005, pp. 925-953.

gares como Guatemala, Irán, el Congo, Brasil y Chile. Uno de los principales rompecabezas de política exterior para los países preocupados por los derechos humanos es cómo prevenir los golpes y apoyar democracias frágiles. Debido a que la democracia es esencial para la promoción de los derechos humanos y a que es difícil reconstruir una democracia después de haber sido revocada por un golpe, una regla cardinal en la política de derechos humanos debe consistir en frustrar golpes cuando sea posible. Aunque se requiere de una democracia de alto nivel para producir beneficios reales de derechos humanos, incluso una democracia con defectos es preferible a un régimen autoritario porque esta puede virar hacia una democracia de alta calidad más fácilmente.

Construir y sostener una democracia es un proceso lento y difícil. Esto es consistente con un tema importante en este libro: el cambio en derechos humanos toma tiempo. No se puede construir una democracia desde fuera, y ciertamente tampoco de la noche a la mañana. Como vimos en el capítulo 4, promover la democracia puede ser una cuestión de décadas. Un reformista en el campo de la democracia y los derechos humanos debe tener una “alta tolerancia a la gratificación diferida”.⁵⁵² Por ejemplo, si se hubiera protegido a la joven democracia de Egipto del golpe militar en 2013, igual habría sido necesario un trabajo de décadas para reformar esa democracia hasta el punto en que tuviéramos confianza en sus prácticas de derechos humanos. Los actores externos pueden brindar apoyo a las reformas democráticas pero, al final, la responsabilidad de la reforma recae en las personas locales.

La democracia puede ayudar a cumplir derechos económicos así como el núcleo fundamental de los derechos a la integridad física. Los gobiernos democráticos con libertad de asociación, una prensa libre y elecciones regulares brindan herramientas a la población para trabajar a favor de sus derechos económicos y para votar por gobiernos más comprometidos con el bienestar económico de sus ciudadanos. También ha sido confirmada una relación entre democracia y bienestar económico por otros estudios cuantitativos que analizan los derechos económicos y sociales.⁵⁵³

552 Bruce Bueno de Mesquita y otros, “Thinking Inside the Box”, cit.

553 Amartya Sen, “Freedoms and Needs”, cit.; Wesley Milner, “Economic Globalization and Rights. An Empirical Analysis”, en Alison Brysk (comp.), *Globalization and Human Rights*, Berkeley, University of California Press,

Promover el crecimiento económico y la igualdad

Los estudios suelen mostrar un vínculo entre pobreza y violaciones de diversos derechos humanos.⁵⁵⁴ Las investigaciones también muestran que la desigualdad, especialmente la de ingresos, está asociada con abusos al núcleo fundamental de los derechos a la integridad física así como a derechos económicos.⁵⁵⁵ Así pues, un estudio constató el impacto de la desigualdad de ingreso y de la tierra sobre este núcleo de derechos y encontró que existe una relación directa; sin embargo, los efectos de la desigualdad de la tierra fueron menos sustantivos que los de la desigualdad de ingreso.⁵⁵⁶

La desigualdad económica también importa para la protección de los derechos de las mujeres. Amartya Sen observó que los millones de mujeres desaparecidas en el mundo son resultado de un conjunto de prácticas violentas contra niñas y mujeres. La pobreza por sí sola no puede explicar cuáles son los países con más mujeres desaparecidas, pero las desigualdades económicas entre hombres y mujeres tienen claramente un papel importante. Los países y regiones donde las mujeres tienen empleos remunerados y hacen contribuciones económicas al hogar registran menos mujeres desaparecidas, o ninguna. El empleo remunerado puede ser trabajo pago por fuera del hogar o trabajo que no es pago pero que se vuelve un ingreso para la familia, como ocurre con la agricultura. Por ejemplo, es mucho menos probable que en regiones como África subsahariana, donde las mujeres producen gran parte de la comida consumida en el hogar, haya mujeres desaparecidas que en

2002, pp. 77-97; Han S. Park, "Correlates of Human Rights. Global Tendencies", *Human Rights Quarterly*, vol. 9, n° 3, 1987, pp. 405-413.

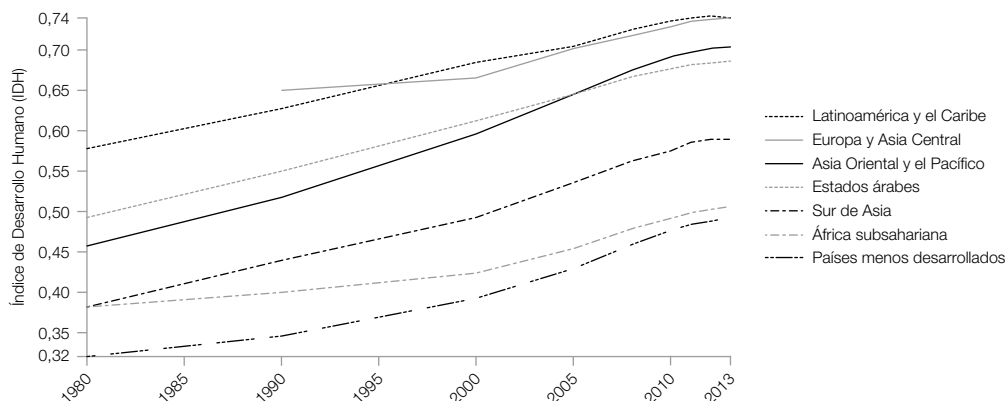
554 Neil J. Mitchell y James M. McCormick, "Economic and Political Explanations of Human Rights Violations", *World Politics*, vol. 40, n° 4, 1988, pp. 476-498; Steven C. Poe y C. Neal Tate, "Repression of Human Rights to Personal Integrity in the 1980s", cit.; Steven C. Poe, C. Neal Tate, y Linda Camp Keith, "Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited", cit.; Wesley Milner, "Economic Globalization and Rights", cit.

555 Reinhard Heinisch, "The Economic Nature of Basic Human Rights. Economic Explanations of Cross-National Variations in Governmental Basic Human Rights Performance", *Peace & Change*, 23, n° 3, 1998, pp. 333-372.

556 Todd Landman y Marco Larizza, "Inequality and Human Rights", cit.

otras donde las mujeres no son vistas como contribuyentes económicas similares al hogar.⁵⁵⁷

Figura 6.4. Índice de Desarrollo Humano por región del mundo, 1980-2013



Fuente: Max Roser, *Human Development Index by World Region 1946-2013*, disponible en <ourworldindata.org/human-development-index>. Roser licenció esta visualización bajo la licencia CC BY-SA. Datos tomados del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Así como en las áreas de derechos humanos y democracia, sobrevuela hoy un pesimismo significativo en cuanto al desarrollo humano, que involucra el crecimiento económico y se enfoca en mejorar oportunidades y elecciones para todas las personas mientras mejoran su bienestar. Con respecto al desarrollo humano, como con los derechos humanos y la democracia, la situación verdadera es más positiva de lo que se esperaría al escuchar las noticias. El Índice de Desarrollo Humano (véase figura 6.4), una medida combinada del PIB, alfabetismo y esperanza de vida, revela que todas las regiones del mundo han experimentado mejoras desde 1980 y algunos, especialmente en Asia del Este, han experimentado

557 Amartya Sen, "More than 100 Million Women Are Missing", *The New York Review of Books*, vol. 37, n° 20, 20 de diciembre 1990, disponible en <www.nybooks.com>.

mejoras significativas, mientras que otras regiones, especialmente África subsahariana, han progresado de forma más lenta.⁵⁵⁸

Los datos sobre desigualdad económica son más complicados que los de desarrollo humano porque hay varias formas de medirla.⁵⁵⁹ La desigualdad *entre países* ha disminuido, debido en particular al crecimiento dramático de China y la India, mientras que la desigualdad de *individuos por país*, entre ellos China y la India, ha aumentado, a veces de forma muy dramática.⁵⁶⁰

No hay una receta simple para lo que los actores internacionales y domésticos puedan hacer para disminuir la pobreza y la desigualdad. Los defensores de la globalización económica afirman que expandir el libre mercado y las inversiones capitalistas traería mejoras en las condiciones de derechos humanos, mientras que otros o bien llegan a la conclusión opuesta o no encuentran una correlación entre altos niveles de inversión extranjera directa y los derechos políticos y civiles.⁵⁶¹ Por eso soy escéptica cuando escucho hablar con gran confianza sobre las “causas princi-

558 Véanse las tablas de Max Roser, “Our World in Data”, sobre las tendencias en el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del PNUD, disponible en <ourworldindata.org/human-development-index>. Roser obtiene sus datos de la “Table 2. Human Development Index Trends, 1980-2013”, PNUD, disponible en <hdr.undp.org/en/data>.

559 Sobre las tres distintas formas de medir desigualdad de ingresos, véase Branko Milanović, *Worlds Apart. Measuring International and Global Inequality*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2005, cap. 1.

560 Branko Milanović, *Global Inequality. A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, MA, The Belknap Press of Harvard University Press, 2016.

561 William H. Meyer, “Confirming, Infirmiting, and ‘Falsifying’ Theories of Human Rights. Reflections on Smith, Bolyard, and Ippolito Through the Lens of Lakatos”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n° 1, 1999, pp. 220-228; Clair Apodaca, “Global Economic Patterns and Personal Integrity Rights After the Cold War”, *International Studies Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2001, pp. 587-602; David L. Richards, Ronald D. Gellens y David H. Sacko, “Money with a Mean Streak? Foreign Economic Penetration and Government Respect for Human Rights in Developing Countries”, *International Studies Quarterly*, vol. 45, n° 2, 2001, pp. 219-239; Bruce London y Bruce A. Williams, “Multinational Corporate Penetration, Protest, and Basic Needs Provision in Non-Core Nations. A Cross-National Analysis”, *Social Forces*, vol. 66, marzo de 1988, pp. 747-773; Tony Evans, “Trading Human Rights”, en Annie Tayler y Caroline Thomas, *Global Trade and Global Social Issues*, Londres, Routledge, 1999, pp. 31-52; Jackie G. Smith, Melissa Bolyard y Anna Ippolito, “Human Rights and the Global Economy. A Response to Meyer”, *Human Rights Quarterly*, vol. 21, n° 1, 1999, pp. 207-219.

pales” de la pobreza, la desigualdad y otras violaciones de los derechos humanos, como si supiéramos exactamente cuáles son.

El punto de vista cada vez más aceptado es que la apertura del mercado está asociada con mejores núcleos de los derechos a la integridad física así como con mejoras en algunos derechos económicos y sociales.⁵⁶² Aun así, algunas políticas neoliberales exacerbaban la desigualdad y tienen un impacto negativo en los derechos humanos básicos. Por ejemplo, los programas de ajuste estructural impuestos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), que piden a los gobiernos liberalizar y privatizar sus economías en el contexto de una disciplina presupuestal estricta, están asociados con peores núcleos de los derechos a la integridad física, económicos y sociales, especialmente los derechos de los trabajadores.⁵⁶³ Así fue como ocurrió en las dictaduras autoritarias neoliberales en la Argentina y Chile, que llevaron a cabo programas de ajuste estructural en el contexto de abusos extendidos de derechos. Las políticas más promisorias para disminuir la desigualdad dentro de los países parecen más bien ser unos impuestos más progresivos, como una propuesta para un impuesto global al capital, y las políticas para igualar el acceso significativo a la educación.⁵⁶⁴

El debate sobre las políticas de crecimiento e igualdad tiene una larga historia en América Latina, donde los intelectuales fueron los creadores del desarrollismo y la teoría de la dependencia. Cuando trabajaba en mi tesis y mi primer libro, estaba interesada en los temas de derechos humanos, pero en el *ethos* de esa época, todavía con una fuerte influencia del marxismo, me decían que si me interesaban los derechos humanos, debía estudiar economía política.⁵⁶⁵ En los cincuenta y sesenta, los economistas latinoamericanos desarrollaron su propia crítica al capitalismo al afirmar que los países menos desarrollados enfrentaban términos de mercado

562 Emilie M. Hafner-Burton, “Right or Robust? The Sensitive Nature of Repression to Globalization”, *Journal Of Peace Research*, vol. 42, n° 6, noviembre de 2005, pp. 679-698; Wesley Milner, “Economic Globalization and Rights”, cit.

563 M. Rodwan Abouharb y David L. Cingranelli, *Human Rights and Structural Adjustment*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

564 Véase por ejemplo, Thomas Piketty, *El capital en el siglo XXI* (México, FCE, 2014), especialmente “Un impuesto mundial sobre el capital”, pp. 574-604; y Branco Milanović, *Global Inequality*, ob. cit., sobre todo “How Can Inequality in Rich Welfare States Be Reduced?”, pp. 217-222.

565 Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions. Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ítaca, Cornell University Press, 1991.

en descenso para los productos primarios y por tanto no se podrían desarrollar más rápidamente sin usar barreras al comercio y a la inversión para alentar la industria doméstica, un modelo llamado “industrialización por sustitución de importaciones”. El economista latinoamericano Raúl Prebisch lideró dos instituciones internacionales que buscaban un orden económico más equitativo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (Cnucyd). Ambas estaban dentro de las voces importantes que trabajaban con los países en desarrollo para hacer un llamado a un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), un conjunto de propuestas para mejorar los términos de comercio para productos primarios, aumentar la asistencia al desarrollo y reducir las tarifas en países desarrollados. Pero para los ochenta, después de décadas de experimentación con la sustitución de importaciones, algunos economistas progresistas latinoamericanos empezaron a llamar la atención sobre el hecho de que ningún país latinoamericano había logrado alcanzar el objetivo del crecimiento *con igualdad*.⁵⁶⁶ Mientras tanto, otros países menos desarrollados en Asia del Este, al usar un modelo económico de promoción de exportaciones y altas inversiones en educación, estaban experimentando un crecimiento más drástico y mayores niveles de igualdad. El éxito de los llamados “tigres asiáticos” creó un ímpetu en América Latina para un comercio e inversión más abiertos.⁵⁶⁷ Por desgracia, estas políticas primero se implementaron bajo regímenes autoritarios represivos.

Los regímenes democráticos con políticas de comercio e inversión relativamente abiertas pueden adoptar políticas sociales que tengan efectos positivos tanto en la pobreza como en la desigualdad. Bajo gobiernos elegidos democráticamente de izquierda y centroizquierda, Brasil, Argentina, Chile y Uruguay continuaron con políticas económicas de comercio e inversión relativamente abiertas en la posdictadura. Estas políticas trajeron crecimiento económico, pero corrían el peligro de aumentar unos niveles de desigualdad bastante altos en la región. Para contrarrestar eso, los gobiernos utilizaron políticas sociales inclusivas, apostando a la seguridad

566 Fernando Fajnzylber, *Industrialización en América Latina. De “la caja negra” al “casillero vacío”*. Selección, Santiago de Chile, Cepal, 1990, disponible en <repositorio.cepal.org>.

567 Stephan Haggard, *Pathways from the Periphery. The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries*, Ítaca, Cornell University Press, 1990.

social y a la educación, para disminuir la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, bajo el gobierno de izquierda del Frente Amplio, Uruguay ha sido una de las economías de más rápido crecimiento en América Latina al mismo tiempo que disminuyó la pobreza y la desigualdad. Entre 2006 y 2015 tuvo un crecimiento anual promedio del 4,8%; la pobreza moderada cayó del 32,5% en 2006 al 9,7% en 2015, y la pobreza extrema disminuyó del 2,5% al 0,3% en el mismo período, y los niveles de ingreso entre el 40% más pobre de la población uruguaya aumentaron mucho más rápido que la tasa de crecimiento promedio de los niveles de ingreso de la población total. Las políticas sociales incluyentes que tuvieron el mayor impacto en Uruguay tenían que ver con la expansión de la cobertura de programas sociales existentes; por ejemplo, cerca del 87% de la población mayor de 65 años ahora está cubierta por un sistema de pensiones.⁵⁶⁸ Asimismo, el gobierno le ha dado una *laptop* a cada niño en edad escolar.⁵⁶⁹ Jonathan Gilvert, al escribir sobre el expresidente José Mujica, un antiguo guerrillero tupamaro, dijo que su “gobierno optó por un camino intermedio, que favorece proyectos del sector privado que incentive el crecimiento económico e intervenciones modestas para distribuir la riqueza”.⁵⁷⁰

De Uruguay aprendemos que los países pueden disminuir la pobreza y la desigualdad con políticas sociales inclusivas financiadas por una mejor política de impuestos. Todo esto es más realista en el contexto de crecimiento económico, el cual suele darse en países con políticas de comercio más abiertas. Y aun así no es tan fácil terminar con la desigualdad. Una razón por la que Uruguay tiene mejores niveles de igualdad hoy es que es ha sido un país relativamente igualitario desde que los reformadores introdujeron por primera vez políticas sociales innovadoras a principios del siglo XX. Como sucede en muchos países pequeños, Uruguay ha florecido bajo políticas de comercio e inversión abiertas, que a su vez brindan recursos para la política social. Desde luego, la política social es todavía una cuestión de voluntad política, una voluntad que existe ahí pero no en muchos otros países. Si estamos preocupados por mejorar la igualdad, eliminar la pobreza y mejorar los derechos económicos y sociales, debemos

568 Banco Mundial, “Uruguay. Panorama general”, disponible en <www.bancomundial.org/es/country/uruguay/overview>.

569 Anna Heim, “Impact and Numbers from Uruguay’s One Laptop per Child Program”, *The Next Web (TNW)*, 7 de abril 2013, <thenextweb.com>.

570 Jonathan Gilbert, “Uruguay’s Most Unexpected Champion of Capitalism”, *Fortune*, 23 de enero de 2015, disponible en <fortune.com>.

enfocarnos en mejorar y alentar las políticas sociales inclusivas. En otras palabras, a contramano de lo que me dijeron a principios de los ochenta, si uno quiere estudiar derechos humanos, es importante estudiar el gobierno y la política, no sólo la economía. En particular, debemos concentrarnos en mejorar las políticas sociales inclusivas y de impuestos. Estas políticas son compatibles con economías abiertas, como vemos en Uruguay y en las democracias sociales de Europa Occidental.

Proteger contra ideologías deshumanizantes y excluyentes

La literatura sobre las explicaciones psicológicas e ideológicas de las violaciones de derechos humanos apunta al papel de las ideologías deshumanizantes, así como al concepto relacionado de “la exclusión de la víctima del universo de la obligación”.⁵⁷¹ El lenguaje deshumanizante y otras prácticas excluyentes pueden retratar a individuos y grupos como no merecedores de las protecciones ordinarias ofrecidas a los seres humanos y por tanto alentar y justificar el abuso de los derechos humanos.

Las ideologías que excluyen y deshumanizan a ciertas personas son uno de los factores de riesgo más importantes del genocidio.⁵⁷² El caso yazidi revela lo penetrante que ha sido la ideología deshumanizante en el contexto de los genocidios. Murad recuerda que cuando era joven, otro niño le pidió mostrarle su “cola”. Él respondió, desde luego, que no tenía cola, pero nunca olvidó el comentario.⁵⁷³ Esto era la deshumanización en la práctica; los yazidi, en este ejemplo, se caracterizaban como animales. Otros casos de lenguaje deshumanizante pueden ser: llamar cucarachas a los seres humanos (como ocurrió en Ruanda) o cánceres que deben ser extirpados de la sociedad para que esta se cure.

Las ideologías excluyentes son sistemas de creencia que identifican algún propósito o principio que es tan importante que se utiliza para justificar la persecución o la eliminación de grupos de personas que se definen

571 Leo Kuper, *Genocide. Its Political Use in the Twentieth Century*, New Haven, Yale University Press, 1981; Helen Fein, *Genocide*, ob. cit.

572 Helen Fein, *Genocide*, ob. cit.; Ervin Staub, *The Roots of Evil. The Origins of Genocide and Other Group Violence*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Weitz, *A Century of Genocide*; Nyseth Brehm, “Conditions and Courses of Genocide”, cit.

573 En su presentación en la clase de Seguridad Humana, cit.

por su oposición a algún fin deseado.⁵⁷⁴ Estas ideologías, que pueden diferir drásticamente unas de otras, comparten una misma línea de pensamiento: el fin justifica los medios. Apuntan a ciertos grupos nacionales, religiosos o raciales, y justifican las violaciones de los derechos humanos con el argumento de que son necesarias para tenerlos bajo control. Este propósito predominante, combinado con métodos brutales para obtenerlo, condujo a una conexión sorprendente entre utopía y genocidio. En su estudio comparado de cuatro genocidios (la Unión Soviética de Stalin, la Alemania nazi, Camboya bajo los Jémeres Rojos y la antigua Yugoslavia), Eric Weitz afirma que los factores de ideología y, en particular, las búsquedas de una utopía, son centrales en la explicación del genocidio.⁵⁷⁵

Estas ideologías excluyentes a veces establecen como objetivo a grupos políticos de izquierda, como la doctrina de seguridad nacional en América Latina que justificó el asesinato de supuestos comunistas, y a veces a grupos de derecha, como cuando el régimen Pol Pot en Camboya utilizó la ideología marxista para justificar el asesinato de la burguesía. A menudo escuchamos hoy un lenguaje deshumanizante y excluyente que se usa contra supuestos terroristas; en campaña presidencial, Donald Trump dijo, por ejemplo, que el país necesitaba ser capaz de usar la tortura para “derrotar al EI” y “derrotar a los salvajes”.⁵⁷⁶ En las ideologías excluyentes, los grupos objetivo son chivos expiatorios para una amplia gama de problemas de un país; por ejemplo, los inmigrantes suelen ser culpados por las dificultades económicas de una nación. En el caso de los yazidi, la ideología excluyente del EI es aparentemente religiosa. El EI ve que sus fines religiosos se cumplen cuando matan personas que llaman infieles. En la región de Darfur en Sudán, los investigadores han demostrado cómo el Estado movilizó ideologías raciales para deshumanizar a ciertos grupos, y así contribuir al genocidio en ese lugar.⁵⁷⁷

Si combinamos deshumanización con otra predisposición psicológica asociada con la represión, la tendencia a obedecer la autoridad, se puede llegar a violaciones de derechos humanos severas. Los famosos experimentos de Milgram mostraron que grandes porcentajes de personas

574 Nyseth Brehm, “Conditions and Courses of Genocide”, cit.

575 Eric Weitz, *A Century of Genocide*, ob. cit.

576 Jeremy Diamond, “Donald Trump on Torture. ‘We Have to Beat the Savages’”, *CNN*, 6 de marzo de 2016, disponible en <www.cnn.com>.

577 John Hagan y Wenona Raymond-Richmond, “The Collective Dynamics of Racial Dehumanization and Genocidal Victimization in Darfur”, *American Sociological Review*, vol. 73, n° 6, 2008, pp. 875-902.

comunes en New Haven estaban preparados para aplicar descargas eléctricas a otros si se los ordenaba una figura de autoridad, aun cuando las víctimas gritaran o dejaran de responder, aparentemente inconscientes o muertas.⁵⁷⁸ Los humanos en grupos, sin embargo, no sólo tienen necesidad de obedecer a la autoridad sino de obtener la conformidad con la opinión grupal. La presencia de un solo disidente puede a menudo alterar la tendencia de los individuos a estar conformes. En los experimentos de Milgram, por ejemplo, se plantaba a un individuo en el escenario que se rehusaba a seguir la orden de aplicar descargas eléctricas, la tasa general de cumplimiento caía drásticamente.⁵⁷⁹ Nuestras disposiciones psicológicas pueden entonces tanto contribuir a las violaciones de derechos humanos como ser una herramienta para combatirlos.

Los movimientos de derechos humanos pueden pensarse como los disidentes en el experimento de Milgram: al enfrentarse a la autoridad, estos movimientos dejan de cumplir órdenes y, por tanto, reducen el sentimiento de que están obligados a obedecer a la autoridad y cumplir órdenes antiéticas o ilegales. Esto explica en parte por qué la presencia de más organizaciones de derechos humanos dentro de un país mejora la situación con los derechos humanos.⁵⁸⁰

Las explicaciones psicológicas de las violaciones de los derechos humanos a menudo complementan las explicaciones políticas y económicas en vez de competir con ellas. Como vimos en el caso de los yazidi, aunque el contexto de la guerra propició las condiciones para que se violaran los derechos humanos, las creencias y el lenguaje y prácticas deshumanizantes del EI fueron la principal causa de los abusos. Casi todas las situaciones de violaciones masivas de derechos humanos combinan situaciones de guerra y autoritarismo con mecanismos psicológicos como la deshumanización y la necesidad humana de conformidad y obediencia a la autoridad.

578 Stanley Milgram, "Some Conditions of Obedience and Disobedience to Authority", *Human Relations*, vol. 18, nº 1, 1965, pp. 57-76.

579 Stanley Milgram, "Some Conditions of Obedience and Disobedience to Authority", cit.

580 Amanda M. Murdie y David R. Davis, "Shaming and Blaming. Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGOs", *International Studies Quarterly*, vol. 56, nº 1, 2012, pp. 1-16.

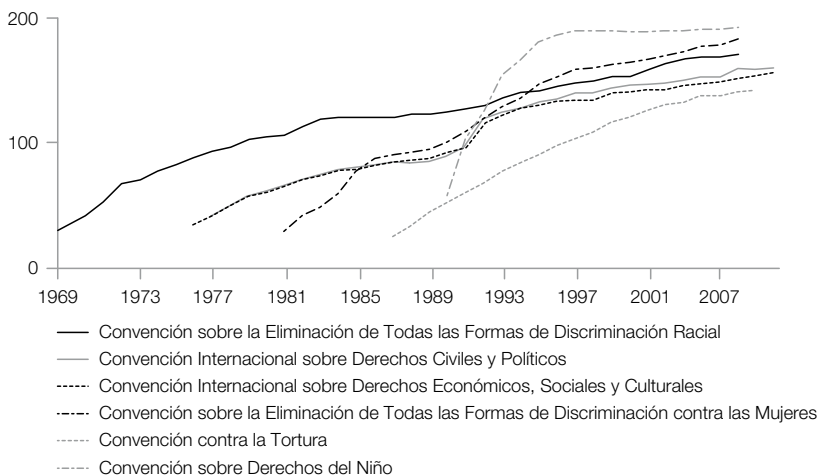
Ratificar tratados de derechos humanos y trabajar por hacer cumplir el derecho internacional de los derechos humanos

Durante muchos años, una de las principales demandas y logros del movimiento por los derechos humanos fue suscribir declaraciones y tratados de derechos humanos más completos en una variedad de temas. En la actualidad gran número de tratados protegen y promueven un conjunto diverso de derechos humanos (véanse las figuras 6.5 y 6.6). Un examen de la tasa de ratificación de algunos tratados clave en esta lista revela un notorio aumento en el número de estados que se han comprometido con los tratados.

Figuras 6.5. Tratados y Declaraciones Internacionales de Derechos Humanos clave

Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948)
Declaración Universal de Derechos Humanos, DUDH (1948)
Convención del Genocidio (1951)
Convención Europea de Derechos Humanos (1953)
Convención de Refugiados (1954)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, CERD (1969)
Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, CCPR (1976)
Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ESCR (1976)
Convención Americana sobre Derechos Humanos (1978)
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, Cedaw (1981)
Convención contra la Tortura y el Tratamiento o Castigo Cruel, Inhumano y Degradante, CAT (1987)
Convención sobre los Derechos del Niño, CRC (1990)
Convención para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzosa, CED (2010)
Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (2002)
Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (2005)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, la Convención de Discapacidad (2008)
Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007)

Figuras 6.6. Número de países que han ratificado seis tratados núcleo de derechos humanos



Fuente: Naciones Unidas.

Ha habido un debate académico acalorado sobre la efectividad de los tratados de derechos humanos. Por razones discutidas en el capítulo 5, los informes sobre su cumplimiento han mostrado resultados problemáticos.⁵⁸¹ Las primeras investigaciones sugerían que los tratados de derechos humanos no conducían a mejoras y, en algunos casos, eran contraproducentes.⁵⁸² Una segunda ola de estudios cuestionó algunos de los

581 Oona Hathaway, "Do Human Rights Treaties Make a Difference?"; Emilie M. Hafner-Burton y Kiyoteru Tsutsui, "Human Rights in a Globalizing World. The Paradox of Empty Promises", *American Journal of Sociology*, vol. 110, n° 5, 2005, pp. 1373-1411. Para una perspectiva más positiva desde la primera ola de estudios, véase Eric Neumayer, "Do International Human Rights Treaties Improve Respect for Human Rights?", cit.

582 Oona Hathaway, "The Promise and Limits of the International Law of Torture", en Sanford Levinson (comp.), *Torture. Philosophical, Political and Legal Perspectives*, Oxford, Oxford University Press, 2004, pp. 199-212; Emilie M. Hafner-Burton y Kiyoteru Tsutsui, "Justice Lost! The Failure of International Human Rights Law to Matter Where Needed Most", *Journal of Peace Research*, vol. 44, n° 4, julio de 2007, p. 407.

resultados en esos primeros trabajos. Beth Simmons ha hecho contribuciones cruciales a este debate. Su trabajo demostró que el derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones tienen un impacto positivo en una variedad de derechos humanos en ciertas condiciones, específicamente cuando los países están llevando a cabo una transición política hacia mayor democracia.⁵⁸³ Simmons razonó que, en estos países, los ciudadanos tenían la motivación de buscar el cambio en derechos humanos porque habían sido sujetos de violaciones extensas bajo el régimen autoritario anterior. Más aún, tenían los medios para obtener dicho cambio porque sus sociedades eran suficientemente abiertas para que las usaran en el derecho internacional o para movilizarse.⁵⁸⁴

En países con democracias plenas, los ciudadanos pueden no sentir los beneficios de la ratificación de un tratado. Es probable que ya cuenten con múltiples canales para proteger los derechos que tienen, como tribunales locales, defensores del pueblo y organizaciones de la sociedad civil. Por tanto, es más probable que los ciudadanos en países del todo democráticos confíen en recursos distintos al derecho internacional. Los regímenes ciento por ciento autoritarios, por su parte, a menudo ratificaron tratados de derechos humanos por ufanarse y no tenían intención de cumplirlos. Por ejemplo, el gobierno del general Augusto Pinochet, dictador de Chile desde 1973 hasta 1990, ratificó la Convención contra la Tortura en 1988. Casi en ese mismo momento, Pinochet realizó un plebiscito que le permitiría mantenerse en el poder por otros ocho años. Quizá pensó que ratificar la Convención mejoraría su imagen con los votantes. Incluso después de ratificar el tratado, el régimen de Pinochet siguió practicando la tortura.⁵⁸⁵

Algunos académicos afirman que las investigaciones que muestran que el derecho internacional de los derechos humanos tiene mayor impacto en países en transición es evidencia de que el movimiento de derechos humanos ha sido efectivo sólo en los casos “fáciles”, donde menos se necesitan. Hafner-Burton y Ron sostienen, por ejemplo, que “poco más de cincuenta estados han comenzado una transición democrática desde los sesenta. Esto sugiere que sólo un cuarto de los países del mundo pudo haber sido ayuda-

583 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit.; Yonatan Lupu, “The Informative Power of Treaty Commitment. Using the Spatial Model to Address Selection Effects”, *American Journal of Political Science*, vol. 57, nº 4, 2013, pp. 912-925.

584 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit.

585 Naomi Roht-Arriaza, *The Pinochet Effect*, ob. cit.

do por los tratados y el derecho internacional de los derechos humanos”.⁵⁸⁶ Existen varias respuestas a esta aseveración. Primero, si el derecho internacional de los derechos humanos ha ayudado en cincuenta países, entonces eso sería un indicador importante de progreso. ¿Qué otra herramienta de cambio social puede decirse con certeza que ha ayudado a un cuarto de los países del mundo? Pero esta afirmación en realidad subestima el número de transiciones desde 1960 e ignora el hecho de que se crearon nuevas aperturas políticas en docenas de casos que antes se consideraban difíciles, como Polonia, Corea del Sur, El Salvador y Nigeria. El activismo de derechos humanos contribuyó directamente a muchas de estas transiciones políticas.⁵⁸⁷

No hay duda de que, después de la tercera ola de democracia, los países restantes son “casos difíciles” para el movimiento de derechos humanos: países con regímenes autoritarios o semiautoritarios arraigados como China, Sudán, Siria y Rusia. Algunos de estos países, como Rusia y Azerbaiyán, aprendieron a manipular el sistema y dar una apariencia de democracia al mismo tiempo que solidifican un gobierno semiautoritario. Otros, como Hungría, han usado medios democráticos para crear políticas cada vez más autoritarias. Venezuela fue capaz de crear una fachada democrática para gobiernos autoritarios, anticipando la crítica.⁵⁸⁸ Estos líderes “aprendieron a manejar elecciones ajustadas, cooptar rivales y medios independientes, controlar el sector privado y eliminar los recursos para grupos cívicos y de oposición sin acudir al tipo de represión desnuda o al fraude que llevaría a una crisis local de legitimidad y al aislamiento internacional”.⁵⁸⁹

Que todavía haya muchos casos difíciles no significa que el movimiento de derechos humanos sólo haya tenido éxito en los “fáciles” y que por tanto sea insignificante porque sólo es relevante donde menos se necesita. Primero, lo que es un “caso fácil” o un “caso difícil” a menudo se construye *ex post facto*. En los ochenta, muchos países que alguna vez se consideraron casos difíciles se volvieron países en transición. Por ejemplo,

586 Emilie Hafner-Burton y James Ron, “Seeing Double”, cit.; Emilie Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, ob. cit.

587 En nuestra investigación, contamos cerca de 110 transiciones en más de 80 países. “Home”, *Transnational Justice Research Collaborative*, última actualización 12 de diciembre de 2016, disponible en <www.transnationaljusticedata.com>.

588 Alfredo Romero, “The Rule of Law Façade. A Playbook for Regimes”, borrador de trabajo, Centro Carr para Política de Derechos Humanos, Escuela Kennedy de Harvard, 2016.

589 Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, cit., p. 51.

en ese momento *nadie* esperaba que la URSS o los estados de Europa del Este comenzaran a transitar la democracia. Que los analistas digan que el movimiento de derechos humanos sólo tuvo éxito en los casos fáciles e incluyan a toda Europa del Este en ese bando es una falacia y ahistórico. Dado que no hay definiciones a priori sobre qué constituye un caso difícil y uno fácil, y la definición de un caso fácil parece ser cualquier país que transite la democracia y mejore los derechos humanos, no puedo tomar esta crítica seriamente.

Las investigaciones recientes sobre el cumplimiento de los tratados de derechos humanos muestran que la ratificación es una herramienta útil que debe ser promovida y buscada por los estados. Nadie, sin embargo, debe estar bajo la ilusión de que la sola ratificación de un tratado conducirá a un cambio en derechos humanos. Los tratados son sólo una herramienta y su capacidad de desarrollar los derechos humanos depende de si los actores en los órganos de los tratados, en la ONU, en las cortes y, sobre todo, en la sociedad civil local están trabajando para convertir los compromisos del tratado en prácticas estatales.

Aunque estamos aprendiendo que el derecho internacional de los derechos humanos sí incide en la práctica estatal, lo que sigue sin quedar demasiado claro son los mecanismos que vinculan los tratados con mejoras en las condiciones de los derechos humanos. Una posibilidad es que el cambio llegue desde arriba; esto es, a través de la socialización en instituciones internacionales, los líderes comienzan a alterar lentamente sus prácticas.⁵⁹⁰ Sin embargo, una queja común de los críticos de instituciones internacionales como la ONU es que permiten que estados abusivos como Etiopía, Rusia o Arabia Saudita se vuelvan miembros, lo cual disminuye la influencia de dichas instituciones.⁵⁹¹ Los estados con los peores registros de derechos humanos a menudo hacen grandes esfuerzos diplomáticos para ser elegidos en el Consejo de Derechos Humanos con la intención de bloquear las condenas a sus prácticas domésticas de estos derechos. Cuando estos estados represivos se juntan para protegerse entre sí, crean unos de los momentos más hipócritas del Consejo. Al mismo tiempo, la investigación de Ann Marie Clark ha mostrado que la crítica de las prácticas estatales en el Consejo puede tener un impacto positivo en los derechos humanos del país criticado, al menos respecto de aquellos que han ratifi-

590 Ryan Goodman y Derek Jinks, *Socializing States. Promoting Human Rights through International Law*, Nueva York, Oxford University Press, 2013.

591 Emilie Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, ob. cit.

cado los tratados relevantes.⁵⁹² El trabajo de Clark es el primero en mostrar que incluso la más política de las instituciones de derechos humanos, el Consejo, puede traer un cambio positivo bajo ciertas condiciones.

Una segunda explicación posible, y más convincente, de cómo los tratados pueden afectar de manera positiva los derechos humanos es que el poder del derecho internacional se define por su capacidad de propiciar el cambio desde abajo, esto es, desde dentro de los propios estados.⁵⁹³ Por ejemplo, en *Activistas sin fronteras*, con Margaret Keck afirmamos que los movimientos sociales locales en sociedades represivas a menudo eran los primeros en organizarse y que usaban las herramientas legales a su disposición, como el derecho internacional, tanto para intentar protegerse como para iniciar el cambio. Estas ONG y movimientos sociales también se apoyaban en aliados transnacionales y apoyo internacional para llevar a cabo su trabajo. La realidad es acaso una combinación de ambas explicaciones: los grupos no trabajan estrictamente desde arriba o desde abajo, sino que con frecuencia combinan tácticas desde arriba y desde abajo para promover los derechos humanos.

Beth Simmons desarrolló una teoría de política local de cumplimiento de tratados relacionada. Según esta teoría, los grupos alentados por el compromiso estatal con los acuerdos de derechos humanos utilizan estos acuerdos para cambiar las agendas de política nacional, para litigar en cortes locales en favor de la protección de sus derechos recién adquiridos y para entrar en actos de movilización social. El litigio y la movilización son mecanismos tan importantes para promover los derechos humanos que dedicaré el resto de este capítulo a ellos.

Terminar con la impunidad a través de procesos locales e internacionales

El poder de la rendición de cuentas ha sido el enfoque de la investigación que he realizado con una serie de autores y colaboradores por más de una

592 Clark, "The Normative Context of Human Rights Criticism", cit.

593 César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos (comps.), *El derecho y la globalización desde abajo*, ob. cit.; Balakrishnan Rajagopal, *International Law from below. Development, Social Movements, and Third World Resistance*, Cambridge, Cambridge University Press, 2003.

década.⁵⁹⁴ El vínculo entre responsabilidad y derechos humanos ha demostrado ser tan fuerte que creo que la impunidad misma es una causa de las violaciones de los derechos humanos. La responsabilidad puede pensarse como la reconciliación entre la necesidad del poder y los reclamos de justicia.⁵⁹⁵ Los mecanismos de responsabilidad les permiten a los afectados por las acciones de los poderosos solicitar que estos expliquen sus acciones y sean sancionados si lo que hacen es ilegal. El fracaso en asegurar la responsabilidad por reclamos legítimos de justicia erosiona la confianza pública. Algunos autores discuten dos tipos de responsabilidad: la blanda (hacer que los poderosos expliquen sus acciones) y la dura (castigar desempeños pobres o criminales).⁵⁹⁶ Otros investigadores hacen una lista de la amplitud de formas para responder al abuso del poder en la política internacional, como la legal, la de mercado, la de pares o la de reputación.⁵⁹⁷ Ningún método por sí mismo es suficiente para resolver todos los problemas de impunidad. En lugar de ello, se necesitan múltiples mecanismos de responsabilidad para lidiar con diferentes tipos de asuntos de impunidad y para reforzarse unos a otros.

A partir de un análisis reciente de una base de datos financiada por la National Science Foundation, realizada por nuestro equipo de investigadores, demostramos que la responsabilidad penal individual debe ser una parte central de nuestras recomendaciones de política pública para mejorar las prácticas clave de derechos humanos.⁵⁹⁸ Mi investigación

594 Ellos son Carrie Booth Walling, Hun Joon Kim, Geoffrey Dancy, Bridget Marchesi, Leigh Payne, Tricia Olsen, Andrew Rieter, Francesca Lessa y Gabriel Pereira.

595 Simon Zadek, "The Meaning of Accountability", en Dorothee Baumann-Paully y Justine Nolan *Business and Human Rights. From Principles to Practice*, Nueva York, Routledge, 2016, pp. 240-243.

596 Íd.

597 Ruth W. Grant y Robert O. Keohane, "Accountability and Abuses of Power in World Politics", *American Political Science Review*, vol. 99, nº 1, 2005, pp. 29-43.

598 Esta base de datos y la investigación resultante fueron posibles gracias a las financiaciones de la National Science Foundation y el Arts and Humanities Research Council. la Grant nº 0 961 226, "Responsabilidades alternativas de las violaciones de derechos humanos", de NSF y la Grant nº 0AH/I500 030/1 del Arts and Humanities Research Council relacionada con el proyecto titulado "El impacto de la justicia transicional sobre los derechos humanos y la democracia". Cualquier opinión, resultado y conclusión o recomendación expresada en este material corresponde a los autores y no reflejan necesi-

cuantitativa con Hun Joon Kim sobre procesos domésticos de derechos humanos, por ejemplo, muestra que los países que usan dichos juicios reducen su nivel de represión en comparación con aquellos que no los usan.⁵⁹⁹ La mayoría de las recomendaciones que discutí antes, como reducir la pobreza y la desigualdad o terminar con el conflicto, involucran cambios estructurales profundos en sociedades que requieren mucho tiempo y amplios recursos. Terminar con la impunidad, aunque no es fácil ni rápido, como hemos visto en el caso de Guatemala y su búsqueda de los responsables del genocidio en el capítulo 4, puede ser una política pública concreta, enfocada y relativamente barata comparada con los cambios estructurales masivos defendidos en este capítulo.

En la mayoría de los casos, los países deberían usar, y a menudo usan, las cortes locales para hacer cumplir tanto el derecho doméstico como el internacional. Por ejemplo, cuando la Argentina ratificó la Convención sobre los Derechos del Niño, las cortes locales usaron cláusulas de esa convención para ayudar a las familias a localizar a los niños de los desaparecidos. En los Estados Unidos, nuestras cortes federales tienen todas las herramientas a su disposición para procesar a los funcionarios de la administración Bush por el uso de la tortura, si los poderes ejecutivo y legislativo las dejaran hacer su trabajo.

La responsabilidad es importante porque puede ayudar a construir el Estado de derecho y, por tanto, fortalecer la democracia. Hay muchas definiciones de Estado de derecho, pero todas hacen énfasis en la necesidad de un cuerpo judicial independiente. Otro elemento clave del Estado de derecho es que nadie debe estar por encima de la ley, ni siquiera los líderes del país. Los procesos de derechos humanos contra funcionarios estatales poderosos pueden subrayar que nadie está por encima de la ley, lo cual construye confianza en el Estado de derecho. Algunos investigadores incluso argumentan que la creación de un Estado de derecho debe ocurrir antes de que un país pueda realizar las tareas de rendición de cuentas.⁶⁰⁰ En este modelo, la creación de un cuerpo judicial independiente debe preceder a cualquier iniciativa de rendición de cuentas. Sin embargo, el cambio no ocurre generalmente con esta secuencia rígida. Un cuerpo ju-

riamente la opinión de la National Science Foundation. Quiero agradecer a nuestros equipos de investigación de NSF/AHRC por su ayuda.

599 Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries", cit.

600 Jack Snyder y Leslie Vinjamuri, "Trials and Errors", cit.

dicial independiente se crea cuando los jueces y las cortes trabajan para ejercer y expandir su autonomía. En algunos países, los procesos de derechos humanos han sido los medios a través de los cuales los jueces y las cortes construyen el derecho y el público descubre que este puede ser una herramienta para el cambio social. Catalina Smulovitz, por ejemplo, ha argumentado que los Juicios de las Juntas en la Argentina contribuyeron al “descubrimiento del derecho” en ese país.⁶⁰¹

Los estudios han encontrado en repetidas ocasiones que unas cortes locales fuertes, a veces respaldadas por redes legales regionales e internacionales, sirven para mejorar el efecto de los compromisos internacionales.⁶⁰² Algunos académicos han llegado al punto de afirmar que las barreras entre las fuentes de derecho internacional y doméstico están empezando a erosionarse.⁶⁰³ Geoff Dancy y yo mostramos que la ratificación de tratados con disposiciones de responsabilidad individual está asociada empíricamente con un mayor número de procesos de derechos humanos.⁶⁰⁴ Estos procesos de derechos humanos, entre ellos juicios de líderes como los de Alberto Fujimori en Perú y los de fuerzas de seguridad de bajo nivel, conducen entonces a mejorar sus prácticas gracias a una combinación de disuasión y comunicación normativa.⁶⁰⁵

601 Catalina Smulovitz, “The Discovery of Law. Political Consequences in the Argentine Case”, en Yves Dezalay y Bryant G. Garth (comp.), *Global Prescriptions. The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 2002, pp. 249-265.

602 Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2004; Yonatan Lupu, “Best Evidence. The Role of Information in Domestic Judicial Enforcement of International Human Rights Agreements”, *International Organization*, vol. 67, n° 3, 2013, p. 469; Courtenay Conrad, “Divergent Incentives for Dictators. Domestic Institutions and (International Promises Not to) Torture”, *Journal of Conflict Resolution*, vol. 58, n° 1, 2014, pp. 34-67.

603 Jeffrey K. Staton y Will H. Moore, “Judicial Power in Domestic and International Politics”, *International Organization*, vol. 65, n° 3, 2011, pp. 553-587.

604 Geoff Dancy y Kathryn Sikkink, “Ratification And Human Rights Prosecutions”, cit.

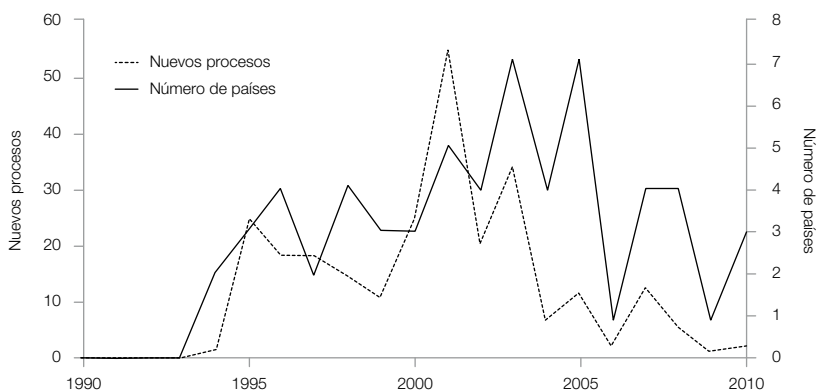
605 Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, “Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries”, cit.; Geoff Dancy y otros, “Stopping State Agents of Violence or Promoting Political Compromise? The Powerful Role of Transitional Justice Mechanisms”, trabajo presentado en Conferencia Anual de la American Political Science Association, Chicago, 30 de agosto de 2013, disponible en <transitionaljusticedata.com>.

Los años noventa fueron la década de lo que se llamó la cascada de la justicia.⁶⁰⁶ Este era el período cuando, por primera vez en la historia, los países comenzaron a hacer responsables a funcionarios estatales y a grupos no estatales por violaciones pasadas de derechos humanos. La buena noticia para los derechos humanos es que la responsabilidad en el mundo está volviéndose cada vez más común y la impunidad, en cambio, menos aceptada. Las figuras 6.7, 6.8 y 6.9 revelan incrementos en procesos de derechos humanos a nivel local e internacional en el tiempo, así como el incremento en comisiones de verdad, que también pueden ser herramientas para terminar con la impunidad si son de alta calidad.⁶⁰⁷

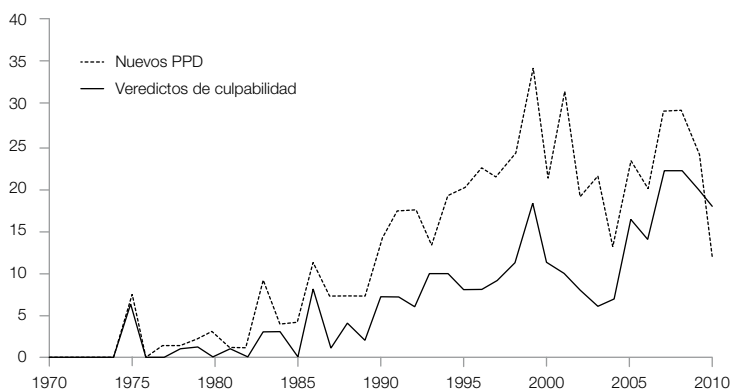
La cascada de la justicia ha llevado a que las víctimas de derechos humanos en el mundo hagan un llamado de justicia. Por ejemplo, Murad y Nadia querían que el caso yazidi fuera referido a la CPI. Existían, ellos sabían, algunas barreras. Dado que Irak no había ratificado el Estatuto de Roma de la CPI, la única forma de que el caso yazidi como un todo llegara a la Corte era si el Consejo de Seguridad lo refiriera. Se les había pedido a Murad y a Nadia hablar con miembros del Consejo de Seguridad en una reunión especial sobre tráfico organizada por Samantha Power, la representante permanente de los Estados Unidos ante Naciones Unidas en ese momento. Ellos habían hablado con el embajador de Francia, quien dijo que estaba preparado para presentar su caso al siguiente día ante el Consejo de Seguridad, si creía que obtendría apoyo. Era posible que Rusia, sin embargo, vetara y quizá China hiciera lo mismo. Los Estados Unidos también, aunque a favor de la justicia, se han opuesto desde hace tiempo a la CPI y por tanto encontraban difícil apoyar la referencia. Los Estados Unidos preferían crear un tribunal híbrido internacional especial para la situación en Irak, y en un futuro también para Siria. Sin embargo, Nadia y Murad sentían que no podían depender del sistema judicial local en Irak y fue hacia la CPI donde se volcaron. Aunque ningún juicio podría devolverles a sus familiares muertos, esperaban que su llamado por justicia impidiera atrocidades futuras.

606 Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob. cit.

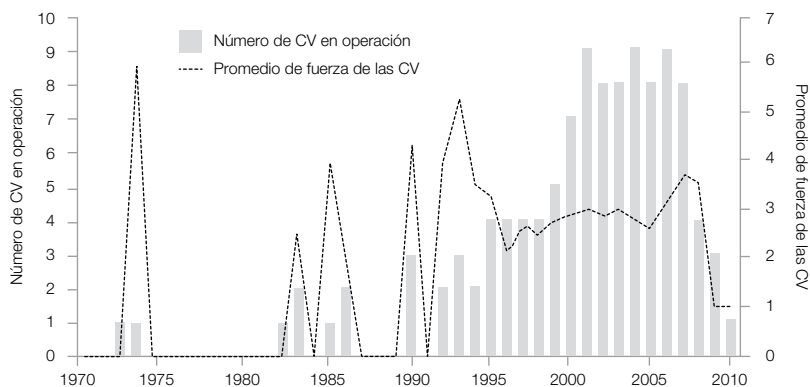
607 Este trabajo está basado en dos financiaciones de la National Science Foundation (Nos. SES-0 961 226 y SES-1 228 519) y de la Arts and Humanities Research Council (Nos. AH/1 500 030/1 y AH/K502 856/1). Cualquier opinión, resultado y conclusión o recomendación expresadas en este material corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la visión de la National Science Foundation o el Arts and Humanities Research Council.

Figuras 6.7. Procesos internacionales (todos los países)

Fuente: Adaptado de un cuadro de Geoffrey Dancy para el sitio del Transitional Justice Research Collaborative, disponible en www.transitionaljusticedata.com, con datos del Transitional Justice Collaborative financiado por la NSF.

Figuras 6.8. Procesos penales domésticos (PPD) transicionales y veredictos de culpabilidad

Fuente: Adaptado de un cuadro de Geoffrey Dancy para el sitio del Transitional Justice Research Collaborative, disponible en www.transitionaljusticedata.com, con datos del Transitional Justice Collaborative financiado por la NSF.

Figuras 6.9. Número y fuerza de las comisiones de verdad

Fuente: Adaptado de un cuadro de Geoffrey Dancy para el sitio del Transitional Justice Research Collaborative, disponible en <www.transitionaljusticedata.com>, con datos del Transitional Justice Collaborative financiado por la NSF.

Apoyar, expandir y proteger la movilización de derechos humanos

Las organizaciones locales de derechos humanos comprometidas son el primer escudo –y el más importante– contra las violaciones de derechos humanos. Ellas tienen el conocimiento y la legitimidad para intervenir efectivamente en la política de cada país. Pero estos grupos no funcionan aislados. A menudo, buscan aliados en las redes de defensa transnacional y utilizan procesos legales transnacionales para traer un cambio positivo en los derechos humanos al tiempo que se protegen a sí mismos, especialmente en sociedades donde los movimientos sociales locales todavía enfrentan represión.⁶⁰⁸ Por “transnacional” no estoy diciendo que los grupos o presiones internacionales desde arriba sean suficientes para

608 Sobre las redes transnacionales de defensa, véase Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit. Sobre los procesos transnacionales legales, véanse Harold Koh, “Transnational Legal Process. (The 1994 Roscoe Pound Lecture)”, *Nebraska Law Review*, vol. 75, nº 1, 1996, pp. 181-207; Harold Koh, “Jefferson Memorial Lecture; Transnational Legal Process after September 11th”, *Berkeley Journal of International Law*, vol. 22, nº 3, 2004, pp. 337-354.

hacer una diferencia. Lo transnacional no es sinónimo de internacional; se refiere a las relaciones que atraviesan fronteras y reúnen esfuerzos nacionales en distintos lugares. Con varios autores he usado los términos “modelo bumerán” y “modelo en espiral” para describir cómo los grupos locales van fuera de sus sociedades para hacer presión a sus gobiernos desde arriba. En la metáfora del bumerán, la organización lanza un bumerán hacia fuera de su país en aras de que vuelva y golpee a su gobierno. El modelo en espiral es un bumerán extendido: tiene en cuenta que este tipo de campañas involucra varios intentos de presión local e internacional. Estos modelos no son por completo desde arriba o desde abajo; en su lugar, muestran cómo los grupos locales a menudo inician el cambio y luego construyen coaliciones transnacionales para ayudarlos a llevar a cabo sus planes.⁶⁰⁹

Desde finales de los noventa, gran parte de la investigación en el trabajo de defensa de las ONG se ha enfocado en el acto llamado “poner en evidencia”. Nunca me ha gustado este término y no lo usé para nada en *Activistas sin fronteras*. En lugar de ello, Margaret Keck y yo dijimos que la principal manera en que las redes transnacionales trabajan es a través de la “política de la información”: crear información relevante políticamente y moverla hacia donde es probable que tenga el efecto más importante. El propósito de la política de la información no es necesariamente avergonzar, sino resaltar las prácticas que los gobiernos y actores no estatales deben mejorar. Sin embargo, el término “poner en evidencia” se ha popularizado y muchos estudios académicos sobre la política de la información lo usan. Como lo quieran llamar, a menudo funciona. Pero avergonzar no es suficiente. Las mejoras en las prácticas de derechos humanos ocurren cuando la puesta en evidencia se hace a través de redes conectadas a ONG locales de derechos humanos dentro de los estados objetivo.⁶¹⁰

Algunos académicos han brindado pruebas útiles y sofisticadas a los argumentos realizados en los primeros trabajos cualitativos sobre defensa. Por ejemplo, el extenso trabajo de Amanda Murdie habla, entre otros temas, sobre el impacto de los actores globales de la sociedad civil,

609 Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit.; Thomas Risse, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink, *The Power of Human Rights*, ob. cit.

610 Amanda Murdie y David Davis, “Shaming and Blaming”, cit.

especialmente las OING y sus tácticas.⁶¹¹ Murdie encuentra efectos positivos de las campañas de información enfocadas en un objetivo, particularmente cuando hay grupos locales dentro de los estados objetivo que también ejercen presión por un cambio en derechos humanos.⁶¹² Asimismo, ella encuentra algunos “efectos vecindario” donde las ONG activas en países vecinos pueden tener un impacto en otras fronteras. Las campañas de información, de ONG domésticas e internacionales, han mejorado las prácticas y han cambiado el estándar bajo el cual juzgamos a los países que abusan de derechos.

Las organizaciones de derechos humanos también tienen que aprender a ser actores más efectivos. La política de información y puesta en evidencia no siempre son las formas más efectivas de traer un cambio. Un modo en que las ONG pueden ser más efectivas es considerar quién toma en realidad las decisiones sobre cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos y enfocar su activismo en esos tomadores de decisión. Que un Estado cumpla con una obligación de evitar la discriminación contra las mujeres, por ejemplo, es distinto a saber cómo hacer que el EI deje de cometer genocidio contra el pueblo yazidi. Cada uno implica un enfoque diferente.

Tradicionalmente, hemos pensado en el Estado como la fuente de todas las decisiones de cumplimiento, pero esto es una ficción legal. Los responsables del abuso o del cumplimiento de los derechos son distintos actores. Por ejemplo, los grupos insurgentes pueden violar derechos, como el genocidio contra los yazidi por un actor no estatal, el EI. A veces, las empresas transnacionales, o incluso las familias, pueden ser los lugares donde se deben tomar las decisiones de cumplimiento de derechos humanos. El mecanismo apropiado para inducir el cumplimiento

611 Véanse, por ejemplo, Amanda Murdie, “The Impact of Human Rights NGO Activity on Human Right Practices”, *International NGO Journal*, vol. 4, n° 10, 2009, pp. 421-440; Amanda Murdie y Tavishi Bhasin, “Aiding and Abetting. Human Rights INGOs and Domestic Protest”, *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 55, n° 2, 2011, pp. 163-191; Amanda Murdie y David Davis, “Shaming and Blaming”; David Davis, Amanda Murdie y Coty Steinmetz, “‘Makers and Shapers’. Human Rights INGOs and Public Opinion”, *Human Rights Quarterly*, vol. 34, n° 1, 2012, pp. 199-224; Sam R. Bell, K. Chad Clay y Amanda Murdie, “Neighborhood Watch. Spatial Effects of Human Rights INGOs”, *The Journal of Politics*, vol. 74, n° 2, 2012, pp. 354-368; Sam R. Bell y otros, “Taking the Fight to Them. Neighborhood Human Rights Organizations and Domestic Protest”, vol. 44, n° 4, 2014, pp. 853-875.

612 Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit.

depende de la naturaleza de los actores. Incluso cuando parece que las decisiones se tomen desde el Estado, las decisiones de cumplimiento reales pueden ser más o menos centralizadas. La decisión de detener el uso de la pena de muerte es muy centralizada, por ejemplo. La tortura, por su parte, puede descentralizarse en muchas estaciones de policía o puestos militares.⁶¹³ La ubicación de muchas decisiones de cumplimiento sobre derechos económicos incluso puede reposar en el sector privado.⁶¹⁴ Aunque los estados tienen un deber de proteger a las mujeres contra la discriminación laboral, la ubicación de la decisión de cumplimiento es distinta para el sector de empleos públicos que para el de los privados. El Estado sólo puede implementar de forma directa la no discriminación en el sector público y debe usar zanahoria y garrote para desalentar la discriminación en el área privada. Esta es la razón del porqué, cuando Simmons examina el impacto de la Cedaw en el empleo de las mujeres, ella utiliza los datos del empleo de mujeres en el sector público y no en el privado.⁶¹⁵ Es simplemente más realista esperar que un tratado de derechos humanos ratificado por un Estado tenga impacto dentro del aparato estatal.

De igual forma, aunque el castigo a través de juicios pueda tener un impacto en funcionarios estatales que estén involucrados en actos de represión, esto no significa que el castigo o la disuasión funcione para cualquier cambio de derechos humanos.⁶¹⁶ La efectividad depende de la ubicación de la decisión de cumplimiento y de los tipos de individuos que toman las decisiones sobre si violar derechos o no. Distintos tipos de actores pueden estar influidos por distintos mecanismos. Por ejemplo,

613 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit., p. 358.

614 Este es el asunto con el que el representante especial de Naciones Unidas sobre empresas y derechos humanos, John Ruggie, ha lidiado en sus Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Estos Principios de Ruggie aclaran que el Estado tiene la *obligación de proteger* contra los abusos de derechos humanos, entre ellos los de las empresas, mientras que estas tienen una *responsabilidad de respetar* los derechos humanos. Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, "Principios Rectores sobre las Empresas y Derechos Humanos", junio de 2011, disponible en <www.ohchr.org>.

615 Beth A. Simmons, *Mobilizing for Human Rights*, ob. cit.

616 Hun Joon Kim y Kathryn Sikkink, "Explaining the Deterrence Effect of Human Rights Prosecutions for Transitional Countries", cit.; Kathryn Sikkink, *La cascada de la justicia*, ob. cit.; Geoffrey Dancy y otros, "Behind Bars and Bargains. How Justice Policies Change Human Rights Practices in New Democracies", cit.

la mutilación genital femenina, que se practica sobre todo en aldeas pequeñas con permiso de las familias, las cuales creen que están haciendo lo mejor para sus hijas para permitirles casarse. No tiene mucho sentido intentar detener la práctica al avergonzar o castigar a los gobiernos que ya la prohibieron. Las tácticas enfocadas en respuestas locales a través de educación y las ceremonias en la familia y en la comunidad son mucho más efectivas para disminuir la frecuencia de esta práctica.⁶¹⁷

La atención a la ubicación de la decisión de cumplimiento nos puede ayudar a desarrollar tácticas más efectivas para implementar cambios de derechos humanos. Si bien la de “poner en evidencia” se ha convertido en la más común y escudriñada entre los activistas de derechos humanos, no es ni debería ser la única, o ni siquiera la principal. Las ONG son conscientes de la necesidad de innovar y están desarrollando programas, como el de “Nuevas Tácticas en Derechos Humanos”, que buscan otras aproximaciones al trabajo de derechos humanos y luego alientan a los activistas a escribir sus métodos y entrenar a otros. De forma similar, el mapeo táctico es una técnica que ayuda a los activistas a realizar estrategias sobre la ubicación de las decisiones de cumplimiento y luego diseñar intervenciones más efectivas, esto es, acciones apuntadas a los individuos involucrados en las violaciones de derechos humanos.⁶¹⁸

El activismo de derechos humanos es sólo uno de los muchos factores que pueden contribuir al progreso de estos derechos; también influyen el crecimiento económico, la democracia política y la ausencia de guerra civil e internacional. Varios estudios, que usan una gran cantidad de datos sobre el tema, han mostrado que podemos ser optimistas cautelosos sobre el impacto del trabajo de las ONG de derechos humanos, pero que para conseguir buenos resultados se debe combinar la política de la información con los esfuerzos en crear sectores de defensa local fuertes dentro de los estados, al mismo tiempo en que se producen presiones externas.

Las organizaciones de derechos humanos están utilizando nuevas tecnologías para crear formas cada vez más diversas de política de la información. Esta última provoca una respuesta negativa de los gobiernos represivos, quienes a su vez intentan esconder los daños invisibles y per-

617 Véanse Karisa Cloward, *When Norms Collide. Local Responses to Female Genital Mutilation and Early Marriage*, Oxford, Oxford University Press, 2016; Gerry Mackie, “Ending Footbinding and Infibulation. A Convention Account”, *American Sociological Review*, vol. 61, n° 6, 1996, pp. 999-1017.

618 “New Tactics in Human Rights”, disponible en <www.newtactics.org>.

seguir y deslegitimar las ONG de derechos humanos. Confiar en tecnología más sofisticada, como las imágenes satelitales, plataformas digitales y la ciencia forense, le permite al movimiento de derechos humanos continuar con la política de la información de cara a la intransigencia gubernamental. Las organizaciones de derechos humanos han recurrido a las imágenes satelitales de reconocimiento para identificar fosas comunes y otras señales de advertencia de atrocidades masivas en regiones a las que puede ser muy peligroso acceder a través de trabajos de campo tradicionales. También utilizan plataformas digitales para recolectar datos sobre violaciones de derechos humanos en zonas de guerra, como la labor de Syria Tracker, que emplea material provisto por usuarios para crear un mapa en vivo del conflicto.⁶¹⁹

La resistencia pacífica extendida es más efectiva para contribuir a la caída de dictaduras que la resistencia armada.⁶²⁰ Los procesos de resistencia pacífica, por tanto, tienen el potencial de alterar los resultados de derechos humanos. La pregunta para los investigadores de derechos humanos es cuál es el papel que ha desempeñado la defensa de derechos en alentar y apoyar focos de resistencia efectivos para los movimientos sociales. Los escépticos afirman que el movimiento de derechos humanos está alejado de las masas y que su legalismo deja fuera otras formas de activismo.⁶²¹ Sin embargo, la evidencia inicial sugiere que los movimientos sociales pacíficos que articulan reclamos basados en el derecho han sido relativamente exitosos en empujar a los gobiernos autoritarios hacia una transición democrática, que es una precondition para mejorar los derechos humanos.⁶²²

Una de las afirmaciones favoritas de los escépticos de los derechos humanos, y de los científicos sociales en general, es que las acciones bienintencionadas incrementarán la probabilidad de “consecuencias negativas

619 Véase Steven Livingston, “Conference Report. Technology & Human Rights in the 21st Century”, cit.

620 Erica Chenoweth y Maria J. Stephan, *Why Civil Resistance Works*, ob. cit.

621 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.; James Ron, David Crow y Shannon Golden, “The Struggle for a Truly Grassroots Human Rights Movement”, *openDemocracy*, 18 de junio de 2013, disponible en <www.opendemocracy.net>; Ran Hirschl, *Towards Juristocracy. The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*, Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007.

622 Geoffrey Dancy, *The Impact of Human Rights Law in Time*, tesis doctoral, University of Minnesota, 2013, disponible en <search.proquest.com>.

no intencionadas”.⁶²³ Los científicos sociales han hecho un trabajo invaluable que demuestra que existen personas a favor de la violación de derechos y que reaccionan de forma negativa contra los esfuerzos para proteger los derechos humanos de ciertos individuos.⁶²⁴ Sin embargo, como señaló Hirschman, aunque debamos estar atentos a la posibilidad de las consecuencias no intencionadas, no hay que asumir que dichas consecuencias siempre serán negativas.⁶²⁵ Las consecuencias no intencionadas tanto negativas como positivas de las acciones de derechos humanos son posibles. Las ganancias en derechos humanos siempre se obtienen mediante la lucha y casi siempre provocan contragolpes. En algunos casos, una consecuencia negativa inesperada amerita el riesgo.⁶²⁶

Ningún politólogo o defensor de los derechos humanos debe ser ingenuo sobre la cantidad de tiempo y de lucha que se necesita para obtener cambios en derechos humanos. Por ejemplo, esperar que Egipto transite sin problemas del autoritarismo a la democracia en 2011 habría sido una pretensión poco realista. Pero es una especulación contrafáctica creer que el intento de los activistas egipcios para pedir democracia o derechos humanos fue muy temprano y, por tanto, produjo el contragolpe y que una estrategia más gradual habría tenido éxito. Sin las demandas, no habría habido posibilidad de una transformación política en primer lugar.

Otro tema clave en la discusión del activismo de derechos humanos es la financiación extranjera. Ética y políticamente, ¿debemos preocuparnos porque gran parte de la financiación de las organizaciones de derechos humanos en el Sur Global proviene de fundaciones y gobiernos extranjeros? En muchos países del Sur Global hay una tradición de caridad más débil y las donaciones existentes tienden a enfocarse en instituciones tradicionales como iglesias o mezquitas.⁶²⁷ Antes de los ochenta, los gobiernos y fundaciones de Occidente financiaban casi de forma

623 Véase Albert Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit.

624 Sonia Cardenas, *Conflict and Compliance. State Responses to International Human Rights Pressure*, Filadelfia, University of Pennsylvania Press, 2007; Clifford Bob, *The Global Right Wing and the Clash of World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 2012.

625 Albert Hirschman, *La retórica de la intransigencia*, ob. cit.

626 Gracias a Jessica Tueller por sugerir esta posibilidad.

627 James Ron, Archana Pandya y David Crow, “Universal Values, Foreign Money. Funding Local Human Rights Organizations in the Global South”, *Review of International Political Economy*, vol. 23, n° 1, 2016, pp. 29-64.

exclusiva a gobiernos y a instituciones gubernamentales, incluso a los represivos. Los activistas de derechos humanos criticaron a los países ricos de Occidente por apoyar a los violadores de derechos humanos y les solicitaron cortar su financiación a los gobiernos opresivos.⁶²⁸ Desde la perspectiva de los ciudadanos en el Norte Global, podríamos preferir que nuestros presupuestos de ayuda internacional financiaran a organizaciones de sociedad civil y no a estados represivos. En vez de ver la financiación extranjera como ilegítima, podríamos considerarla una compensación por prejuicios anteriores.

Incluso si reconocemos que la financiación extranjera de grupos de derechos humanos de la sociedad civil es necesaria y legítima, dicha financiación sigue siendo problemática para las ONG y deben lidiar con ese asunto. Incluso los financiadores extranjeros bienintencionados pueden distorsionar las prioridades de las ONG locales al socavar su independencia o controlar sus agendas. En los peores escenarios, la ayuda extranjera también promueve a las “ONG de maletín” o “grupos falsos que existen sólo en papel y brindan pocos servicios. En un estudio reciente, los encuestadores descubrieron que cerca de un 75% de las ONG registradas en la capital de Uganda, Kampala, no existían realmente”.⁶²⁹ El activista de derechos humanos mexicano Sergio Aguayo también se dio cuenta de esta tendencia cuando habló de las nuevas ONG de derechos humanos “farsantes” que habían aparecido en México, que “corrompieron el concepto de ONG y de derechos humanos”. Esta clase de ONG puede no sólo fracasar en brindar servicios, sino en realidad podría cubrir a grupos que se oponen a las ideas de derechos humanos.⁶³⁰

Sin embargo, incluso en relación con organizaciones genuinas de derechos humanos, las financiadoras extranjeras tienen requisitos institucionales sobre informes y cuentas que pueden contribuir a un sistema de dos clases entre las ONG en el Norte y en el Sur. Las organizaciones del Norte Global todavía reciben gran parte de los fondos de las fundaciones de derechos humanos y “siguen teniendo un poder desproporcionado

628 Discutimos esto en detalle en Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activistas sin fronteras*, ob. cit., pp. 141-147.

629 Kendra Dupuy, James Ron y Aseem Prakash, “Foreign Aid to Local NGOs. Good Intentions, Bad Policy”, *openDemocracy*, 15 de noviembre de 2012, disponible en <www.opendemocracy.net>.

630 Sergio Aguayo, entrevista cit.

cuando se trata de establecer la agenda internacional [...] en vez de hacerlo mediante procesos colaborativos con las ONG del Sur Global”.⁶³¹

El investigador-activista colombiano César Rodríguez Garavito, uno de los fundadores y actual director ejecutivo de Dejusticia, una de las organizaciones de derechos humanos más importantes de la región, está comprometido con la construcción de puentes en la comunidad global de derechos humanos, entre activistas y académicos, entre el derecho y las ciencias sociales, entre Norte y Sur, y entre países del Sur Global. Rodríguez Garavito también encabeza el Laboratorio de Derechos Humanos (Human Rights Lab), un espacio de innovación que ha analizado las críticas contra el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos, y ha llegado a conclusiones más bien optimistas. Aun así, cuando le pregunté cuál de todas las críticas le resonaba más con su propia experiencia en Dejusticia y el Laboratorio él señaló: “Las relaciones verticales y desde arriba entre las organizaciones del Norte y las del Sur”, pues las considera algo “incongruente con los valores de los derechos humanos”. Rodríguez Garavito no puede creer, por ejemplo, que el campo de los derechos humanos no tenga una práctica estándar en la coautoría de informes. Pero lo que más le importa es que “hay mucha energía y posibilidades de ser más eficaces que se pierden debido al modelo de no colaboración”.⁶³²

Alrededor del mundo, las ONG más grandes y profesionales tienden a recibir la mayoría de la financiación extranjera porque tienen la capacidad institucional de manejar dichos fondos. En Turquía, por ejemplo, la financiación de la Unión Europea a las ONG ha aumentado la autonomía y la capacidad de estas, pero también ha conducido a la “sobrepesionalización” y a un declive en el voluntariado.⁶³³ Esto puede incrementar las filas de una clase de ONG profesionales divorciadas de los movimientos sociales de base. En ciertos casos, estos temores pueden

631 César Rodríguez Garavito, “El futuro de los derechos humanos: de la vigilancia a la simbiosis,” *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 11, n° 20, 2014, p. 519.

632 César Rodríguez Garavito, entrevista con la autora, 20 de abril de 2016, Boston, MA.

633 Bahar Rumelili y Buke Bosnak, “Taking Stock of the Europeanization of Civil Society in Turkey. The Case of NGOs”, en Ali Tekin y Aylin Güney (comps.), *The Europeanization of Turkey. Polity and Politics*, Routledge Studies in Middle Eastern Politics 75, Londres, Routledge, 2015, pp. 127-144.

resultar exagerados: en vez de un divorcio entre ONG y movimientos sociales, a veces vemos una división del trabajo efectiva entre ellos, a veces consciente y a veces no intencionada.⁶³⁴ Una colega mexicana, Karina Ansolabehere, llama a esto “multidireccionalidad” entre actores de las élites y las de base y sugiere que es probable que esto sea cada vez más usual en el futuro cercano.⁶³⁵

Lucia Nader ha discutido estos asuntos en Brasil. Recuerda que, cuando ella y sus compañeros de trabajo miraban desde su oficina de la ONG las protestas callejeras que no habían ayudado a organizar y que ni siquiera anticipaban, sentía que se abría una grieta entre su realidad y la de los manifestantes allí abajo. Un periodista que cubría las protestas la tranquilizó: “Ustedes son el antes y el después de las calles”. Él quería decir que las protestas son episódicas, mientras que las organizaciones de derechos humanos trabajan de forma continua para poner en práctica algunas de las ideas de las calles. Pero eso no alivió la preocupación de Nader, pues sabe que las ONG se han vuelto muy profesionalizadas y “sólidas”. Dicha solidez puede ponerlas en desventaja ante lo que Nader llama un “mundo líquido” de protestas callejeras y redes sociales. Ella afirma que es una lucha diaria para las organizaciones de derechos humanos ser “lo suficientemente sólidas para persistir y tener el impacto deseado y, sin embargo, lo suficientemente ‘líquidas’ para adaptarse, tomar riesgos y aprovechar las oportunidades que brinda la sociedad contemporánea”.⁶³⁶ Estos problemas no existen sólo en el Sur Global; pueden encontrarse en la diferencia entre ONG profesionales y movimientos de base en los Estados Unidos y Europa, pero la financiación extranjera puede exacerbar el problema al generar una reacción nacionalista en grupos tanto de izquierda como de derecha, que temen que las prioridades locales se distorsionen.

634 Amanda Murdie y Tavishi Bhasin, “Aiding and Abetting”; Linnea Beatty, “Interrelation of Violent and Non-Violent Resistance in Burma”, trabajo presentado en la Conferencia Anual de la APSA, en 2001 (Seattle, WA, 2011), disponible en <papers.ssrn.com>.

635 Karina Ansolabehere, “Reforming and Transforming. A Multi-Directional Investigation of Human Rights”, *openDemocracy*, 4 de diciembre de 2013, disponible en <www.opendemocracy.net>.

636 Lucia Nader, “Solid Organisations in a Liquid World”, *Sur International Journal on Human Rights*, vol. 11, n° 20, 2014, pp. 482-489.

A pesar de su naturaleza problemática, pocos activistas o académicos afirman que los fondos extranjeros deben discontinuarse.⁶³⁷ En lugar de ello, lo que la mayoría de los comentaristas conciben es una respuesta diversificada donde algunas organizaciones toman acciones para localizar la financiación, mientras que otras siguen aceptando la ayuda externa. Cualquier ONG obligada a buscar financiación local debe estar más involucrada en la construcción de un público local para su trabajo y, por tanto, en contactar con las necesidades y preocupaciones de esos públicos. Los movimientos de derechos humanos tienen que construir públicos más fuertes a nivel local. Esto debe ser una prioridad especialmente para las organizaciones locales de derechos humanos en sociedades con gobiernos más democráticos y que no están operando en situaciones de miedo o incertidumbre.

Conclusiones

Este capítulo ha brindado recomendaciones para que los derechos humanos funcionen en el siglo XXI. Para ello ha revisado las investigaciones de ciencias sociales sobre las causas de las violaciones de derechos humanos. Aunque me enfoqué principalmente sobre los factores de riesgo para la represión y el genocidio, muchos de los otros factores que discuto (guerra, autoritarismo, pobreza, desigualdad económica e ideologías excluyentes) también son factores de riesgo para un amplio espectro de violaciones de los derechos humanos, incluidas las de los derechos económicos y sociales.

Utilicé lo que sabemos acerca de estos factores de riesgo para hacer recomendaciones de política pública sobre los métodos más promisorios para promover los derechos humanos. También brindé información sobre las tendencias de los desarrollos en el área de factores de riesgos cruciales, como datos sobre el descenso global del conflicto, el aumento de la democracia, la disminución de la impunidad y el creciente número de ONG de derechos humanos y movimientos sociales. Las mejoras en estas

637 Sobre corrupción y profesionalización, véase V. Suresh, "Funds and Civil Liberties", *openDemocracy*, 6 de enero de 2014, disponible en <www.opendemocracy.net>. Por no tener otra alternativa, véanse los comentarios clarificadores de James Ron a Kendra Dupuy, James Ron y Aseem Prakash, "Foreign Aid to Local NGOs", cit.

áreas sugieren una conexión entre los factores de riesgo y la disminución de algunas violaciones a los derechos humanos.

Estas recomendaciones pueden parecer abrumadoras; construir democracia, reducir el conflicto y mejorar el crecimiento y la igualdad son algunos de los desafíos más grandes que enfrentamos hoy. Sin embargo, como muestran las tendencias, no estamos comenzando desde cero. Muchos de estos procesos ya están muy adelantados y el desafío no es tanto construir sino mantener las tendencias existentes. Pero ¿qué hacemos primero? Algunos académicos creen que es importante llevar a cabo algunas de estas tareas en una secuencia especial (por ejemplo, primero necesitamos crecimiento económico y luego podemos trabajar en la democracia, o primero necesitamos un Estado de derecho y luego podemos tener rendición de cuentas). El libro de Scott Straus sobre Ruanda, por ejemplo, muestra que las elecciones realizadas en una atmósfera de conflicto étnico intenso y sin instituciones judiciales ni un Estado de derecho muy desarrollados conducirían a un mayor conflicto, no a la democracia.⁶³⁸ Sobre la base de este caso, las acciones que establezcan el Estado de derecho deben preceder a las elecciones democráticas. Sin embargo, la investigación en ciencias sociales sobre una gran variedad de países no ha revelado ningún orden privilegiado para obtener democracia, desarrollo, Estado de derecho, paz y derechos humanos. Más aún, la idea de que un país deba desarrollar el Estado de derecho y finalizar el conflicto étnico antes de que pueda tener elecciones suena como una receta conveniente para que los autócratas eviten el cambio. Podríamos ser críticos con la política pública, a veces atribuida a los Estados Unidos, de promover elecciones sin importar las consecuencias. Pero en la práctica no puedo señalar ningún ejemplo específico donde la insistencia de los Estados Unidos de promover elecciones realmente haya causado problemas. ¿Podríamos decir que insistieron demasiado en promover las elecciones en Egipto, por ejemplo? En realidad, parece que los egipcios en las calles fueron quienes insistieron en tener elecciones. El problema con la política pública a menudo es que entabla un compromiso muy pequeño con la democracia, y no al contrario. Un problema mayor en Egipto fue un compromiso muy débil con la democracia, tanto de parte del público egipcio que apoyaba el golpe contra Morsi como de las potencias extranjeras que fracasaron en hacer más por prevenirlo.

638 Scott Straus, *The Order of Genocide*, ob. cit.

El concepto de “posibilismo” de Albert Hirschman es particularmente relevante aquí. Hirschman desarrolló el posibilismo en el contexto de una teoría económica rígida que postulaba un modelo secuencial del desarrollo. Él se oponía a la noción de que había una secuencia necesaria para lograr el desarrollo que tenía que ser adoptada y en lugar de ello propuso que los vínculos hacia adelante y hacia atrás eran útiles.⁶³⁹ Un enfoque posibilista similar es necesario para mejorar los esfuerzos en promover los derechos humanos. Sabemos que la democracia, la paz, el desarrollo y los derechos humanos están interrelacionados y pueden producir un círculo virtuoso en el que cada uno contribuye al siguiente. Pero, hasta donde puedo ver, los politólogos y economistas no han determinado qué tiene que ocurrir primero y mucho menos cuál es el orden de la secuencia. La genialidad de Hirschman hace que busquemos formas inesperadas en las que cada paso pueda contribuir al siguiente. El argumento de Catalina Smulovitz de que los procesos de derechos humanos contribuyeron a la construcción del Estado de derecho en la Argentina puede ejemplificar esta idea de Hirschman.

Al observar los derechos humanos en el siglo XXI, hay dos tendencias particularmente preocupantes: el aumento en la desigualdad y el conflicto serio constante. Aunque en el mundo el conflicto internacional está en descenso, los conflictos prominentes en el Medio Oriente están generando exactamente el tipo de violaciones de derechos humanos que se puede esperar: asesinatos, violaciones, desplazamiento y flujo masivo de refugiados. Mientras tanto, no sólo en los países desarrollados sino también en los que están en vía de desarrollo, la desigualdad entre individuos sigue creciendo. Estos asuntos requieren más atención de parte de los defensores de derechos humanos y que a su vez pongan a disposición todas las capacidades y estrategias que han perfeccionado en sus propias luchas. Este es un capítulo sobre las políticas públicas que funcionan para promover los derechos humanos. La conclusión más importante es que tenemos que continuar con la búsqueda de los cambios y procesos difíciles, lentos y sobre todo no violentos, que han contribuido a tantas tendencias positivas en el mundo.

639 Phillipp Lepenies, “Possibilism”, cit., p. 449.

PARTE IV
**Los derechos humanos
de cara al futuro**

7. Conclusiones

Razones para la esperanza sin complacencia

Aún no había transcurrido una semana de la asunción de Trump como nuevo presidente de los Estados Unidos, en noviembre de 2016, cuando Amnistía Internacional Estados Unidos dio su conferencia anual para el Noreste y Nueva Inglaterra. Los miembros voluntarios de Amnistía y los activistas de la región se reunieron en Boston para participar en talleres y planificar su trabajo para el año siguiente. Jack Rendler, un amigo mío y organizador y líder de AI desde hace tiempo, fue a la conferencia y realizó un taller sobre derechos humanos en Corea del Norte. Él estimó que la edad promedio de los participantes de la conferencia era de 25 años.⁶⁴⁰ Esto me sorprendió; yo había llegado a pensar que AI estaba compuesta sobre todo por activistas de derechos humanos más viejos, como Rendler, que habían comenzado a involucrarse con el auge del activismo de derechos humanos en los setenta.

La conferencia abrió con la presentación de una banda indígena local, los Eastern Medicine Singers. Ellos dijeron que querían enseñarles a todos una canción y un baile y que la presentación funcionaría como una bendición para el trabajo que tendrían por delante. Enseguida, entre doscientos y trescientos jóvenes estaban bailando en el auditorio. Un pastor de Zimbabwe, Evan Mawarire, habló a continuación. Este había usado las redes sociales (#ThisFlag) para organizar una gran protesta en ese país en julio de 2016 contra la corrupción del gobierno y la negación de servicios básicos. Las autoridades arrestaron y encarcelaron a Mawarire, acusado de incitación a la violencia y luego de subversión e intento de derrocar al gobierno, es decir, de traición. Si lo condenaban por ese cargo, habría enfrentado hasta veinte años en la cárcel. Mawarire fue el objetivo de una apelación de Acción Urgente de AI y la subdirectora de AI para África del Sur, Muleya Mwananyanda, dijo que “el arresto

640 Jack Rendler, entrevista con la autora, 13 de noviembre de 2016, Cambridge, MA.

de Mawarire fue un movimiento calculado por el gobierno acosado de Zimbabwe para intimidar a los activistas que hablaran contra el presidente Robert Mugabe”.⁶⁴¹ AI no fue el único grupo que apoyaba a Mawarire; cerca de cien letrados del grupo de Abogados de Derechos Humanos de Zimbabwe aparecieron en la corte para brindar asistencia legal; también estaban en el tribunal miembros de la comunidad. Finalmente el juez anuló el caso por irregularidades en el proceso.⁶⁴² AI ayudó después a Mawarire a abandonar Zimbabwe. Cuando habló en la conferencia de AI en Boston, Mawarire dijo que se había sentido absolutamente desesperado cuando lo acusaron de traición, y le agradeció y dio crédito a los miembros de AI por haber colaborado en su liberación.

Después de las sesiones de apertura, los participantes de la conferencia podían asistir a una diversa serie de talleres, con temas que iban desde “Mantenerse a salvo en una protesta” hasta “Los Estados Unidos en los que creo: Cómo organizarse contra el miedo, el odio y la intolerancia”, pasando por “Detener el uso ilegal de la fuerza letal de la policía” o “Estrategias para detener los abusos de derechos humanos de las empresas”. Los talleres no se enfocaban sólo en reportar las violaciones de los derechos humanos; también hablaban sobre el diseño de estrategias para la acción y daban entrenamiento en tácticas específicas. La conferencia finalizó con una vigilia a la luz de las velas y una lectura de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

En el contexto de la elección estadounidense, Rendler dijo que muchas personas “llegaron a la conferencia con rabia y desesperanza”, pero que, a medida que las horas pasaban, “lo que vi ante mis ojos era a estos jóvenes ir de la desesperanza a la acción. Se dieron cuenta de que había opciones para actuar y recargaron energías”. Después, con su irónico sentido del humor, añadió: “En realidad prefiero que estén tristes y desesperanzados porque una vez que tienen energías, son un muro de puro ruido”.⁶⁴³

Los organizadores de la conferencia sabían cómo incorporar las ideas que Saul Alinsky reafirmaba y que discutí en la introducción de este libro: que el cambio social necesita de ira, esperanza y la convicción de que podemos hacer una diferencia. Mi revisión de la literatura sobre de-

641 “Zim Pastor’s Arrest ‘a Well Calculated Plan to Intimidate Activists’”, *News24*, 13 de julio de 2016, disponible en <www.news24.com>.

642 Privilege Musvanhiri, “Zimbabwe Activist Evan Mawarire Is Freed”, *DW*, 14 de junio de 2016, disponible en <www.dw.com>.

643 Jack Rendler, entrevista cit.

rechos humanos y mis conversaciones con activistas en las primeras filas sugiere que quizá tengamos demasiada crítica y angustia en este momento y no tanta esperanza, resiliencia o la convicción de que podemos hacer una diferencia. Desde luego, debemos tener humildad, especialmente cuando sabemos que somos pocos y que muchas veces fracasamos. De hecho, una fuente de resistencia es la capacidad de aprender del fracaso y superar los obstáculos.⁶⁴⁴ Los organizadores de la conferencia y los asistentes encontraron el balance indicado entre ira y esperanza, así como el entrenamiento para aprender a hacer una diferencia. La conferencia ofreció, en la primera semana después de las elecciones estadounidenses, un panorama de lo venidero, uno que es consistente por completo con la historia que cuento en este libro.

Este libro es mi respuesta a las críticas del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos, en particular a aquellas que han cuestionado la legitimidad y la efectividad de los derechos humanos. La legitimidad está relacionada con la efectividad, lo que vincula a las dos partes del libro. Las creencias sobre la efectividad pueden fortalecer o debilitar las percepciones de legitimidad, y un compromiso inicial con la legitimidad puede predisponer a las personas a ver efectividad.⁶⁴⁵ En estas conclusiones examino primero la efectividad y luego la legitimidad para destacar especialmente lo que creo que son razones para la esperanza.

La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

A lo largo de este libro, he medido el progreso de los derechos humanos en relación con los que aparecen en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. He sostenido que, para evaluar el progreso, debemos tener un acuerdo metodológico básico, y el método que he escogido es el de la comparación empírica, donde vemos cómo ha cambiado el comportamiento estatal y no estatal en comparación con prácticas anteriores o con situaciones en distintos países o regiones. Para hacer esto,

644 "Resilience", *Psychology Today*, disponible en <www.psychologytoday.com/basics/resilience>.

645 Juan Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*, ob. cit.

debemos analizar los derechos humanos tema por tema dado que es imposible hacer afirmaciones generales acertadas sobre todos estos derechos. También tenemos que analizar el cambio en el tiempo, a veces entre décadas o períodos más extensos, precisamente porque el cambio en derechos humanos no es inmediato. Dentro de un área temática, veo el cumplimiento en un continuo que va de “nada” a “total”. El movimiento en ese continuo de menos a más cumplimiento constituye el progreso de derechos humanos en ese tema, incluso si la práctica actual está lejos del cumplimiento total. Al usar este método, puede ocurrir, y en efecto es algo común, que también seamos testigos de un movimiento hacia atrás en el continuo, como hemos visto en Egipto con sus derechos básicos a la integridad, en los Estados Unidos con su política de tortura y detención secreta y en el Medio Oriente con la cantidad de refugiados que huyen de las guerras en Siria, Afganistán e Irak.

Debemos seguir empujando a los actores estatales y no estatales hacia el cumplimiento total, sin dejar de insistir en la brecha actual entre su comportamiento y ese cumplimiento. Pero, como discutí en los capítulos 1 y 2, no podemos usar sólo la comparación con lo ideal como único método para medir el progreso; bajo este método sería casi imposible sostener que ha ocurrido alguna mejora. Casi todo de lo que llamo “progreso en derechos humanos” o mejoras en las prácticas de derechos humanos existe en un contexto donde se deben hacer más mejoras; la brecha entre comportamiento y cumplimiento completo todavía existe y tiene el potencial de expandirse. El progreso en derechos humanos es siempre un proceso y nunca un punto de llegada. Más aún, es un proceso que puede revertirse y que a menudo lo ha hecho. Se necesita de vigilancia para mantener el progreso de derechos humanos y prevenir el retroceso.

Hay dos características intrínsecas de los temas de derechos humanos que complican nuestros esfuerzos para medir la efectividad. Primero, muchas violaciones de derechos humanos son daños invisibles y por tanto son difíciles de medir. Los movimientos de derechos humanos están dedicados a iluminar los daños invisibles y llevarlos a la atención global. Al hacerlo, sin embargo, los movimientos pueden conducir a que la gente crea que las situaciones de derechos humanos están empeorando cuando en realidad es que sabemos más y nos importan más. Paradójicamente, el éxito que el movimiento de los derechos humanos ha obtenido al aumentar la información y la conciencia puede usarse como evidencia para decir que el derecho internacional de los derechos humanos y su activismo no funcionan, un argumento basado en el alto nivel de abusos continuos en el mundo. Segundo, los movimientos de

derechos humanos están dedicados a subir el nivel de lo que constituye una violación de derechos humanos y por tanto crean un estándar de responsabilidad cambiante. Los derechos humanos son entonces un blanco en movimiento y su definición está en constante expansión gracias al trabajo de activistas e instituciones. Este es uno de los aspectos más impresionantes de los derechos y, sin embargo, resulta un obstáculo para la medición cuando uno trata de hablar sobre progreso. Entender la paradoja de la información y el estándar de responsabilidad cambiante no nos debería volver complacientes, pero la desesperanza será menor y seremos usuarios de datos de medición de violaciones de derechos más informados.

El trabajo atento que evalúa el progreso y la efectividad de los derechos humanos debe tomar en cuenta estos obstáculos a las mediciones precisas para desarrollar soluciones que las enfrenten. Al hacerlo, los investigadores de derechos humanos pueden buscar guía o inspiración de otros campos que han venido teniendo problemas similares de medición desde hace tiempo. Los investigadores en salud pública, por ejemplo, conocen un fenómeno similar a la paradoja de la información, y lo han denominado “sesgo de vigilancia”, es decir que cuanto más cerca analicen algo, como por ejemplo una enfermedad, más lo encontrarán, y están tomando acciones para lidiar con ese sesgo en sus investigaciones. Mi colega Malcolm Sparrow, cuyo libro *The Character of Harms* [El carácter del daño] se refiere a los daños invisibles desde la perspectiva de la administración pública, plantea que una de sus principales motivaciones para escribirlo fue que había observado “varios campos que estaban descubriendo por sí mismos, y de forma un poco aislada, ciertas verdades básicas sobre el tema de la reducción de daño que en efecto eran muy genéricas”.⁶⁴⁶ Asimismo señala que, si el campo relativamente nuevo de los derechos humanos “explora estos problemas de medición sin conocimiento o referencia a sus muchos análogos en otras áreas, el resultado puede hacer que el campo emergente parezca vergonzosamente aislado”. Según el autor, hay mucho que los investigadores de derechos humanos “pueden aprender con rapidez y facilidad de otros, ¡para minimizar la cantidad de tropiezos en la oscuridad!”.⁶⁴⁷ Los investigadores de dere-

646 Malcolm Sparrow, *The Character of Harms*, ob. cit.

647 Malcolm Sparrow, correspondencia electrónica con la autora, 21 de abril de 2016. Le agradezco a Malcolm por otorgarme el permiso de citarlo.

chos humanos ya están intentando lidiar con problemas de medición de formas sofisticadas, como lo evidencia el trabajo con metodologías innovadoras de personas como Christopher Fariss, Will Moore y Patrick Ball y su equipo en el Grupo de Análisis de Datos de Derechos Humanos.⁶⁴⁸ Pero la gran mayoría de activistas de derechos humanos, el público y casi todos los académicos que trabajan en derechos humanos o no entienden o no aceptan la idea de que nuestro campo sufre de una paradoja de la información que puede determinar nuestros entendimiento sobre la efectividad. Todavía hay mucho trabajo que hacer.

Al establecer el valor de las comparaciones empíricas y del uso cuidadoso de los datos, fui tema por tema para evaluar dónde hay mejoras en derechos humanos y dónde ha habido retrocesos, sobre todo en los capítulos 2, 5 y 6. Espero haber convencido al lector de que la percepción general de que los derechos humanos están empeorando está profundamente errada. El progreso de derechos humanos no ha resuelto todos los conflictos, opresiones y desigualdades, pero no ha tenido todavía la oportunidad de hacerlo. Tenemos que reconocer que el cambio en derechos humanos toma tiempo y que debemos intentar evaluar el cambio en décadas, no sólo en años. El concepto de derechos humanos, aunque no es infalible, ha probado ser efectivo en el pasado. Se debe confiar en que seguirá efectuando cambios en el futuro.

La legitimidad y los derechos humanos

Además de lidiar con el problema de la efectividad en relación con la protección internacional de los derechos humanos, he respondido a tres críticas principales a la legitimidad de este concepto.⁶⁴⁹ Primero, afirmé

648 Véanse, por ejemplo, Christopher Fariss, "Respect for Human Rights Has Improved over Time", cit.; Keith Schnakenberg y Christopher Fariss, "Dynamic Patterns of Human Rights Practices", *Political Science Research and Methods*, vol. 2, n° 1, 2014, pp. 1-31; Will Moore, "Quantitative Data in Human Rights", cit. Sobre los Grupos de Análisis de Datos de Derechos Humanos, véase su sitio <hrdag.org>.

649 Hay distintas formas para organizar estos debates. Véase César Rodríguez Garavito y Sean Luna, "A Human Rights Crisis?", cit. El Laboratorio de Derechos Humanos, dirigido por Rodríguez Garavito, organiza las críticas en seis categorías: 1) falta de impacto y efectividad; 2) falta de legitimidad; 3) problemas de estructuras de financiación y dependencia de recursos; 4)

que la protección internacional de los derechos humanos no surgió en el Norte Global y que el concepto de derechos humanos no necesariamente se deriva de o se alinea con los intereses geopolíticos y económicos de países en el Norte Global o del capitalismo global de manera más general. Segundo, afirmé que las instituciones internacionales de derechos humanos, al trabajar en conjunto con los movimientos de derechos humanos, son una parte clave de la solución a los problemas actuales, la cual es aún más importante si países como los Estados Unidos o el Reino Unido retiran su apoyo a los derechos humanos. Finalmente, sostengo que hay pocas razones para creer que los derechos humanos son “mínimos” e “impotentes para enfrentar la desigualdad”.⁶⁵⁰ He discutido cada uno de estos temas en varias secciones de este libro, pero aquí resumiré mis principales argumentos en respuesta a estas críticas.

Las ideas e instituciones de derechos humanos tienen orígenes más diversos

Una gran parte de la crítica a los derechos humanos que sostiene que están alineados con los intereses geopolíticos y económicos del Norte Global se deriva de historias cuestionables sobre los orígenes de estos derechos y su evolución. Por esta razón, los capítulos 3 y 4 discuten extensamente los orígenes de las ideas e instituciones de la protección internacional de derechos humanos. Al utilizar mi propia investigación histórica sobre América Latina y un cuerpo de literatura creciente de investigaciones históricas detalladas alrededor del mundo, afirmé que tanto los países del Sur Global como las campañas que se originaron allí contribuyeron fuertemente al surgimiento de las ideas, instituciones y movimientos de derechos humanos, que a menudo aparecieron en oposición a la política estadounidense y a los regímenes autoritarios neoliberales, y no de su mano.

Un vistazo más cercano al surgimiento de las ideas de derechos humanos en el mundo revela que no provinieron sólo del liberalismo o el

efectos no intencionados de la defensa de derechos humanos; 5) sobrelegalización; y 6) sobrecarga. Creo que la crítica de legitimidad es una categoría más amplia y muchos de los problemas identificados en las categorías 3-6 del Laboratorio están relacionadas con críticas de legitimidad.

650 Samuel Moyn, “Human Rights in the Age of Inequality”, cit.

cristianismo, como han afirmado algunos.⁶⁵¹ Estas ideas tienen orígenes mucho más diversos, como el republicanismo cívico, el socialismo y el comunitarismo. Observar con más detalle los documentos de derechos humanos del Sur Global también nos recuerda algunos aspectos olvidados de la historia de los derechos humanos. Primero, los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales coexistieron en el derecho internacional de los derechos humanos desde el primer momento en que la protección internacional de estos derechos recibió el apoyo de los gobiernos, con la Declaración Americana y la DUDH. Segundo, se hizo énfasis tanto en los derechos como en los deberes, no sólo en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre sino también en la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos.⁶⁵² La Declaración Americana y la Carta Africana destacaron que los deberes individuales pueden complementar los derechos individuales, no que están en conflicto. Esta idea de combinar deberes individuales con derechos individuales puede ser una herramienta para alcanzar más consenso sobre la legitimidad de las normas de derechos humanos, particularmente en países en vías de desarrollo y los que están fuera del Norte Global. Las historias casi olvidadas de los derechos humanos y los deberes de la periferia pueden oficiar de puente para los debates modernos sobre derechos, deberes y responsabilidades, al adaptar discursos en un mundo multipolar donde las potencias emergentes como Brasil, la India, China, Rusia y Sudáfrica cada vez más determinarán los resultados de los debates internacionales de derechos humanos.⁶⁵³

El trabajo de los derechos humanos de los próximos años en el siglo XXI se parece mucho al período de la Guerra Fría de 1948-1973, cuando las grandes potencias se oponían a la protección internacional de los derechos humanos en la mayoría de los casos, y el impulso y el progreso en este tema dependieron de las acciones de países pequeños,

651 Samuel Moyn, *Christian Human Rights*, Filadelfia, PA, University of Pennsylvania Press, 2015; *La última utopía*, ob. cit.

652 Le agradezco a Fernando Berdion del Valle por sus contribuciones a nuestro trabajo sobre derechos y deberes individuales, de donde provienen estos párrafos: Kathryn Sikkink y Fernando Berdion del Valle, "(Re)discovering Human Duties. Individual Responsibility in International Human Rights Law and Global Constitutions", *Minnesota Journal of International Law*, vol. 26 n° 1, 2017, pp. 189-245.

653 Sobre la importancia de los derechos humanos en un mundo más multipolar, véase César Rodríguez Garavito, "El futuro de los derechos humanos", cit.

con apoyo de las ONG emergentes y de la sociedad civil. La diferencia es que, en el siglo XXI, los países pequeños y los activistas tienen muchos más recursos institucionales a su disposición, como el derecho internacional de los derechos humanos, instituciones y movimientos que activistas anteriores crearon desde mediados hasta finales del siglo XX. Aun así, necesitan de toda su creatividad y energía para no interrumpir el progreso de los derechos humanos en un ambiente más hostil con el voto de Brexit y la elección de Donald Trump.

Algunos autores y activistas afirman que las ideas de derechos humanos no funcionan como herramientas de movilización en el Sur Global porque la gente allí no confía en las organizaciones de derechos humanos y además cree que están al servicio de las grandes potencias, y de los Estados Unidos en particular. En este caso, tenemos la oportunidad de traer datos de encuestas sobre este tema. Dado que la legitimidad consiste en lo que las personas creen, la evidencia de las encuestas sobre creencias es una buena manera de explorar este tema. Desde 2012 a 2014, James Ron y David Crow realizaron encuestas a nueve mil trescientas ochenta personas en seis países en cuatro regiones del mundo en vías de desarrollo: Colombia, Ecuador, la India, México, Marruecos y Nigeria. Les preguntaron sobre sus actitudes hacia el gobierno estadounidense, los derechos humanos y las organizaciones de derechos humanos locales e internacionales para poner a prueba algunos argumentos hechos por los internacionalistas. Hubo una variación interesante entre países pero, en general, Ron y Crow encontraron que las personas de estos seis países tienen niveles de confianza “muy altos” en sus organizaciones locales de derechos humanos. Esta confianza no se limita a un grupo de personas, como aquellos con mayores ingresos o mayor conexión transnacional. En lugar de ello, las personas con distintos niveles de educación, ingreso y ubicaciones geográficas (urbano y rural) tienen confianza en las organizaciones de derechos humanos, y quienes reportan que han tenido contacto con estas organizaciones tienen más probabilidades de confiar en ellas. Finalmente, las organizaciones locales de derechos humanos no se perciben como sirvientas de países poderosos, y la conciencia de que reciben financiación extranjera no disminuye la confianza en la mayoría de estos países.⁶⁵⁴ Esto sugiere que las organizaciones de derechos hu-

654 James Ron y David Crow, “Who Trusts Local Human Rights Organizations? Evidence from Three World Regions”, *Human Rights Quarterly*, vol. 37, 2015, pp. 188-239.

manos siguen teniendo una fuerte atracción en estos países y se pueden usar como herramientas para la movilización en las campañas.

Los movimientos y las instituciones de derechos humanos trabajan juntos

Algunos críticos nos quieren hacer creer que hay una fuerte división entre instituciones y movimientos de derechos humanos, pues las instituciones se han vuelto burocráticas e indiferentes, incluso imperiales, mientras que los movimientos de derechos humanos siguen siendo puros.⁶⁵⁵ Esta división ignora el hecho de que los defensores de derechos humanos ayudaron a crear muchas de las instituciones de estos derechos de hoy en día. Los defensores de derechos humanos llenan estas instituciones con sus esperanzas y expectativas y siguen usándolas y dependiendo de ellas, incluso cuando las critican y quieren reformarlas. Por ejemplo, los movimientos de derechos humanos en América Latina en los años setenta dependían de y contribuían a las instituciones de derechos humanos que los diplomáticos habían ayudado a construir en las difíciles décadas de 1950 y 1960; más aún, todavía se apoyan en estas instituciones. El progreso de derechos humanos es más notorio en las regiones con instituciones regionales de derechos humanos fuertes, así como con fuertes movimientos sociales. Estas no son fuerzas en oposición, sino potencialmente complementarias.

Los defensores de los movimientos sociales y las ONG a menudo están insatisfechos con las instituciones de derechos humanos. Critican, con motivos, al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas como un lugar donde la hipocresía y la política del poder son comunes, donde los diplomáticos de regímenes autoritarios pueden ser elegidos como miembros y el lenguaje diplomático oculta las tragedias. Pero también reconocen que con el tiempo el Consejo ha evolucionado en respuesta a las demandas de los defensores de estos derechos. En los setenta, un diplomático en la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (el antiguo nombre del Consejo) no podía siquiera mencionar un país acusado de violaciones de derechos humanos; hoy, todos los países del mundo deben enviar una Revisión Periódica Universal de sus prácticas de derechos humanos y se invita a las ONG de todo el mundo a que

655 Stephen Hopgood, *The Endtimes of Human Rights*, ob. cit.

envíen sus críticas a las prácticas de los países. Los activistas de derechos humanos de Sri Lanka lucharon por mucho tiempo para que el Consejo adoptara una resolución sobre responsabilidad por las violaciones de derechos humanos durante su guerra civil porque pensaron que les sería de ayuda en su defensa doméstica.

Las instituciones de derechos humanos son sobre todo herramientas y arenas. Aunque se les puede dar un buen uso, como ocurrió con la interacción del Consejo de Derechos Humanos y los activistas de Sri Lanka, estas instituciones también pueden ser copadas y domesticadas por regímenes represivos. Como resultado de lo que un autor llamó “la curva de aprendizaje del dictador”, muchos regímenes autoritarios se han vuelto más hábiles en contrarrestar las maniobras de las campañas de promoción de la democracia y de los movimientos de derechos humanos.⁶⁵⁶ Han aprendido que las resoluciones de las instituciones de derechos humanos pueden ayudar a legitimar o deslegitimar sus regímenes y, por tanto, trabajan duramente para conseguir apoyo en las resoluciones que elogian a sus países. Estos son ejemplos de que el trabajo por los derechos humanos es una lucha constante, donde la complacencia y la indiferencia pueden erosionar el progreso anterior. Durante la Guerra Fría en América Latina, por ejemplo, la OEA fue con frecuencia un club anticomunista de gobiernos autoritarios. Cuando su órgano, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, comenzó a concentrarse seriamente en los derechos humanos, fue porque ciertas personas en la comisión lucharon para alcanzar su potencial. Hoy, incluso el Consejo de Europa, que ha sabido ser un bastión global de ideales de los derechos humanos, está siendo atacado por regímenes autoritarios como el de Azerbaiyán. Gerald Knaus ha demostrado que el régimen de Ilham Aliyev ayudó a copar el Consejo de Europa y neutralizó su capacidad de hablar sobre prisioneros políticos y elecciones fraudulentas en Azerbaiyán. Sin embargo, en vez de concluir simplemente que las instituciones de derechos humanos son parte del problema, Knaus nos recuerda que “todas las creaciones humanas requieren de cuidado y atención. Cuando se ignora el mantenimiento de un edificio, aparecen grietas en el techo. No mucho después habrá escombros que se desprendan y serán una amenaza para quien busque albergue. Lo mismo ocurre hoy en día

656 William J. Dobson, *The Dictator's Learning Curve. Inside the Global Battle for Democracy*, Nueva York, Anchor Books, 2013; Steven Levitsky y Lucan Way, “The Myth of Democratic Recession”, cit.

para la arquitectura de las protecciones de derechos humanos”.⁶⁵⁷ Las instituciones de derechos humanos pueden decaer si los defensores de derechos humanos no las apuntalan de manera escrupulosa. Existe una situación similar con el sistema interamericano, que nunca recibe financiación de los estados y por tanto se ve obligado a despedir a su personal. Los estados latinoamericanos que crearon el sistema interamericano no han logrado cuidarlo y mantenerlo. En 2013, algunos estados, liderados por Ecuador, incluso intentaron eliminar la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por completo. Sólo una campaña concertada y bien orquestada de las organizaciones de derechos humanos latinoamericanas logró repeler el ataque a la Comisión.⁶⁵⁸

Por lo tanto, la división entre instituciones y movimientos de derechos humanos es falsa. Las instituciones de derechos humanos grandes pueden volverse burocratizadas, indiferentes e incluso pueden ser captadas, pero no es inevitable que sean así; eso sucede cuando los defensores de derechos humanos, dentro y fuera de instituciones y gobiernos, tanto en el Norte como en el Sur Global, bajan la guardia, no prestan atención o pierden una batalla crucial. Los defensores domésticos de derechos humanos alrededor del mundo siguen siendo la herramienta más indispensable para hacer que ellos funcionen. Pero en muchas etapas de su lucha, los defensores requieren del apoyo de instituciones regionales e internacionales, de redes transnacionales de derechos humanos y de las políticas extranjeras de estados democráticos, tanto en el Norte como en el Sur. Quienes idealicen a los movimientos de derechos humanos y demonicen las instituciones de derechos humanos ignoran que la colaboración entre movimientos e instituciones ha sido un motor clave del cambio de derechos humanos.

657 Gerald Knaus, “Europe and Azerbaijan. The End of Shame”, *Journal of Democracy*, vol. 26, nº 3, 2015, pp. 5-18.

658 Para una visión general de la campaña, véase el caso “Protecting the Inter-American System of Human Rights”, *Human Rights & Governance. Case Studies*, disponible en <hrcases.org/#/caso/4/1>.

El derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos como herramientas poderosas para reducir la desigualdad

El trabajo de derechos humanos ha sido la herramienta principal para hablar de varias formas de desigualdad en el mundo. Como tal, hay razón para creer que los derechos humanos son un discurso prometedor con la capacidad de reducir la discriminación económica y la desigualdad. Sin embargo, Moyn sostiene que los derechos humanos son “mínimos” y “han sido impotentes contra la desigualdad”, y algunos activistas de derechos humanos también se hacen eco de esta afirmación.⁶⁵⁹

Pensemos sobre la primera aseveración. ¿Por qué veríamos al progreso de derechos humanos como mínimo? Si alguien recibiera todos los derechos declarados en la DUDH de 1948, esta persona no sólo tendría protección a la vida, la libertad, la seguridad, la libertad de pensamiento y culto, y el derecho a participar en política; también tendría acceso a la educación, a la seguridad social, al trabajo (e igualdad de salarios), libertad de movimiento, un estándar de vida adecuado para su salud y bienestar, con comida, vestimenta, vivienda y servicio médico así como los servicios sociales necesarios. Tendría las mismas protecciones bajo la ley y debería estar protegida contra la discriminación “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. Sin mencionar su derecho al ocio, que incluye vacaciones pagas. Desde que se redactó la DUDH, se han añadido muchos nuevos derechos al derecho internacional de los derechos humanos. En su totalidad, estos derechos ciertamente no son mínimos y temo que académicos como Moyn y los activistas de derechos humanos que lo siguen nos hacen daño. No estoy segura de cuál parte es la que consideran mínima. Me gustaría que todos en el mundo tuvieran estos derechos, y estamos bastante lejos de ello. Más aún, aunque la DUDH no pone un techo a la desigualdad, es posible desear y trabajar por una igualdad económica dentro del marco de los derechos humanos y hacerlo sin menospreciar estas declaraciones y aspiraciones del movimiento como mínimas. Aliento a las personas a volver a leer la DUDH, como hizo Amnistía Internacional al final de su conferencia en noviembre, o la

659 Samuel Moyn, “Human Rights and the Age of Inequality”, cit.

Declaración Americana. Resultan un gran contraste para algunas de las demandas realmente mínimas de política social en los Estados Unidos.⁶⁶⁰

Como respuesta a la segunda afirmación de Moyn, yo diría que el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos han hecho incursiones importantes en la desigualdad “de estatus” en el mundo. La desigualdad de estatus se refiere a la desigualdad basada en diferencias en la estima y respeto, que pueden conectarse, como sostiene la DUDH, con la “raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición”. La desigualdad de estatus no está separada de la desigualdad económica, dado que se asiente en —y se refiere a— las creencias sobre estatus cultural, sobre quién es “mejor”, y esto puede generar diferencias materiales muy significativas, como ha podido verse con los efectos del racismo en los Estados Unidos, por ejemplo, donde el legado de la esclavitud y el racismo continuo es una fuente fundamental de desigualdad económica.⁶⁶¹

Al observar la historia de las luchas de derechos humanos, podemos ver que han representado un movimiento poderoso, quizá el más poderoso para reducir varias formas de desigualdad en el mundo, incluidas las basadas en las diferencias de raza, género, orientación sexual y discapacidad. Dado que los movimientos de derechos humanos han sido efectivos para reducir otros tipos de desigualdad, ¿por qué creeríamos que serían “impotentes” para reducir la desigualdad económica? Los defensores de los derechos de las mujeres han sabido desde hace rato que su inclusión política y la igualdad económica eran dos caras de la misma moneda. Las mujeres necesitaban tener inclusión política para obtener igualdad económica e inclusión económica para proteger su integridad física. Amartya Sen ha hecho un razonamiento similar con respecto a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos y sociales. Los derechos civiles y políticos de expresión, asociación y asamblea son herramientas cruciales que permiten a los individuos perseguir sus derechos económicos.⁶⁶² Las demandas por el derecho al trabajo,

660 Charles Beitz también afirma que los derechos humanos tienen un alcance normativo más amplio y no es correcto describirlos como mínimos. Véase Beitz, “From Practice to Theory”, cit.

661 Cecilia L. Ridgeway, “Why Status Matters for Inequality”, *American Sociological Review*, vol. 79, n° 1, 2014, pp. 1-16.

662 Amartya Sen, “Freedoms and Needs”, cit., p. 31.

al salario equitativo, a formar sindicatos, a la comida, la salud y la seguridad social pueden contribuir a mayor igualdad económica. Todos estos derechos han sido perseguidos por activistas que usan las distintas herramientas del derecho internacional de los derechos humanos, con distintos grados de éxito. Por ejemplo, la Red Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC) conecta a más de doscientas ochenta ONG, movimientos sociales y defensores en más de setenta y cinco países para construir un movimiento global de derechos humanos y justicia social, al trabajar sobre responsabilidad empresarial y política económica para “desafiar políticas y estructuras injustas y promover modelos alternativos de desarrollo”.⁶⁶³ Los tratados como la Cedaw y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial versan tanto sobre igualdad económica en educación y trabajo como sobre inclusión política.

Hoy, las ONG de derechos humanos, especialmente las que se encuentran en el Sur Global, trabajan para enfrentar las serias limitaciones de un orden neoliberal que ignora los derechos humanos. César Rodríguez Garavito, uno de los investigadores-activistas de derechos humanos más innovadores, ha escrito una serie de libros que relevan el importante trabajo que vienen realizando los activistas del Sur Global para promover un amplio espectro de derechos económicos y sociales, derechos de los indígenas y preocupaciones ambientales.⁶⁶⁴ Por ejemplo, la Campaña de Acción de Tratamiento en Sudáfrica, conectada a una red global que incluye grupos de desarrollo basado en derechos como Oxfam, llamó la atención sobre el conflicto entre los derechos de propiedad intelectual de las grandes compañías farmacéuticas y el derecho a la salud y a medicinas básicas. Sus campañas tuvieron éxito con sus compañías para presionarlas y que brindaran medicinas anti-

663 Red-DESC, disponible en <www.escri-net.org/es>.

664 César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco, *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015; César Rodríguez Garavito (ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI. La actividad corporativa bajo la lupa, entre las regulaciones internacionales y la acción de la sociedad civil*, 2018, Buenos Aires, Siglo XXI; César Rodríguez Garavito, “Beyond the Courtroom. The Impact of Judicial Activism on Socioeconomic Rights in Latin America”, *Texas Law Review*, vol. 89, n° 7, 2011, pp. 1669-1698; César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos (comps.), *El derecho y la globalización desde abajo*, ob. cit.; César Rodríguez Garavito, “El futuro de los derechos humanos”, cit.

retrovirales a los países africanos a precios reducidos. Al final, se llegó a una solución al reconocer que el control de un país sobre las crisis cruciales de salud pública puede tener precedencia sobre los derechos de propiedad intelectual.⁶⁶⁵

Los problemas de las empresas y derechos humanos ha sido un área donde el activismo y la investigación en derechos humanos han crecido rápidamente; han llegado personas del Norte y el Sur Global para lidiar con las disparidades económicas y usar nuevas tácticas para hacer responsables a las empresas.⁶⁶⁶ Por ejemplo, el tabaco es un tema clave que involucra a empresas, salud pública y derechos humanos. La expansión global del tabaco afecta la vida de más de mil millones de personas en el mundo en vías de desarrollo. Las poblaciones más vulnerables, como niños, pobres y personas con enfermedades mentales, son quienes más fuman en la actualidad. Hace poco, Uruguay ganó un gran caso contra Phillip Morris que le permitió al gobierno mantener su capacidad de etiquetar cigarrillos, a fin de proteger a la población. Esta victoria no es el producto de una sola ONG o un único país, sino que involucró redes transnacionales y alianzas de varios interesados. En el caso de Uruguay, el gobierno del Frente Amplio puso a funcionar la ley de las etiquetas. Cuando Phillip Morris lo demandó, el gobierno contrató una firma de abogados en Washington, Michael Bloomberg decidió ayudar a pagar los costos legales y Harold Koh, exdecano de la Facultad de Derecho de Yale y antiguo asesor legal del Departamento de Estado de los Estados Unidos, ofreció asistencia legal gratuita al equipo uruguayo. Koh afirmaba que el tabaco es un tema de derechos humanos, que afecta el derecho a la salud de millones de personas alrededor del mundo. Uruguay y los países en campaña para proteger el derecho a la salud encontraron un aliado en nada menos que el comediante John Oliver, cuyo programa sobre

665 Heinz Klug, "Una campaña por la vida. La construcción de una nueva solidaridad transnacional frente al HIV/sida y al Adpic", en César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos (comps.), *El derecho y la globalización desde abajo*, ob. cit.

666 Para una revisión de estos temas y campañas, véase César Rodríguez Garavito (ed.), *Empresas y derechos humanos en el siglo XXI*, ob. cit. Véase también John Gerard Ruggie, *Just Business. Multinational Corporations and Human Rights*, Nueva York, W. W. Norton & Co., 2013.

la obvia avaricia y el cinismo de Phillip Morris fue tan hilarante como bien documentado.⁶⁶⁷

Hacer hincapié en los deberes como complementos útiles de los derechos humanos puede ser una herramienta esencial para enfrentar los desafíos globales de política pública, como el caso de la desigualdad económica. Para confrontar la desigualdad global, es necesario hacer hincapié tanto en los derechos económicos de los individuos a un estándar de vida adecuado así como en los deberes de las empresas e individuos de pagar impuestos para que los gobiernos puedan reducir la pobreza y la desigualdad dentro y fuera de su país.⁶⁶⁸ Asimismo es importante destacar los deberes de los países de cerrar sus paraísos fiscales y prevenir el lavado de dinero.⁶⁶⁹ En palabras del economista Gabriel Zucman, profesor asistente de economía en la Universidad de California, Berkeley:

Cada país tiene el derecho de elegir sus formas de impuestos. Pero cuando [...] las islas Vírgenes Británicas les permiten a los lavadores de dinero crear compañías anónimas por un centavo o cuando Suiza mantiene oculta la riqueza de las élites corruptas en sus arcas, todos ellos roban los ingresos públicos de las naciones extranjeras. [...] Al final, los impuestos que se evaden deben compensarse con más impuestos para los hogares respetuosos de las leyes, a menudo de clase media, en los Estados Unidos, Europa y los países en desarrollo. Nada en la lógica del libre cambio justifica este robo.⁶⁷⁰

Las organizaciones que hacen campañas por los derechos económicos y sociales responsabilizan cada vez más a los paraísos fiscales de que los

667 John Oliver, "Last Week Tonight with John Oliver. Tobacco", video en YouTube, 18:10, de una presentación televisada por HBO en 2015, subido por Last Week Tonight, 15 de febrero, disponible en <www.youtube.com/watch?v=6UshHOCH4q8>.

668 Le agradecemos a Samuel Moyn por llamar nuestra atención sobre este tema de derechos/deberes.

669 Ya están en marcha algunos esfuerzos sobre estos asuntos, como la Financial Action Task Force y los proyectos de Base Erosion and Profit Shifting (BEPS) de la OCDE.

670 Gabriel Zucman, *The Hidden Wealth of Nations. The Scourge of Tax Havens*, Chicago, University of Chicago Press, trad. al inglés revisada, 2015 [ed. cast.: *La riqueza escondida de las naciones. Cómo funcionan los paraísos fiscales y qué hacer con ellos*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2015].

estados no tengan recursos suficientes para brindar derechos económicos y sociales adecuados. Enfrentar con brazo más fuerte el problema de los paraísos fiscales puede ser una de las formas clave de darles a los países en vías de desarrollo los recursos que necesitan para reducir el hambre. El Centro de Derechos Económicos y Sociales (CESR, por sus siglas en inglés) se ocupa de la evasión de impuestos, y la considera un drenaje sistemático de los ingresos públicos que los gobiernos necesitan para el cumplimiento de los derechos humanos. El CESR es una de las organizaciones de derechos humanos que han comenzado a trabajar con lo que podría significar la posibilidad de tener una política de impuestos para derechos humanos, como los esfuerzos en cerrar los paraísos fiscales. En ese sentido, sostiene que “los impuestos son un instrumento crucial para la realización de los derechos humanos, no sólo porque son necesarios para asegurar recursos suficientes, sino también porque la política de impuestos desempeña un papel fundamental en la reducción de desigualdades y en determinar cuán responsables son los gobiernos con sus pueblos”.⁶⁷¹

Las contribuciones que los derechos humanos pueden hacer para conseguir la igualdad económica han sido reconocidas por las personas que trabajan en organizaciones humanitarias y de desarrollo. Las instituciones como Oxfam han estado a la vanguardia de los esfuerzos para que las organizaciones humanitarias y de desarrollo piensen sobre el desarrollo basado en derechos. Después de trabajar en temas de pobreza y desigualdad por muchos años, estas organizaciones se dieron cuenta de que la pobreza y la desigualdad no se relacionan con la falta de recursos sino más bien con la exclusión de la política y la economía. En ciertos lugares, esa exclusión es explícita y legal, como en la Sudáfrica del *apartheid*. En otros, la exclusión es menos visible pero igualmente tiene un fuerte impacto, como la denuncia de Oxfam en los Estados Unidos que involucra a los trabajadores (en su mayoría inmigrantes) de la industria de procesamiento de comida. Al enfocarse en la exclusión, Oxfam ha demostrado que un modelo basado en derechos puede ser útil para enfrentar los problemas de la pobreza y la desigualdad. La idea de un desarrollo basado en derechos ha ayudado a los activistas a hablar de temas importantes con las empresas,

671 “Human Rights in Tax Policy”, Center for Economic and Social Rights, disponible en <www.cesr.org/section.php?id=229>.

que de otro modo no habrían podido plantear por fuera del marco de derechos.⁶⁷²

A pesar de estos esfuerzos, la desigualdad económica sigue en aumento. Creo que incluso campañas de derechos humanos más intensas podrían ayudar a reducir la desigualdad, atacando cosas como la evasión de impuestos, la corrupción y la falta de acceso educativo amplio. Necesitamos más activismo de derechos humanos en temas vinculados a la desigualdad económica. Sin embargo, los movimientos de derechos humanos no tienen que ser las únicas herramientas para luchar contra la desigualdad. El concepto es compatible con otras visiones de justicia. La justicia social y los derechos humanos, por ejemplo, se complementan; como Amartya Sen y Mathias Risse han afirmado, los derechos humanos pueden ayudar a promover y realizar justicia.⁶⁷³ Algunos académicos creen en el “efecto expulsión”, donde un discurso, como el de los derechos humanos, de alguna manera silencia o estrecha el espectro de opciones emancipatorias disponibles.⁶⁷⁴ He visto poca evidencia de este efecto. La influencia del marxismo, por ejemplo, se esfumó por sí sola como resultado de los acontecimientos en la antigua URSS y Europa del Este; los derechos humanos pudieron brindar un discurso alternativo, pero no expulsaron al marxismo. Tampoco he encontrado evidencia de que esto suceda con otros discursos emancipatorios.

Qué significa la legitimidad de los derechos humanos de cara al futuro

El movimiento de derechos humanos se ha probado a sí mismo que es capaz de innovar, incluso en campañas para la protección de derechos económicos y sociales. Los cambios estructurales en el mundo están creando nuevas condiciones para el activismo en derechos humanos. César Rodríguez Garavito afirma que las potencias emergentes como Brasil, Rusia, la India, China y Sudáfrica, la expansión del espectro de actores y los tipos de estrategias legales y políticas, y la disponibilidad de nuevas tecnologías de la información y la comunicación representan una

672 Raymond Offenheiser, conversación con la autora, 24 de mayo de 2016, Boston, MA.

673 Amartya Sen, *The Idea of Justice*, ob. cit.; Mathias Risse, *On Global Justice*, ob. cit.

674 David Kennedy, “The International Human Rights Movement”, cit.

transición, una oportunidad para la creatividad y la innovación. Está convencido de que estas transformaciones estructurales “apuntan hacia un campo de derechos humanos más diverso, descentralizado y en red que en décadas anteriores”.⁶⁷⁵ Pero mucho depende de cómo los defensores de derechos humanos se ajusten al cambio mientras van hacia adelante.

Dado que la protección internacional de derechos humanos no proviene del Norte Global, no debemos diseñar soluciones en las que gobiernos poderosos como el de los Estados Unidos sean necesariamente los líderes. No creo en un club de élite de “representantes” de los derechos humanos, como lo propone Emilie Hafner-Burton. Aunque Hafner-Burton no nos dice quiénes serán los representantes, dan por sentado que los Estados Unidos y Europa Occidental deben tomar el liderazgo.⁶⁷⁶ Creo que los líderes serán varios y provenientes de diversos estados, no sólo de lo que sugiere Hafner-Burton. Así como la Carta de las Naciones Unidas y la DUDH reflejaron las creencias de una amplia coalición de actores estatales y no estatales, los defensores de las actuales luchas de derechos humanos también deben ser más diversos, como un mosaico de países de todo el mundo que tomen el liderazgo en distintos temas de derechos humanos y en distintos tiempos. Esto no es sólo una ilusión. Los estados, activistas e instituciones del Sur Global han hecho amplias contribuciones a la justicia, como en las áreas de derechos económicos y sociales. Brasil y Sudáfrica, por ejemplo, lideraron los derechos LGBT en el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Brasil y México han contribuido a la difusión de políticas sociales efectivas relacionadas con las transferencias de dinero.⁶⁷⁷ Colombia ha adoptado el programa de reparaciones más amplio e innovador del mundo y está en proceso de establecer un nuevo modelo de acuerdos de paz que incorpora decisiones de justicia y reparaciones.⁶⁷⁸ La Corte Constitucional

675 César Rodríguez Garavito, “El futuro de los derechos humanos”, cit., p. 521.

676 Emilie Hafner-Burton, *Making Human Rights a Reality*, ob. cit.

677 Véanse Maria Beatriz Bonna Nogueira, “The Promotion of LGBT Rights as International Human Rights Norms. Explaining Brazil’s Diplomatic Leadership”, *Global Governance*, inédito, 12 de noviembre de 2016, archivo en Word; Michelle Morais de Sa e Silva, “Conditional Cash Transfers and Improved Education Quality. A Political Search for the Policy Link”, *International Journal of Educational Development*, vol. 45, 2015, pp. 169-181.

678 Kathryn Sikkink y otros, “Comprehensive Reparations Measures in Colombia. Accomplishments and Challenges”, informe inédito entregado al gobierno colombiano el 1º de junio de 2015, mimeo.

de Sudáfrica ha tomado una serie de decisiones revolucionarias sobre los derechos a la salud y a la vivienda, mientras que la Corte Suprema de la India ha reafirmado un derecho constitucional a la alimentación y ordenó una inversión masiva en los programas de almuerzos escolares para ayudar a implementarlo.⁶⁷⁹ Los países pequeños pueden hacer una diferencia, como ha ocurrido con Jordania, Costa Rica y Liechtenstein cuando ocuparon la secretaría de los estados miembros de la CPI, y la guiaron durante su difícil primera década de vida. Los países entrarán y saldrán del liderazgo de los derechos humanos, dependiendo de cuáles partidos políticos estén en el poder y de otras cuestiones importantes.

La mayoría de los países que apoyaron la agenda de derechos humanos también han experimentado períodos de retroceso. No quisiera idealizar ni homogeneizar el protagonismo de los países del Sur Global. Brasil desempeñó un papel importante en 1948 cuando pidió una Corte Interamericana de Derechos Humanos, pero, en 2011, dejó de contribuir financieramente a la OEA para protestar por una decisión de la CIDH. Esta había solicitado al gobierno brasileño suspender la construcción de la represa Belo Monte porque no había consultado el proyecto con los pueblos indígenas locales. Por la misma época, Brasil apoyó una resolución en el Consejo de Derechos Humanos a favor de los derechos LGBT.⁶⁸⁰ Brasil puede asumir, y ha asumido, un liderazgo en el área de los derechos humanos, pero también ha trabajado para socavarlos, a veces de forma simultánea. La disonancia aparente no es única. La lucha *antiapartheid* fue una de las campañas de derechos humanos globales más tempranas y difundidas en el mundo. El gobierno del CNA bajo Mandela luego brindó el liderazgo para la creación de la CPI y ratificó el estatuto en 2000, y sin embargo en 2016 Sudáfrica había comenzado el proceso de retirarse de la Corte. Como hemos visto en los capítulos históricos

679 Sobre la decisión de la Corte Suprema de India, véase Jennifer Geist Rutledge, *Feeding the Future. School Lunch Programs as Global Social Policy*, New Brunswick, NJ, Rutgers University Press, 2016. Sobre las contribuciones de campañas de derechos económicos y sociales en el Sur Global, véanse César Rodríguez Garavito y Boaventura de Sousa Santos (comps.), *El derecho y la globalización desde abajo*, ob. cit.; César Rodríguez Garavito (coord.), *Extractivismo versus derechos humanos. Crónicas de los nuevos campos minados en el Sur Global*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, disponible en <www.dejusticia.org>.

680 Véase Bonna Nogueira, "The Promotion of LGBT Rights as International Human Rights Norms", cit.

de este libro, la India desempeñó un papel clave al defender derechos humanos en la ONU. La Corte Suprema india también tomó decisiones revolucionarias en algunos derechos económicos y sociales, de los cuales el más importante es el derecho a la alimentación. Y luego, en 2014, Narendra Modi ganó las elecciones a primer ministro. Modi, el líder del partido nacionalista hindú de derecha BJP, era el ministro del Estado de Gujarat cuando se llevaba a cabo limpieza étnica contra musulmanes con la complicidad del gobierno estatal. Estos ejemplos demuestran que los países del Sur Global tienen una política tan cambiante y compleja como la de los Estados Unidos. Su capacidad de contribuir a la agenda global de derechos humanos, variará sin lugar a dudas.

No hay razón para creer que China o Rusia promoverán la protección internacional de derechos humanos en el futuro próximo. El aumento de poder e influencia de China en efecto es preocupante para la agenda de la protección internacional de derechos humanos, aunque, al mismo tiempo, su rápido crecimiento económico ha hecho más para arrastrar a muchas personas por fuera de la pobreza que cualquier otra tendencia reciente. China tiene una política de indiferencia a las prácticas internas de derechos humanos de otros estados y esta falta de atención a la democracia y a los derechos humanos es atractiva para los gobiernos vecinos y socios comerciales. Mientras busquen crecer junto con China, los estados vecinos serán sensibles y serviciales a los intereses e ideales de esta nación. Es probable que estos países graviten lejos de los Estados Unidos y se dirijan hacia China.⁶⁸¹ Sin embargo, los continuos problemas del país asiático con el poder blando hacen improbable que pueda persuadir a grandes sectores del mundo para adoptar sus políticas alternativas a los derechos humanos y a la promoción de la democracia.⁶⁸² Iain Johnston afirma que el miedo de que China esté socavando la democracia y los derechos humanos puede resultar exagerado. No hay evidencia, por ejemplo, de que la política de China de ayuda o de transferencia de armas en África esté apoyando activamente a países autoritarios o a aquellos que violan los derechos humanos.⁶⁸³

681 Esto proviene de una presentación de Yuen Foong Khong en el Simposio sobre Poder Blando y la Conferencia Manshel en Honor a Joseph S. Nye, Jr., Cambridge, MA, 12 de diciembre de 2015.

682 Ideas de una respuesta de Joseph Nye a la presentación de Yuen Foong Khong en el Simposio sobre Poder Blando.

683 Alastair Iain Johnston, "China and International Order. Which China? Which Order", 2017, inédito. Le agradezco a Johnston por el permiso de citarlo.

Los Estados Unidos deben ser una parte vital de la coalición para proteger y promover los derechos humanos en el plano internacional. En este momento, sin embargo, se ven impedidos de desempeñar un papel más central. Incluso antes de la elección de Donald Trump, el país no estaba cumpliendo con su parte: la administración Bush llevó a cabo una política de tortura y traslado forzado y fracasó en buscar cualquier rendición de cuentas por ello, invadió a Irak y, de forma más general, alardeó en el derecho internacional. La administración Obama fracasó en responsabilizar por la tortura a la administración Bush y en terminar con el encarcelamiento indefinido en Guantánamo, y además expandió el uso de los asesinatos selectivos. Los Estados Unidos deberían liderar con el ejemplo, en vez de aconsejar a otros con políticas que ellos mismos no piensan adoptar.

Los derechos de las mujeres y de las personas con discapacidades son instancias donde los Estados Unidos han liderado con el ejemplo. Mucho se ha dicho sobre el fracaso de los Estados Unidos en ratificar la Cedaw y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidades y sin embargo, en estas dos áreas, la legislación estadounidense ha estado a la vanguardia y en la práctica hemos cumplido con los tratados más que cualquier otro país que los haya ratificado, haciendo lo que Harold Koh llama “cumplimiento sin ratificación”.⁶⁸⁴ Sin embargo, en materia de tortura, traslado forzado y prisioneros políticos, en el corazón mismo de la agenda de derechos humanos, los Estados Unidos han retrocedido terriblemente y esto ha dañado nuestra capacidad de hablar en favor de los derechos clave. Antes de la elección de Trump, en un primer borrador de este capítulo, escribí:

lo más importante que los Estados Unidos pueden hacer para ejercer un liderazgo en derechos humanos es cerrar Guantánamo y terminar con la práctica de detención arbitraria e indefinida en ese lugar. Segundo, los Estados Unidos deben responsabilizar penalmente a los funcionarios de la administración Bush por las prácticas de secuestro, detención arbitraria y tortura. Estas atentan contra nuestra constitución, nuestros estatutos domésticos y nuestras obligaciones del derecho internacional. Lo único que restablecería la legitimidad de los Estados

684 Harold Hongju Koh, “Foreword. On American Exceptionalism”, *Stanford Law Review*, vol. 55, nº 5, 2003, pp. 1479-1527.

Unidos para actuar en el campo de los derechos humanos sería responsabilizar a estos individuos por esos crímenes.

Tras la asunción de Trump, todo esto se siente anticuado e imposible. Nuestra principal tarea hoy es prevenir que la administración Trump regrese a las políticas de tortura y traslado forzado.

Vivimos en tiempos peligrosos. Nunca había sido tan importante que los defensores de los derechos humanos en el ámbito local e internacional colaboren con los académicos. Debemos asumir acciones guiados por éxitos anteriores para promover los derechos humanos y basados en nuestra mejor historia y ciencia social. No acuerdo con quienes afirman que sólo debemos involucrarnos con la política doméstica y abandonar las normas y el derecho internacional de los derechos humanos.⁶⁸⁵ Al contrario, necesitamos movimientos domésticos más fuertes que miren tanto interna como internacionalmente para proteger a las poblaciones vulnerables del odio y la discriminación, y para movilizar grupos afectados por la globalización. Los derechos humanos seguirán siendo un discurso movilizante tanto para los públicos locales como para los internacionales.

Debido al contexto político actual, este libro parece aún más necesario, pues brinda una historia de luchas pasadas en las cuales los gobiernos de los Estados Unidos y del Reino Unido estaban claramente del bando contrario al de los derechos humanos. Expone cómo las personas oprimidas han usado las ideas de los derechos humanos para mejorar su suerte, mientras que las élites, a menudo las estadounidenses, hacían la vista gorda. Hemos visto cómo en los sesenta los estados recién descolonizados propulsaron la agenda de derechos humanos mientras los Estados Unidos estaban enfrascados en la discriminación racial. Los grupos oprimidos presionaron desde arriba a un gobierno estadounidense que intentaba ganar los corazones y las mentes del mundo en vías de desarrollo durante la Guerra Fría. Al mismo tiempo, las presiones internacionales se sumaron a los movimientos sociales locales para terminar con la segregación racial formal en territorio estadounidense. Esto demuestra cómo los movimientos sociales locales se pueden beneficiar del apoyo de redes transnacionales e instituciones internacionales.

685 Véase Stephen Hopgood, "Fascism Rising", *openDemocracy*, 9 de noviembre de 2016, disponible en <www.opendemocracy.net>.

De forma más reciente, la resistencia internacional a la política de tortura y traslado forzado de la administración Bush se alineó con la oposición local en aras de terminar los abusos del gobierno estadounidense. Bush, Cheney y Rumsfeld no se persuadieron por los argumentos sobre el derecho y las normas internacionales, pero eventualmente entendieron que no podrían perseguir sus intereses debido a la resistencia que enfrentaban, y que se proponía responsabilizar penalmente a los funcionarios estadounidenses. Las normas y el derecho internacional inspiraron a otros países a tomar una posición firme contra la tortura estadounidense, que a su vez limitó la capacidad del gobierno de obtener sus intereses percibidos. En un reciente artículo de *Foreign Affairs*, Douglas Johnson, Alberto Mora y Averell Schmidt documentan los costos estratégicos de la política de tortura y traslado forzado para los intereses de largo plazo de los Estados Unidos, y afirman que la política perjudicó al país porque otras instituciones y países creían y hacían cumplir el derecho internacional de los derechos humanos.⁶⁸⁶

El cambio en derechos humanos es un proceso a largo plazo que ha experimentado y seguirá experimentando retrocesos dramáticos, y la indiferencia explícita al derecho internacional de los derechos humanos manifestada por la administración Trump es el último exponente de ello. Pero no es la primera vez que el gobierno estadounidense se ha opuesto a los movimientos de derechos humanos. Los esfuerzos locales concertados *en colaboración con* presiones internacionales de gobiernos extranjeros y movimientos e instituciones de derechos humanos serán esenciales para mitigar la capacidad de la administración Trump de cometer violaciones de los derechos humanos. Un examen más cercano de la historia de las ideas de derechos humanos brinda modelos de colaboración entre movimientos locales y presiones internacionales, modelos que ofrecen esperanza y guía en este difícil momento. No podemos desechar la idea de los derechos humanos, porque la necesitamos más que nunca.

686 Douglas Johnson, Alberto Mora y Averell Schmidt, "The Strategic Costs of Torture. How 'Enhanced Interrogation' Hurt America", *Foreign Affairs*, vol. 95, nº 5, 2016, pp. 121-132.

Cómo hacer que los derechos humanos funcionen

La paciencia y la convicción de que los derechos humanos y la democracia se ganan si hay de por medio un esfuerzo largo y sostenido deben ser las enseñanzas importantes de este libro. El proceso de exigir y asegurar los derechos humanos nunca ha sido fácil ni ha estado exento de desafíos. Al contrario, la lucha y el conflicto están en el corazón de este libro pues están en el corazón del movimiento de derechos humanos. Comenzando por Bogotá con la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, he seguido luego las peripecias del apoyo a los derechos humanos a través de la Guerra Fría hasta el siglo XXI. El progreso de derechos humanos nunca fue espontáneo, ni resultado de la evolución natural del derecho o la cultura global en los países, ni fluyó desde Occidente y su tradición ilustrada al resto del mundo. En cada paso, el retraso ha sido la regla, no la excepción. Sólo con una visión de largo plazo se puede discernir una tendencia hacia el progreso. Creo que, con el tiempo, los académicos también mirarán hacia atrás y verán este período como un punto de inflexión en el camino hacia la protección de los derechos humanos.

Las primeras lecciones para hacer que funcionen los derechos humanos son que nuestras “soluciones” no pueden exacerbar las mismas condiciones que sabemos son las causas de las violaciones de los derechos humanos, especialmente la guerra, el autoritarismo, la impunidad y las ideologías deshumanizantes y excluyentes. He afirmado que la guerra no debe verse como una herramienta importante para promover los derechos humanos porque las investigaciones sugieren que la intervención militar no tiene mayores efectos en los derechos humanos y, en el peor de los casos, contribuye a la represión estatal.⁶⁸⁷ Dados los inmensos costos y el sufrimiento provocado por cualquier guerra, estas investigaciones refrendan mi creencia de que la intervención militar debe evitarse a toda costa a excepción de las situaciones más extremas, y sólo entonces debe usarse cuando sea autorizada por el Consejo de Seguridad de la ONU.

Con respecto a la deshumanización, debemos ser conscientes de cómo deshumanizamos a otras personas y culturas y protegernos contra esas prácticas. Hoy, en los Estados Unidos y Europa Occidental algunos de-

687 Dursun Peksen, “Does Foreign Military Intervention Help Human Rights”; James David Meernik, Steven C. Poe y Erum Shaikh, “The Use of Military Force to Promote Human Rights”, cit.

monizan a los fundamentalistas musulmanes de un modo no muy diferente a cómo los Estados Unidos y muchos líderes latinoamericanos hablaron de los comunistas, algunos de ellos comunistas electos democráticamente, durante la Guerra Fría. Las ideologías que deshumanizan a los opositores están asociadas con más represión y con la lógica de que el fin justifica los medios. Los derechos humanos requieren de un enfoque distinto. Los derechos humanos no dejan que los fines justifiquen los medios, porque los medios también son los fines. En otras palabras, si el bienestar y los derechos de humanos individuales son los fines que buscamos, abusar de esos derechos no puede ser el medio para ese fin. Finalmente, los derechos humanos no se prestan a la deshumanización porque insisten en que cada ser humano tiene los mismos derechos por el hecho de ser humano.

Cuando el concepto de derechos humanos funciona, porque apoya las aspiraciones y movimientos de las personas por los derechos, no porque los impone desde fuera. Uno no puede bombardear un país hasta que se protejan sus derechos. De la misma manera, uno no puede destruir la democracia para salvarla. Los medios son los fines y cualquier cambio que suceda tiene que ser consistente con el Estado de derecho. Algunos han llamado a este argumento “minimalista” por enfocarse en garantías procedimentales. Si la ideología de la seguridad nacional y el discurso revolucionario violento son ejemplos de maximalismo, les doy la bienvenida a las contribuciones del minimalismo. Llamarlas minimalistas ignora la esencia misma de los derechos humanos: que sus objetivos últimos son tan maximalistas como cualquier visión del mundo, pero que hay recursos limitados para lograr esos objetivos.

Conclusión

Este libro se ha enfocado en la legitimidad y la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos. Afirmé que ambos conceptos (legitimidad y efectividad) siempre implican comparaciones y por tanto el tema crucial que debemos enfrentar es este: “¿En comparación con qué?”. En comparación con otras normas emancipatorias, instituciones y prácticas existentes, afirmo que los movimientos de derechos humanos han sido los más legítimos y más efectivos para promover el bienestar humano. Sin embargo, debido a que las tácticas de derechos humanos son principalmente deliberativas y no violen-

tas, el cambio que se promueve en los derechos humanos viene poco a poco y sólo como resultado de luchas concertadas.

El futuro que preveo es uno que implica luchas continuas en un contexto de violaciones de derechos humanos en curso. Los movimientos efectivos pueden adaptar el derecho y el discurso de los derechos humanos para su ventaja con tácticas innovadoras, y por tanto traducir los ideales basados en derechos en prácticas locales e internacionales. Donde tengan éxito en conducir a mayor democracia y a aumentar los costos de represión de líderes poderosos, las condiciones van a mejorar, lentamente y con tropiezos.

Mi revisión de investigaciones pasadas y actuales sobre derechos humanos sugiere que no estamos para nada en “el fin de los tiempos de los derechos humanos” o en “el ocaso del derecho internacional de los derechos humanos”. Al contrario, estamos en un período de dinamismo vibrante en los movimientos, normas e instituciones de derechos humanos. Los hechos recientes en el mundo y en los Estados Unidos han hecho que algunos desesperen, pero al ver más de cerca la historia de los derechos humanos y las tendencias actuales podemos tener esperanza en el progreso a pesar de las luchas y los contragolpes. Los dos factores más grandes correlacionados con las violaciones de derechos humanos son la guerra y el autoritarismo, y hemos visto que ambos están en franco retroceso a nivel global. Sin embargo, después de varios años en declive, el número de conflictos intraestatales comenzó a aumentar otra vez en 2014 y 2015 y el número de democracias no ha aumentado desde 2000, lo cual significa que se necesita hacer más para disminuir la guerra y mejorar la democracia para seguir brindando las recompensas de los derechos humanos. La impunidad por violaciones pasadas de derechos humanos es otro catalizador de futuras violaciones. Aunque todavía estamos rodeados de impunidad, los procesos locales e internacionales y de comisiones de verdad efectivas ha comenzado a combatir esto de forma gradual.

Los procesos de derechos humanos son un conjunto de herramientas que han contribuido a conquistar algunos resultados positivos para los derechos humanos alrededor del mundo. En comparación con otras herramientas existentes, como el uso de la intervención militar o un aumento en la ayuda extranjera, los gastos en tiempo y dinero no son enormes cuando se trata de los derechos humanos; son moderados y aceptables en relación con los resultados que documentamos. Dentro de nuestro mundo imperfecto, parece que los procesos de derechos humanos tienen resultados prometedores y deben ser desarrollados, mejorados y diversificados para continuar con éxito.

Poco después de la elección de Trump, un activista de derechos humanos compartió un irónico texto en Twitter, refiriéndose a la DUDH: “Si sólo hubiera un conjunto de ideales y valores universales en los que se pudiera unir la humanidad para combatir el populismo xenófobo”.⁶⁸⁸ Tenemos dicho conjunto de ideales y valores universales, encarnados en instituciones internacionales, contruidos meticulosamente gracias a décadas de deliberación y lucha por un conjunto diverso de actores, incluidos los líderes y activistas del Sur Global. Estos ideales no se impusieron, sino que se consintieron después de un sinfín de horas de debate y a través de la ratificación legal de docenas de tratados internacionales de derechos humanos que ahora son respaldados por la mayoría de los países del mundo. Ellos han encarnado en instituciones de derechos humanos y han sido utilizados por activistas en todo el mundo para movilizar personas y generar cambios positivos. Necesitamos esos ideales e instituciones ahora más que nunca. Necesitamos manifestar nuestra ira por las injusticias y por las violaciones de los derechos humanos. Pero también necesitamos esperanza, resistencia y la convicción de que podemos hacer una diferencia, y eso es justo lo que espero que este libro brinde.

688 Andrew Stroehein, Twitter, 30 de noviembre de 2016, 2:21am, disponible en <twitter.com/astroehlein/status/803906671747694592>. Stroehein es el director de Medios para Europa de Human Rights Watch.

Agradecimientos

Dado que dediqué este libro a algunos de mis mentores, quiero empezar agradeciendo su acompañamiento en mi trabajo. Raymond (Bud) Duvall fue el primero en presentarme la teoría de las relaciones internacionales, la teoría de la dependencia y, lo que fue más importante, qué significa pensar de manera rigurosa cuando era una estudiante de pregrado en la Universidad de Minnesota. Después, como su colega durante muchos años, me seguí beneficiando de su mente aguda y su espíritu generoso. Mi interés en los derechos humanos se remonta a mi tiempo como estudiante de intercambio en Uruguay y mi trabajo con una organización de derechos humanos después de terminar mi pregrado. David Weissbrodt me ayudó a conseguir ese primer trabajo en derechos humanos y después, como mi colega y amigo, me enseñó mucho de lo que sé sobre derecho internacional de los derechos humanos. Los orígenes teóricos y filosóficos de este libro van hasta mis días en el doctorado y, en particular, a mis encuentros con el trabajo de Albert Hirschman. Como estudiante en los inicios de los ochenta con un trabajo previo en activismo de derechos humanos, al principio sentí que la única opción que tenía era adoptar el determinismo económico de la izquierda si quería confrontar al estructuralismo neorrealista que dominaba los debates de las relaciones internacionales en ese momento. Pero dudaba de la posibilidad y la eficacia de la revolución económica, si no política, que buscaba la teoría de la dependencia. El trabajo más matizado y esperanzador de Hirschman parecía dibujar un camino distinto, en que las ideas y la agencia importaban y el cambio ocurría de formas inesperadas y graduales. No puedo recordar cuál fue el primer texto de Hirschman que leí, si fue su crítica a los determinantes económicos de la democracia, su celebración del trabajo de los reformadores o su condena a la aplicación de modelos extranjeros e inapropiados al desarrollo latinoamericano, pero sus palabras resonaron con mis propias experiencias e investigaciones previas. Albert Hirschman luego se convirtió en un mentor y descubrimos que no sólo compartíamos un

interés en el desarrollo económico de América Latina sino también en los derechos humanos.

Por esos días, John Ruggie me estaba presentando ideas que después él llamaría constructivismo y que encajan con el posibilismo; él brindó un lenguaje teórico para lidiar con estos temas con una audiencia de relaciones internacionales (RRII). Ruggie también me alentó a unir mi interés en la teoría de las RRII con mi amor por la investigación en América Latina, que es algo que he continuado en este libro. Cuando llegué a la Argentina para hacer investigación, Elizabeth Jelin me introdujo en la teoría de movimientos sociales, me mostró cómo se podía estar cerca de estos movimientos y mantener a la vez una perspectiva crítica, y fue un modelo de lo que significa ser una académica sénior fuerte (nótese que aprendí esto en la Argentina y Brasil, donde los institutos de investigación en los que trabajaba tenían más mujeres en posiciones sénior que el departamento de ciencia política en la Universidad de Columbia). Robert Keohane me hizo comprender más acabadamente el pensamiento sistemático y es un modelo de lo que significa ser un mentor y amigo. También me demostró cómo asumir riesgos y no dejarse encasillar en un único tipo de relaciones internacionales. Cada uno de los mentores que menciono aquí ha sido un “intruso”, en palabras de Albert Hirschman, que va de una disciplina a otra y entre subcampos en nuestras disciplinas.

Estoy agradecida con el Instituto Radcliffe de Estudios Avanzados y la Escuela Kennedy de Harvard por nominarme y nombrarme Radcliffe Professor, con el gran privilegio de dos años de licencia de investigación en Radcliffe. Este libro es producto de ese privilegio. Sólo caminar por Radcliffe Yard hasta el Byerly Hall cada mañana era una invitación a la vida intelectual, mientras que mi trabajo y enseñanzas en la colmena que llamamos la Escuela Kennedy y su Centro Carr de Derechos Humanos significaba que siempre tendría un pie en los debates actuales sobre política y política pública. Mi reconocimiento a las dos familias generosas que me apoyaron durante la escritura de este libro, la familia Ryan y la familia Pforzheimer. Agradezco a mi muy interdisciplinario grupo de lectura de derechos humanos de Radcliffe, la novelista V. V. Ganeshanathan, los historiadores Tyrell Haberkorn e Irmtrud Wojak, la investigadora en derecho Carol Steiker y el filósofo John Tasioulas, por sus comentarios en una versión temprana de un capítulo. También les agradezco a la decana Lizbeth Cohen y Judith Vichniac, vicedecana del Programa de Becas de Radcliffe, por su apoyo. Le agradezco particularmente a Radcliffe por ayudarme a conocer y contratar a la persona que más me ayudó con todos los aspectos de este libro durante tres años, una de mis compañeras de investigación

del pregrado en Radcliffe, Jessica Tueller. Jessica se unió a mi equipo de investigación en Radcliffe en 2014 y, junto con Giovanna Robledo y Grayson Fuller, asistieron con la investigación temprana sobre las contribuciones latinoamericanas a los derechos humanos. Después, descubrí que Jessica no sólo era una gran asistente de investigación sino también una buena editora, organizadora, correctora de estilo y productora de índices. Ella trabajó conmigo de manera eficiente en cada paso en el camino, siempre con buen humor y actitud. Fernando Berdion del Valle, del Centro Carr, me ayudó a supervisar mi equipo de investigación en Radcliffe, y luego se convirtió en mi coautor en el tema de la historia de los derechos humanos y deberes. Mi asistente profesoral, Derya Honça, también brindó asistencia editorial y comentarios y sugerencias para el manuscrito.

Tengo una deuda intelectual con un puñado de autores con los que trabajé en artículos donde germinaron algunas de las ideas de este libro. En particular, le agradezco a Geoffrey Dancy, un espíritu intelectual afín, quien trabajó conmigo para formular algunos de los argumentos en el capítulo 6 y me dio permiso de usar partes de nuestro material en coautoría. De igual manera, Ann Marie Clark y yo desarrollamos primero algunas de las críticas a las medidas de derechos humanos que presento en el capítulo 5, y estoy agradecida por dejarme usar algunos de esos materiales de las primeras versiones de nuestro artículo como coautoras. Finalmente, en el capítulo 6, uso materiales de un capítulo en coautoría con Hans Peter Schmitz.

Además de mis coautores, hay un grupo de académicos que estuvieron presentes en el manuscrito en muchos sentidos. Primero, César Rodríguez Garavito, con quien tengo una deuda por una serie entera de intercambios y discusiones que incentivaron mi pensamiento y escritura. Me he beneficiado ampliamente de la lectura de mucho de lo que él ha escrito, y el artículo con él sobre las críticas de los derechos humanos me permitió enfocar este libro sobre los dos desafíos más grandes: legitimidad y efectividad. Le agradezco a Liliana Obregón no sólo por su investigación sobre conciencia criolla sino también por el tour por Bogotá, su ciudad, que incluyó los lugares donde se redactó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Bromeamos al decir que éramos las únicas dos personas a las que les parecía importar que la primera declaración intergubernamental de derechos humanos se hubiera escrito en esos edificios en Bogotá. Espero que un día la ciudad de Bogotá haga una placa en el Gimnasio Moderno que reconozca que fue ahí donde se redactó la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Mi incursión en las historias olvidadas de los derechos humanos del Sur Global ha sido una obsesión intelectual de tan vieja data que casi no puedo agradecerles a todos los que me orientaron o ayudaron. Escribí mi primer artículo sobre este tema en 1997, allí destacaba las contribuciones latinoamericanas a los derechos humanos y a la promoción de la democracia. Mi investigación ha estado informada en cada estado por otros académicos que trabajan en esta área, desde Jan Herman Burgers, cuyo texto de 1992 titulado “The Road to San Francisco” [El camino a San Francisco] fue el primero que llevó a pensar, hasta el libro de 2016 de Steven Jensen *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values* [Cómo se hicieron los derechos humanos internacionales. Los años sesenta, la descolonización y la reconstrucción de los valores globales], que afortunadamente salió justo a tiempo para que su investigación se incluyera en este manuscrito. La lista de autores de quienes he aprendido sobre el tema es demasiado amplia para mencionarlos a todos, pero sus nombres y su trabajo se puede encontrar en el texto del libro, en los pies de página y en la sección de lecturas sugeridas.

Mis editores Eric Weitz y Brigitta van Rheinberg hicieron múltiples contribuciones a esta obra. Me escucharon y apoyaron cuando planteé que tenía que escribir un libro un poco distinto al que había propuesto originariamente sobre la historia latinoamericana. Por su apoyo, sus comentarios detallados y excelentes sobre la propuesta y el manuscrito entero, y por haber reunido al grupo de revisores más útil que pueda imaginar, les estoy profundamente agradecida. Le agradezco de forma particular a Eric Weitz, no sólo por su propio trabajo sobre la historia de los derechos humanos, sino también por sugerir que incorporara algunos de los resultados de las investigaciones hechas por un nuevo grupo de historiadores de derechos humanos en el contexto más general de la descolonización y la Guerra Fría.

Siempre es difícil agradecer a los revisores anónimos, pero rara vez he recibido comentarios y sugerencias tan informados y precisos como los que me brindaron aquí. Me considero afortunada por estos revisores, e intenté responder a casi todas sus sugerencias.

Quiero agradecerle a Luis Moreno Ocampo por recordarme en varias ocasiones estar atenta a los opositores reales de los derechos humanos: los gobiernos que reprimen a sus ciudadanos y que persiguen a las ONG de derechos humanos, o que usan los derechos humanos de forma hipócrita para justificar las intervenciones militares que quieren llevar a cabo por otras razones. También quiero agradecer a los cientos de personas de

las instituciones y movimientos de derechos humanos que entrevisté durante tantos años, así como a los que entrevisté específicamente para este libro, en particular a Heba Morayef, Lucia Nader, Sergio Aguayo, Doutje Lettinga, Tawakkol Karman, Jack Rendler, César Rodríguez Garavito, Navi Pillay, Gaston Chillier, Paula Romo, Carolyn Patty Blum y Miguel Pulido. También quiero agradecerles a todos los participantes de dos talleres organizados por el Laboratorio de Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, en Colombia, y la Open Society Foundations, sobre el tema de “¿Una crisis de derechos humanos? Una propuesta para reflexionar, reevaluar y reorganizar”, porque fueron mi retroalimentación para un borrador de lo que se convertiría en el capítulo 5 de este libro. Le doy gracias a Holly Cartner por su lectura cuidadosa y sus comentarios comprensivos. También a todos los participantes de un taller organizado en la Universidad de Brown en 2015 sobre “Redes transnacionales de defensa. Reflexión de quince años de teoría y práctica en evolución”, por sus comentarios y sugerencias en un borrador de un capítulo de este libro, en particular a Peter Evans, César Rodríguez Garavito, Doutje Lettinga, Harsh Mander, Margaret Keck, Amanda Murdie, Louis Bickford, Cecelia Santos, Enrique Peruzzotti, Kathryn Hochstetler, Maritza Paredes, Daniela Ikawa y Patrick Heller. Los participantes en un taller sobre “¿Cómo sabemos lo que sabemos? Un mapa del futuro de la documentación y análisis de los derechos humanos”, en la Universidad Estatal de Arizona en 2015, me hicieron comentarios útiles sobre mi trabajo y compartieron sus propios análisis sobre temas relacionados con el capítulo 5. Estoy agradecida en particular a los organizadores Reed Wood y Daniel Rothenberg, y a los participantes Patrick Ball, Scott Edwards, Christopher Fariss, David Gartner, Milli Lake y Will Moore.

Aprecio los comentarios y sugerencias de los colegas en tres talleres llevados a cabo en la Escuela Kennedy de Harvard, en Bogotá, y en la Escuela Munk de la Universidad de Toronto, por enseñarme una práctica de derechos humanos más estratégica y orientada a los resultados. Gracias a los miembros del Coloquio de Derechos Humanos de Harvard, que hicieron comentarios escritos o en persona al capítulo 1, entre ellos, Mathias Risse, Beth Simmons, Jacqueline Bhabha, Gerald Neuman, Tyler Giannini, Phuong Pham, Patrick Vinck, Douglas Johnson, Steven Pinker, Zachary Kaufman, Sam Moyn y Sushma Raman. Gracias a mis colegas en la Escuela Kennedy de Harvard, que participaron y dieron comentarios como respuesta a una charla de investigación de profesores, especialmente a Malcolm Sparrow, Robert Putnam, Jane Mansbridge y Archon Fung. Gracias a Katherine Marino por su lectura detallada y comenta-

rios al capítulo 3, y por el permiso para citar su manuscrito de un libro en prensa. Asimismo, por diversas formas de comentarios, asistencia y apoyo, quiero agradecerles a Charlie Clements, Brooke Coe, Shamila Daluwatte, Alastair Iain Johnston, Bridget Marchesi, Joseph Nye, Tamyá Rebelo, Alejandro Chehtman, Fidelis Magalhaes, Maria Beatriz Bonna Nogueira, Stephen Northfield, Michelle Morais de Sa e Silva, Raymond Offenheiser, Richard Price y Averell Schmidt.

También quiero reconocer el compañerismo de algunos académicos que llamo los “críticos” en este libro. Conozco bien a algunos de ellos, como James Ron, Jack Snyder, Leslie Vinjamuri y Samuel Moyn. Siempre estuvieron abiertos al debate y me invitaron a debatir con ellos en distintos formatos. Aprecio los desacuerdos intelectuales genuinos y los intercambios estimulantes que hemos tenido.

Mi esposo, Douglas Johnson, ha sido tanto mi inspiración como mi mejor apoyo para todo lo que he escrito. Hemos discutido casi todas las afirmaciones del libro. Les agradezco a mis padres por su amor y apoyo, por su compromiso con los derechos humanos y agradezco especialmente a mi madre que le haya leído en voz alta mi último libro a mi papá cuando estaba quedándose ciego. Ellos me motivaron a escribir otro libro que quisieran leer en voz alta.

Sugerencias de lecturas, video y audio

A modo de resumen

Para aquellos cuyo interés nace de mis afirmaciones sobre mejoras en el bienestar humano básico en el mundo, hay varios sitios con presentaciones visuales excelentes de datos sociales, económicos y políticos. En particular, véase Our World in Data, una publicación virtual de Max Roser, un economista y crítico de medios conocido por su investigación sobre tendencias globales de condiciones de vida y su visualización de estas tendencias. El producto del ingenio del fallecido Hans Rosling, la página web Gapminder, presenta herramientas innovadoras desarrolladas por su equipo y que apuntan a “descubrir la belleza de las estadísticas para una visión del mundo basada en hechos”. Rosling describió la historia de cómo comenzó este enfoque en su famosa Ted Talk, disponible en <www.ted.com>. También les sugiero seguir a Max Roser o al grupo de Gapminder en Twitter en @MaxCRoser y @gapminder, para algunos rayos de sol basados en hechos sobre una avalancha de noticias terribles. De igual forma, revisen la columna de Nicholas Kristof, “Why 2017 May be the Best Year Ever” [Por qué 2017 puede ser el mejor año del mundo], *The New York Times*, 21 de enero de 2017.

Sobre conflicto y guerra, véase el sitio y los datos del Proyecto de Informe de Seguridad Humana en <www.hsrgroup.org> así como la página del Instituto de Investigación de Paz en Oslo (PRIO, por sus siglas en inglés) y el Departamento de Investigaciones de Paz y Conflicto Armado en la Universidad de Uppsala. Estos grupos crearon un bien público para la comunidad académica entera al codificar y compilar los datos más completos sobre conflictos; véanse, por ejemplo, su mapa y su gráfico sobre muertes derivadas del conflicto a lo largo del tiempo en <ucdp.uu.se/#/exploratory>. El documental animado y basado en datos de Neil Halloran, *The Fallen of World War II* [Los caídos en la Segunda Guerra Mundial], en YouTube, brinda una muestra visual impresionante sobre la violencia durante la Segunda Guerra Mundial y el dramático declive posterior. Tanto para un resumen de las tendencias más amplias en el descenso de la violencia en el mundo como para una visión sobre la psicología detrás de los números, otro recurso esencial es Steven Pinker,

Los ángeles que llevamos dentro. El declive de la violencia y sus implicaciones (Paidós, 2012).

Para explorar más a fondo las críticas de la legitimidad y efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos, sugiero comenzar con dos publicaciones de Amnistía Internacional Holanda. La primera es Doukje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Debating The Endtimes of Human Rights. Activism and Institutions in a Neo-Westphalian World* [El debate por el fin de los tiempos de los derechos humanos. Activismo e instituciones en un mundo neowestfálico] (2014), y la segunda es Doukje Lettinga y Lars Van Troost (comps.), *Can Human Rights Bring Social Justice? Twelve Essays* [¿Pueden los derechos humanos traer justicia? Doce ensayos] (2015), ambos disponibles en línea en <www.amnesty.nl>. Estos dos volúmenes brindan un resumen de los enfoques críticos al estudio de los derechos humanos, así como un comentario sobre esas críticas hecho por varios académicos y activistas. Para una revisión exhaustiva de esas críticas, véase el artículo en prensa de César Rodríguez Garavito y Sean McAdams, del Laboratorio de Derechos Humanos de la Universidad de los Andes, “A Human Rights Crisis? Unpacking the Debate on the Future of the Human Rights Field” [¿Una crisis de derechos humanos? Examinando el debate sobre el futuro del campo de derechos humanos], el cual se puede ver en <papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2919703>.

Finalmente, una forma más dinámica de seguir los debates entre activistas y académicos de derechos humanos sobre varios temas es a través del blog *Open Global Rights*, un foro multilingüe virtual dedicado a facilitar la discusión sobre el derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos alrededor del mundo, en <www.opendemocracy.net/openglobalrights>. También pueden seguir el blog de *openDemocracy* en Twitter: @openRights_oD. Entrar en discusión y tomar en serio los puntos de vista opuestos mejora la calidad del trabajo sobre derechos humanos, por eso aliento a los lectores interesados en revisar esta comunidad de académicos y activistas.

Para leer más sobre Albert Hirschman y su idea de posibilismo, recomiendo cualquiera de sus ensayos en mi libro favorito de él, *Desarrollo y América Latina. Obstinación por la esperanza* (FCE, 1973), el cual inspiró el título del libro que están leyendo ahora. La biografía investigada cuidadosamente sobre la vida y obra de Hirschman de Jeremy Adelman, *El idealista pragmático. La odisea de Albert O. Hirschman* (Bogotá, Universidad de los Andes, 2017) también es una buena lectura. Aunque estos trabajos usualmente no se encuentran en el canon de la literatura de derechos

humanos, la investigación de Hirschman brinda una perspectiva sobre el mundo que puede ser iluminadora para quien quiera entender cómo y por qué ocurre el cambio, entre ellos quienes estudian y trabajan en el campo de los derechos humanos.

La legitimidad de los derechos humanos: varias luchas

Hay una amplia selección de libros y artículos para escoger a propósito de la historia de la protección internacional de los derechos humanos, algunos de los cuales han estado impresos por muchos años y otros son relativamente nuevos. Sobre las contribuciones latinoamericanas a los derechos humanos, por ejemplo, véanse los clásicos como *The Universal Declaration of Human Rights. Origins, Drafting, and Intent* [La declaración universal de derechos humanos. Orígenes, escritura e intención] (University of Pennsylvania Press, 1999) de Johannes Morsink, especialmente los capítulos 4 y 5, así como el texto de Mary Ann Glendon, “The Forgotten Crucible. The Latin American Influence on the Universal Human Rights Idea”, *Harvard Human Rights Journal*, n° 16 (2003). Trabajos más recientes incluyen el *Salvation in Small Steps. Latin America and the Making of Global Human Rights Politics* [La salvación en pequeños pasos. América Latina y la realización de la política global de derechos humanos] (Cambridge University Press, en prensa) de Patrick William Kelly. Una discusión de una tradición más larga latinoamericana de apoyo por el derecho internacional se puede encontrar en *Mestizo International Law. A Global Intellectual History 1842-1933* [Derecho internacional mestizo. Una historia intelectual global, 1842-1933] (Cambridge University Press, 2015) de Arnulfo Becker Lorca, mientras que el *The Vanguard for Women’s Rights. Pan-American Feminism and the Origins of Human Rights* [La vanguardia de los derechos de las mujeres. Feminismo panamericano y los orígenes de los derechos humanos] (University of North Carolina Press, en prensa), de Katherine Marino, ofrece una discusión investigada de manera meticulosa sobre las contribuciones latinoamericanas a los derechos de las mujeres, así como información sobre las vidas de feministas como Bertha Lutz y Minerva Bernardino. Para una lectura pura e impactante sobre los orígenes de los derechos humanos en el período inmediato después de la Segunda Guerra Mundial, con un subtexto sobre el papel de las víctimas de la periferia del poder, recomiendo a Philippe Sands, *East West Street. On the Origins of “Genocide” and “Crimes against Humanity”* [La calle Oriente-Occidente. Sobre los orígenes del “genocidio” y los “crímenes

de lesa humanidad”] (Alfred A. Knopf, 2016). Para el papel de la India en el orden internacional después de la Segunda Guerra Mundial, véase Manu Bhagavan, *India and the Quest for One World. The Peacemakers* [La India y la búsqueda por un solo mundo. Los hacedores de paz] (Palgrave Macmillan, 2013).

Las luchas por los derechos humanos durante la Guerra Fría han sido el objeto de varios libros importantes, como el *Decolonization and the Evolution of International Human Rights* [Descolonización y la evolución de los derechos humanos internacionales] (University of Pennsylvania Press, 2010) de Roland Burke, y el *The Making of International Human Rights. The 1960s, Decolonization, and the Reconstruction of Global Values* [La producción de los derechos humanos internacionales. Los sesentas, descolonización y la reconstrucción de los valores globales] (Cambridge University Press, 2016) de Steven L. B. Jensen. Estos libros, que están bien documentados, relatan las múltiples formas en las cuales los diplomáticos y activistas del Sur Global lucharon para construir un derecho internacional de los derechos humanos y sus instituciones que a menudo damos por sentadas hoy.

La efectividad del derecho internacional de los derechos humanos, sus instituciones y movimientos

Desenterrar las dificultades en la medición de la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos y su activismo me obligó a leer un amplio espectro de disciplinas. Una colección clásica de ensayos editados por Daniel Kahneman, Paul Slovic y Amos Tversky, *Judgment under Uncertainty. Heuristics and Biases* [Juicios en la incertidumbre. Heurística y sesgos] (Cambridge University Press, 1982), brinda una luz sobre la heurística cognitiva que hace difícil que las personas estimen de forma acertada la probabilidad de los eventos. Para una discusión sobre las características únicas de los temas relacionados con los daños invisibles, sugiero el trabajo de mi colega Malcolm K. Sparrow, *The Character of Harms. Operational Challenges in Control* [El carácter del daño. Desafíos de operación en control] (Cambridge University Press, 2008). Ann Marie Clark y yo también brindamos una explicación más detallada sobre los problemas específicos de los datos de derechos humanos en nuestro artículo “Information Effects and Human Rights Data. Is the Good News about Increased Human Rights Information Bad News for Human Rights Measures?” [Efectos de la información y los datos de derechos

humanos. ¿Son las buenas noticias del incremento de la información de derechos humanos unas malas noticias para las medidas de derechos humanos?] (*Human Rights Quarterly*, vol. 35, n° 3, 2013), pero para los verdaderos expertos en datos, el artículo recomendado es el de Christopher J. Fariss, “Respect for Human Rights Has Improved over Time. Modeling the Changing Standard of Accountability” [El respeto por los derechos humanos ha mejorado con el tiempo. Una modelación del estándar cambiante de responsabilidad], *American Political Science Review* 108, n° 2 (2014). Los libros sobre temas particulares también pueden ser de interés para algunos. Sobre el descenso de la pena de muerte infantil, por ejemplo, véase *The Globalization of Childhood. The International Diffusion of Norms and Law against the Child Death Penalty* [La globalización de la niñez. La difusión internacional de normas y derecho contra la pena de muerte infantil] (Oxford University Press, 2016) de Robyn Linde.

Para quienes tengan curiosidad de saber más sobre qué funciona y qué no en el área de la promoción de los derechos humanos, cuatro de mis libros anteriores han hablado de este tema. Véase *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política transnacional* (Siglo XXI, 2000), que escribí con Margaret Keck y donde sugerimos una forma útil para pensar qué significa cuando hablamos de efectividad con respecto a los movimientos de derechos humanos. Seguidamente, en dos libros distintos de Cambridge University Press –*The Power of Human Rights. International Norms and Domestic Change* [El poder de los derechos humanos. Normas internacionales y cambios domésticos] (1999) y *The Persistent Power of Human Rights. From Commitment to Compliance* [El poder persistente de los derechos humanos. Del compromiso al cumplimiento] (2013)– trabajé con Thomas Rosse y Stephen Ropp como coeditores, así como con un grupo de académicos talentosos, para examinar la efectividad de los derechos humanos alrededor del mundo. Finalmente, en *La cascada de la justicia. Cómo los juicios de lesa humanidad están cambiando el mundo de la política* (Gedisa, 2013), resumo la investigación realizada con Hun Joon Kim sobre la efectividad de los procesos de derechos humanos en la contribución a las mejoras en los derechos núcleo a la integridad física. También sugeriría el libro de Beth Simmons, *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics* [La movilización por los derechos humanos. El derecho internacional en la política doméstica] (Cambridge University Press, 2009), como el trabajo definitivo sobre la efectividad del derecho internacional de los derechos humanos sobre el comportamiento estatal, una lectura obligada para cualquiera que esté interesado en este tema.

En el mejor trabajo reciente sobre las percepciones del trabajo de derechos humanos en el Sur Global, *Taking Root. Human Rights and Public Opinion in the Global South* [Echando raíces. Derechos humanos y opinión pública en el Sur Global] (Oxford University Press, 2017), James Ron, Shannon Golden, David Crow y Archana Pandya utilizan una extensa investigación cuantitativa novedosa para demostrar que la opinión pública sobre los movimientos y políticas de derechos humanos en el mundo en vías de desarrollo es sorprendentemente positiva. El sitio de New Tactics in Human Rights [Nuevas Tácticas en los Derechos Humanos] (<www.newtactics.org>) brinda una revisión de un amplio rango de tácticas utilizadas por movimientos de derechos humanos alrededor del mundo y algunas discusiones sobre la efectividad de esas tácticas.

El trabajo clásico y duradero sobre las causas de la represión es el de Steven C. Poe, C. Neal Tate y Linda Camp Keith, “Repression of the Human Right to Personal Integrity Revisited: A Global Cross-National Study Covering the Years 1976-1993” [Una revisión de la represión sobre el derecho humano a la integridad personal. Un estudio global comparado entre los años 1976-1993], *International Studies Quarterly* (1999).

Se pueden encontrar resúmenes útiles y actualizados de esta literatura en *Making Human Rights a Reality* [Hacer de los derechos humanos una realidad] (Princeton University Press, 2013) de Emilie M. Hafner-Burton. El libro *A Century of Genocide. Utopias of Race and Nation* [Un siglo de genocidio. Utopías de raza y nación] (Princeton University Press, 2003) de Eric D. Weitz llama la atención sobre la importancia de ideologías particulares que contribuyen al genocidio y puede ir en conjunto con el *East West Street* de Sands, mencionado en la segunda sección de estas sugerencias.

Los derechos humanos de cara al futuro

Muchos otros académicos comparten mi preocupación con el futuro de los derechos humanos; el trabajo reciente brinda un diálogo urgente e importante sobre este tema. Geoff Dancy y Christopher Fariss presentan un nuevo enfoque prometedor en “Rescuing Human Rights Law from International Legalism and its Critics” [Rescatar el derecho internacional de los derechos humanos del legalismo internacional y sus críticos], *Human Rights Quarterly*, vol. 39, n° 1, 2017. El *Human Rights Futures* [Los futuros de los derechos humanos] de Stephen Hopgood, Jack Snyder y Leslie Vinjamuri (Cambridge University Press, 2017), agrupa un con-

junto de académicos de distintas tradiciones teóricas para examinar los debates empíricos y normativos sobre el futuro de los derechos humanos. Para una visión que incorpora una perspectiva desde el Sur Global, véase César Rodríguez Garavito, “El futuro de los derechos humanos. De la vigilancia a la simbiosis”, *Sur Revista Internacional de Derechos Humanos*, vol. 11, n° 20 (2014). En efecto, para cualquiera que pretenda entender distintas visiones de derechos humanos, incluidas muchas voces desde el Sur Global, es importante leer artículos de cualquier número de la revista *Sur* y, en particular, una selección de entrevistas y artículos en la edición conmemorativa del décimo aniversario de la revista, titulada “Derechos humanos en movimiento”. Se puede encontrar esta colección en el sitio de Conectas en inglés, español y portugués. César Rodríguez Garavito y Diana Rodríguez Franco también tienen un resumen de las campañas recientes en el Sur Global sobre derechos económicos y sociales en *Juicio a la exclusión. El impacto de los tribunales sobre los derechos sociales en el Sur Global* (Siglo XXI, 2015).

Finalmente, para leer más acerca de la visión estratégica del organizador comunitario Saul Alinsky, cuyo aforismo sobre la necesidad de ira, esperanza y la convicción de que se puede hacer una diferencia brindó una metáfora clave para este libro, véase su *Tratado para radicales. Manual para revolucionarios pragmáticos* (Madrid, Traficantes de Sueños, 2012).