

# Los derechos humanos en las relaciones internacionales y la política exterior

ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ • GABRIEL C. SALVIA

COORDINADORES





Alejandro Anaya Muñoz • Gabriel C. Salvia

**COORDINADORES**

# **Los derechos humanos en las relaciones internacionales y la política exterior**



## **Los derechos humanos en las relaciones internacionales y la política exterior**

© 2021, de esta coedición Fundación CADAL  
Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

### **Coordinadores:**

Alejandro Anaya Muñoz y Gabriel C. Salvia

### **Autores:**

Alejandro Anaya Muñoz  
Julio Montero  
Günter Nooke  
Yevgeniy A. Zhovtis  
Brian Schapira  
Gabriel C. Salvia  
Manuel Cuesta Morúa  
Sybil Rhodes

### **Corrección:**

María Jimena Timor

### **Diseño interior y portada:**

Verónica Alonso S.

Hecho el depósito que marca la Ley 11.723

ISBN: 978-987-4492-09-8

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

Prohibida su reproducción, total o parcial, sin la autorización expresa de los editores  
Mayo, 2021.

[www.cadal.org](http://www.cadal.org)



*Los derechos humanos en las relaciones internacionales y la política exterior* / Julio Montero... [et al.] ;  
coordinación general de Gabriel Constancio Salvia ; Alejandro Anaya Muñoz ; ilustrado  
por Verónica Alonso. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Fundación Cadal ;  
Konrad Adenauer Stiftung. Argentina, 2021.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4492-09-8

1. Derechos Humanos. I. Montero, Julio. II. Salvia, Gabriel Constancio, coord. III. Anaya  
Muñoz, Alejandro, coord. IV. Alonso, Verónica, ilus.

CDD 323.01

# ÍNDICE

Presentación	
<i>Alejandro Anaya Muñoz y Gabriel C. Salvia</i> .....	7
Los derechos humanos desde las relaciones internacionales	
<i>Alejandro Anaya Muñoz</i> .....	11
Los derechos humanos como restricción y fundamento de la soberanía	
<i>Julio Montero</i> .....	25
Derechos humanos antes y después de la caída del Muro de Berlín	
<i>Günter Nooke</i> .....	35
Una crisis en el concepto de derechos humanos en el comienzo del siglo XXI y la lucha por la verdad, la libertad y la justicia	
<i>Yevgeniy A. Zhovtis</i> .....	53
Democracias y dictaduras ante el Sistema Universal de Derechos Humanos: los casos de Argentina y Cuba	
<i>Brian Schapira</i> .....	61
Los límites de la política exterior en derechos humanos y la importancia de la solidaridad democrática internacional	
<i>Gabriel C. Salvia</i> .....	81
Cuba: ¿un nuevo samaritano global?	
<i>Manuel Cuesta Morúa</i> .....	99
La libertad de movimiento post Covid-19	
<i>Sybil Rhodes</i> .....	119
Acerca de los autores .....	127
Bibliografía recomendada .....	131



## PRESENTACIÓN

Los derechos humanos se insertaron en las dinámicas jurídicas y políticas internacionales a raíz de su inclusión en la estructura normativa e institucional que surgió a nivel global y regional, tras el fin de la segunda guerra mundial. En otras palabras, con la entrada en vigor de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Estatuto del Consejo de Europa, así como la adopción de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la entrada en vigor de la Convención Europea de Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, los derechos humanos pasaron a ser parte de las aspiraciones centrales ya no solamente de algunas naciones –regidas por constituciones sustentadas en valores liberales y republicanos–, sino de la comunidad internacional en su conjunto.

Si bien con algunos altibajos, con el paso del tiempo, el estatus jurídico de los derechos humanos se ha ido fortaleciendo, mientras que su relevancia política se ha ido consolidando en el ámbito internacional. Los derechos humanos son hoy en día referentes fundamentales en la definición del «deber ser» y lo que implica un «comportamiento apropiado»; al menos para los países que aspiran a ser considerados como integrantes dignos o en pleno derecho de la comunidad de «Estados civilizados». De esta manera,

y a pesar de distintas dinámicas que los cuestionan o incluso los debilitan en la práctica –como la persistencia del autoritarismo, la securitización de las agendas públicas y la reemergencia de los nacionalismos–, los derechos humanos son un componente ineludible de las relaciones internacionales: es decir, de las dinámicas de interacción –en ocasiones cooperativas y en otras competitivas o incluso abiertamente hostiles– entre Estados y entre estos y otro tipo de actores, a través de las fronteras.

No podemos entender la política internacional en la actualidad sin tener en cuenta los derechos humanos y la estructura normativa e institucional que se ha desarrollado alrededor de ellos. Pero los derechos humanos, como normas y como instituciones, están pensados y diseñados para proteger a las personas; para salvaguardar sus derechos, de cara principalmente al poder del Estado, que a pesar del paso del tiempo sigue mostrando de manera recurrente su lado oscuro: su tendencia al abuso, la opresión, la intolerancia y la preservación de la desigualdad. Los Estados, por otro lado, siguen siendo los actores dominantes en las relaciones internacionales y tienden a ver con recelo la intervención en sus asuntos internos y a cuidarse las espaldas mutuamente. El «interés nacional» (o, más bien, el interés de las élites en el poder, dentro de cada Estado) sigue siendo una fuerza dominante en las relaciones entre naciones y, por lo tanto, en su política exterior. Esto es un problema serio para la agenda de los derechos humanos, porque a menudo su vigencia va en contra de los intereses en cuestión. Así, los derechos humanos siguen nadando contracorriente, casi ochenta años después de su irrupción en la escena internacional.

¿Cuáles son las posibilidades, entonces, de que prevalezcan y florezcan en un contexto global aún dominado por el poder de Estados soberanos, celosos de la injerencia externa y depositarios



de intereses que a menudo están muy lejos de coincidir con la promoción de la dignidad humana? ¿En qué tipo de argumentos descansa el reclamo o la demanda que afirma que los derechos humanos deben de prevalecer por encima de la soberanía y los intereses de los Estados y las élites económicas y políticas en el poder? ¿Qué obstáculos de antaño y qué nuevos retos enfrentan las personas promotoras y defensoras de la igualdad, la libertad y la dignidad humana en el mundo? Este tipo de preguntas guían e inspiran los ensayos que conforman esta obra. Desde distintas visiones y experiencias profesionales (principalmente el activismo y la academia), los autores y autoras reconocen y analizan los obstáculos y los retos que enfrenta la agenda de derechos humanos y, en conjunto, entretajan una serie de ideas y de argumentos que nos llevan no solamente a reafirmar la convicción en el valor y los méritos de los derechos humanos, sino también, como recientemente enfatizó Kathryn Sikkink<sup>1</sup>, a fundamentar nuestras razones para la esperanza.

Este libro sintetiza la labor y desafíos del CADAL en la promoción de los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional, ideales compartidos con la Fundación Konrad Adenauer, cuyo apoyo para publicar esta obra fue fundamental.

*Alejandro Anaya Muñoz y Gabriel C. Salvia*

GUADALAJARA (MÉXICO) Y BUENOS AIRES (ARGENTINA), ABRIL DE 2021

---

1 Kathryn Sikkink, *Razones para la esperanza. La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*, Ciudad de México, Buenos Aires y Barcelona, Siglo XXI Editores, 2018.



# **LOS DERECHOS HUMANOS DESDE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

Alejandro Anaya Muñoz

## **INTRODUCCIÓN**

Los derechos humanos son un elemento de las relaciones internacionales (en minúsculas, es decir, el fenómeno) contemporáneas. Es difícil imaginar la política internacional actual sin la existencia de las normas internacionales de derechos humanos, sin los órganos intergubernamentales especializados en la materia y sin las organizaciones de la sociedad civil que buscan promover y proteger los derechos humanos a través de las fronteras. El objetivo de este capítulo es doble:

- a) ofrecer al lector algunas herramientas conceptuales, teóricas y analíticas desarrolladas desde las Relaciones Internacionales (RI, en mayúsculas, es decir, la disciplina académica que estudia el fenómeno de las relaciones internacionales), para tratar de entender las dinámicas políticas que se dan alrededor de los derechos humanos;
- b) describir las principales líneas de investigación que se han desarrollado desde las RI alrededor de esta agenda, e identificar sus principales resultados.

El capítulo empieza por desarrollar una breve definición sobre lo que son los derechos humanos, para luego plantear un argumento sobre su carácter histórico. Posteriormente, utiliza el

concepto de «régimen internacional», propio de las RI, para describir analíticamente el andamiaje institucional internacional de derechos humanos existente, y enfatiza la brecha entre «derechos en principio» y «derechos en la práctica» o, en otras palabras, entre el «compromiso» con los derechos humanos y el «(in)cumplimiento» de las normas en la materia por parte de los Estados. A continuación, se describen dos líneas o corrientes de investigación que se han desarrollado sobre los derechos humanos desde las RI y concluye señalando el impacto de los derechos humanos en la práctica de los Estados y enfatizando la relevancia de las teorías, conceptos y marcos analíticos propios de la disciplina para el estudio de los derechos humanos y su influencia en el mundo.

### **¿QUÉ SON LOS DERECHOS HUMANOS?**

A menudo se plantea que los derechos humanos son aquellos derechos que tenemos todos los humanos, en virtud de nuestra dignidad como tales y, por lo tanto, sin distinción de raza, sexo o género, idioma, religión, nacionalidad, opiniones o creencias, estatus migratorio, preferencia sexual, capacidades físicas o mentales, o cualquier otro criterio o factor. Sin embargo, si consideramos esta definición con más detenimiento, puede generar algunas dudas o requerir algunas precisiones.

De entrada, ¿qué es un «derecho» y qué implica decir que los humanos «tenemos» derechos? Para empezar, un derecho humano implica una serie de libertades, poderes, capacidades, inmunidades y merecimientos para sus titulares: libertades, poderes o capacidades «para hacer» (por ejemplo, para expresar sus ideas o para votar); inmunidades o prohibiciones que aplican a terceros, para que no les infrinjan ciertos abusos (por ejemplo, para no ser

torturados); y merecimientos o prerrogativas para disfrutar ciertos bienes y servicios (por ejemplo, los servicios de salud o educación).

El correlativo de un derecho *subjetivo* (como lo son los derechos humanos) es una obligación. Así que si planteamos que alguien es titular de un derecho, entonces tiene que haber un tercero obligado a respetar, proteger, garantizar y promover su vigencia en la práctica. En el caso de los derechos humanos, el tercer obligado por excelencia es el Estado, aunque se ha discutido mucho si algunos actores no estatales (como los grupos rebeldes armados o las compañías multinacionales) también pueden o deben ser considerados, en algunas ocasiones, como sujetos con obligaciones en materia de derechos humanos.

Por otro lado, como sugiere la frase «sin distinción de», característica de instrumentos de derecho internacional como la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), los derechos humanos son universales. Los planteamientos de «derechos naturales» del siglo XVII y los de «derechos del hombre y el ciudadano» del siglo XVIII no incluían a todas las personas dentro del grupo de titulares de derechos: esclavos y mujeres estaban fuera, para empezar. Pero los derechos humanos, según los entendemos hoy, se caracterizan por un universalismo radical: todas las personas son titulares de los mismos derechos.

## **EL CARÁCTER HISTÓRICO DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos son una idea o un concepto netamente histórico; es decir, tienen un origen específico en la historia, particularmente la historia de las ideas. Si bien es cierto que muchas culturas y religiones, en distintos momentos y desde distintos puntos del planeta, han establecido prescripciones o proscipciones

concretas de comportamiento relacionadas con la solidaridad, la caridad, la empatía, la justicia, etcétera, es importante no confundirlas con los derechos humanos en sí. Los derechos humanos tienen su origen en la doctrina de los «derechos naturales», desarrollada en los albores de la edad moderna por distintos pensadores, entre los que destaca John Locke, en la segunda mitad del siglo XVII. Un siglo después, se dieron pasos muy importantes en el marco de la revolución de independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa. Finalmente, el concepto y la doctrina actual de los derechos humanos surgió de manera clara tras la segunda guerra mundial, particularmente a partir de la Carta de la ONU, de 1945, y la DUDH, de 1948 (Anaya Muñoz, 2014: 40-59).

## **EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LA BRECHA ENTRE COMPROMISO Y CUMPLIMIENTO**

Tras su inclusión entre los propósitos de la ONU en 1945 y la adopción de la DUDH, los derechos humanos se constituyeron como eminentemente internacionales. Es decir, como una aspiración legítima y una obligación<sup>1</sup>, no solamente de los Estados, actuando por sí mismos y/o dentro de sus respectivas jurisdicciones, sino de la comunidad internacional en su conjunto y de la propia ONU y sus órganos. A partir de este momento, comenzó a desarrollarse poco a poco lo que hoy en día es un denso *régimen internacional* en materia de derechos humanos (Anaya Muñoz, 2017), el cual se compone de un conjunto de:

- a) Principios: dignidad humana, igualdad en valor y derechos (universalidad); internacionalismo; inalienabilidad, interdependencia e indivisibilidad.

---

1 Ver los capítulos de Julio Montero, Brian Schapira, Gabriel Salvia y Manuel Cuesta Morúa en este volumen.

- b) Normas y reglas: el listado de derechos humanos en sí y las obligaciones correlativas del Estado (de respeto, protección, garantía y promoción), así como las obligaciones procedimentales de los Estados para con los órganos del régimen internacional (por ejemplo, elaborar informes periódicos para los órganos de tratados).
- c) Órganos de toma e implementación de decisiones: por ejemplo, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Comité contra la Tortura de la ONU, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), etcétera.

Podemos decir que el régimen internacional de derechos humanos se compone de un conjunto de regímenes concretos, que se han desarrollado alrededor de las distintas organizaciones internacionales existentes: el régimen «universal» o de la ONU; el europeo o del Consejo de Europa (CE); el interamericano o de la Organización de Estados Americanos (OEA); el africano o de la Unión Africana (UA) e incluso un incipiente régimen de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). En la práctica, los grados de «densidad institucional» de los diferentes regímenes internacionales de derechos humanos varían, mientras que todos han evolucionado a lo largo del tiempo a diferentes ritmos (Anaya Muñoz, 2017).

Las funciones principales que los Estados les han delegado a los órganos de toma e implementación de decisiones de los regímenes internacionales son la promoción, el monitoreo del cumplimiento y la protección de los derechos humanos. El monitoreo del cumplimiento implica la realización de algún tipo de indagatoria o investigación sobre *situaciones* de violación de derechos humanos en países concretos o sobre derechos o grupos específicos. En otras palabras, los órganos internacionales de derechos humanos

observan la situación con respecto a un país, un derecho, un tema o un grupo determinado y, con base en ello, tienen la autoridad para establecer la medida en que los derechos implicados están siendo respetados o no. El resultado de este ejercicio de monitoreo es generalmente la elaboración de informes (temáticos y/o de país), en los que se suelen incluir recomendaciones concretas, las cuales, no obstante, no son vinculantes para los Estados. La protección, por su parte, se da alrededor de *casos* de violación. Tras la recepción de una «denuncia» y siguiendo el proceso de indagación y consideración deliberativa de los méritos de la misma, los órganos tienen la autoridad para determinar si efectivamente el Estado en cuestión es responsable de haber violado algún o algunos derechos humanos. Las decisiones de los órganos incluyen no solamente una «condena» al Estado por haber violado las normas del régimen, sino también una serie de medidas orientadas a reparar el daño a las víctimas, que los Estados están obligados a cumplir. Estas decisiones, no obstante, pueden ser vinculantes o no vinculantes. Solamente los órganos propiamente jurisdiccionales –las cortes europea, interamericana y africana– pueden adoptar sentencias, las cuales son vinculantes o jurídicamente obligatorias para los Estados.

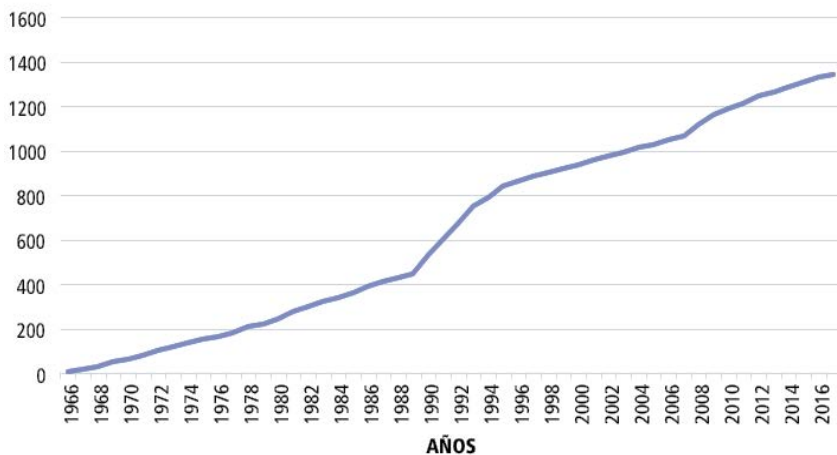
Los regímenes internacionales de derechos humanos han evolucionado a lo largo del tiempo: pasaron de ser regímenes simplemente declarativos y promocionales a tener más funciones para el monitoreo y la protección. Sin embargo, a pesar de ello, ninguno de estos regímenes tiene la facultad y, sobre todo, las capacidades coercitivas necesarias para forzar a los Estados a cumplir con sus recomendaciones o medidas de reparación. Por lo que podemos concluir que los regímenes internacionales de derechos humanos «no tienen dientes» (Anaya Muñoz, 2017).



A la luz de esta descripción, ¿por qué los Estados crearon los regímenes internacionales de derechos humanos? No es el objetivo de este breve capítulo desarrollar una única respuesta a esta pregunta; más allá de que seguramente la respuesta variará, dependiendo del régimen concreto o el desarrollo institucional específico que nos interese. Las teorías de RI, no obstante, ofrecen un marco de conceptos y mecanismos causales que nos permite responder este tipo de preguntas, ayudándonos a plantear hipótesis distintas, centradas en el poder (militar), la generación de bienes colectivos y la eliminación de los obstáculos a la cooperación, la influencia de actores domésticos o el papel constitutivo de las estructuras internacionales de normas e identidades (Anaya Muñoz, 2014: 99-116).

Por otro lado, quizá la pregunta más importante es: ¿y qué? Es decir, los regímenes internacionales de derechos humanos existen y se han fortalecido de manera progresiva a lo largo del tiempo (Anaya Muñoz, 2017). Sin embargo, ¿hacen una diferencia en la práctica? ¿Han contribuido a la mejora de la situación de derechos humanos en el mundo? ¿Realmente influyen en el comportamiento de los Estados?

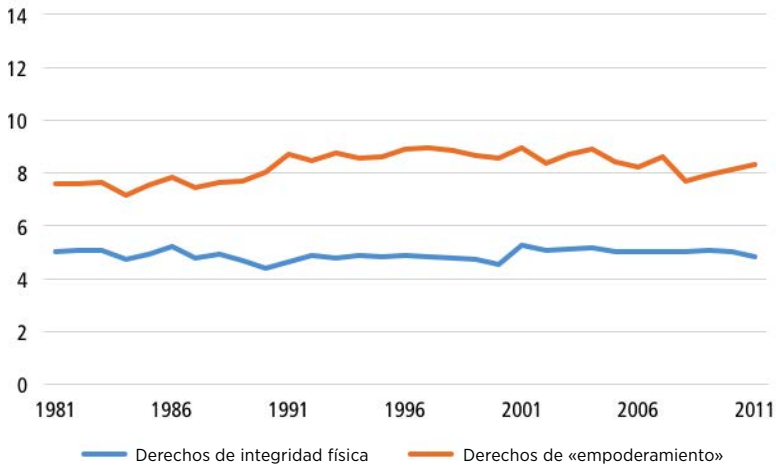
A nivel agregado global, el grado de ratificación de la mayoría de los tratados internacionales de derechos humanos es muy alto. Si rastreamos las tendencias a lo largo del tiempo, podemos identificar una clara línea ascendente en este sentido. Los niveles de «compromiso» con las normas del régimen son, en otras palabras, muy altos.

**GRÁFICO 1****NÚMERO AGREGADO DE RATIFICACIONES DE LOS NUEVE TRATADOS PRINCIPALES DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU**

Fuente: elaborado por el autor. Actualizado a noviembre de 2017.

Sin embargo, esto no se ha reflejado de manera clara en un proceso similar en materia de «cumplimiento». Utilizando indicadores agregados a nivel global como referente, la situación de vigencia de los derechos humanos en el mundo, en el mejor de los casos, ha mejorado de manera muy marginal durante los últimos treinta años; precisamente, la etapa en que los regímenes internacionales de derechos humanos se han extendido y fortalecido y en que el activismo transnacional ha sido intenso. Una comparación entre los gráficos 1 y 2 sugiere una brecha entre «compromiso» y «cumplimiento», o entre «derechos en principio» y «derechos en la práctica».

**GRÁFICO 2**  
**ÍNDICES DE DERECHOS A LA INTEGRIDAD FÍSICA Y DE**  
**«DERECHOS DE EMPODERAMIENTO» (PROMEDIOS GLOBALES)<sup>2</sup>**



Fuente: elaborado por el autor con datos del *Cingranelli and Richards Human Rights Data Project* (<http://www.humanrightsdata.com/>).

## **LAS REDES TRANSNACIONALES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS**

Los derechos humanos no siempre interesaron a las y los internacionalistas. Sin embargo, desde hace alrededor de tres décadas se ha desarrollado una creciente literatura, que se ha enfocado precisamente en estudiar las consecuencias o los efectos de la existencia del régimen internacional de derechos humanos y del activismo transnacional en la materia. Un amplio número de autores han explorado los resultados de la presión transnacional generada por

2 El índice de derechos a la integridad física se presenta en una escala de 0 a 9 puntos, en que 0 es nulo respeto y 9 absoluto respeto. La escala del índice de derechos de empoderamiento va de 0 a 14 puntos. Ver: <http://www.humanrightsdata.com/>.

las Redes Transnacionales de Promoción y Defensa (*Transnational Advocacy Networks*, TANs). Los estudios sobre las TANs y el activismo transnacional de derechos humanos, de corte cualitativo y de orientación primordialmente constructivista, se desarrollaron alrededor de dos propuestas teóricas a finales de los noventa del siglo XX y que han sido muy influyentes en la investigación académica al respecto: el «efecto boomerang» (Keck y Sikkink, 1998) y el «modelo espiral» (Risse, Ropp y Sikkink, 1999, 2013). Estas propuestas plantean, en términos muy generales, que al presionar o «avergonzar» a los Estados, las TANs ponen en práctica tanto dinámicas de «la lógica de consecuencias» como de «la lógica de lo apropiado», las cuales llevan a que los Estados sean convencidos y/o persuadidos de cambiar su comportamiento; es decir, de dejar de violar derechos humanos. Más de tres lustros después y tras un amplio número de estudios de caso, no obstante, las inicialmente optimistas expectativas sobre estas dinámicas se fueron moderando, hasta reconocer claros límites en los efectos del activismo transnacional. Actualmente, esta literatura reconoce la preponderancia de los factores causales internos o «domésticos», por encima de los transnacionales, en la deseada transición del compromiso al cumplimiento (Risse, Ropp y Sikkink, 2013).

## EL IMPACTO DE LA RATIFICACIÓN DE TRATADOS

Por su parte, numerosos estudios cuantitativos —que se han generado desde la intersección entre las RI y la política comparada— se han enfocado en rastrear los efectos de la ratificación de tratados sobre los índices de violación de los derechos a la integridad física (la prohibición de las ejecuciones extrajudiciales, la tortura, la desaparición forzada y el encarcelamiento por motivos políticos) en la práctica. En un primer momento se encontró que la ratificación de tratados no solamente no estaba correlacionada con una

mejoría en la vigencia de los derechos, sino que, por lo contrario, los Estados violaban más derechos después de haber ratificado (Hathaway, 2002). Otros autores, no obstante, a pesar de que coincidieron en la ausencia de efectos positivos de la ratificación en sí, destacaron lo que llamaron «la paradoja de las promesas vacías», es decir, a pesar de que en efecto la ratificación no estaba correlacionada directamente con un mejor comportamiento por parte de los Estados, sí aumentaba las herramientas normativas disponibles para los grupos internos dedicados a la defensa y promoción de los derechos humanos y los empoderaba (Hafner-Burton y Tutsui, 2005). Otros estudios encontraron que la ratificación de tratados de derechos humanos sí tiene un impacto positivo sobre los niveles de vigencia, aunque el efecto es débil o moderado (Landman, 2005) o la ratificación ha tenido un impacto positivo en los niveles de vigencia de los derechos humanos bajo ciertas condiciones: en los países más democráticos y que cuentan con organizaciones de la sociedad civil fuertes y con vínculos con el exterior (Neumayer 2005). Finalmente, en el estudio más completo e influyente en la materia, Beth Simmons (2009) concluyó que la ratificación de tratados sí tiene una influencia positiva en los niveles de vigencia, particularmente en las democracias en transición o «en flujo» que cuentan con una sociedad civil que pueda aprovechar las mejores oportunidades para el litigio y la movilización, que propician la adopción de compromisos normativos internacionales por parte de sus gobiernos. En suma, quizá la principal contribución de toda esta literatura es la constatación de que, más allá de las normas y los actores internacionales o transnacionales, las claves para la generación de cambios profundos en materia de derechos humanos o para avanzar hacia mayores niveles de cumplimiento son primordialmente de carácter interno o «doméstico». En otras palabras, la existencia de normas y

órganos internacionales, así como de activistas de la sociedad civil transnacional, es importante, pero el logro de condiciones más propicias para los derechos humanos en países concretos (como los de América Latina) depende en gran medida de lo que se haga «desde adentro».

## **CONSIDERACIONES FINALES**

Los derechos humanos son un área temática muy importante en las relaciones internacionales contemporáneas. La doctrina de derechos humanos, que tras un proceso de desarrollo de más de tres siglos se concretó tras el fin de la segunda guerra mundial, ha modificado el panorama institucional y las relaciones entre actores a nivel internacional. Por otro lado, independientemente de su «falta de dientes», el régimen internacional en la materia ha transformado la manera en que los Estados se relacionan con órganos internacionales, organizaciones de la sociedad civil transnacional y otros gobiernos. A pesar de los límites en su influencia, los regímenes internacionales y las dinámicas del activismo transnacional han empoderado a actores locales de la sociedad civil y han influido en la manera en que los Estados toman decisiones y se comportan. Las causas y las consecuencias del régimen internacional de derechos humanos no son del todo claras. Hay muchas preguntas aún por responder y muchas investigaciones por realizar, y la teoría, los conceptos y los marcos analíticos de las RI ofrecen un útil paquete de herramientas para ello.

En el nuevo contexto mundial, marcado por la pandemia de la COVID-19, vale la pena preguntarnos: ¿cuáles han sido sus efectos sobre los derechos humanos? Más allá de los efectos directos del virus sobre la vida y la salud de millones de personas, ¿qué impacto han tenido las medidas adoptadas por los Estados para

intentar contener los contagios sobre la vigencia de los derechos humanos en nuestros países<sup>3</sup>? En América Latina, además de las medidas que han vulnerado las libertades individuales, que se han implementado de manera discriminatoria y que han descansado en el uso excesivo de la fuerza, las políticas de confinamiento o distanciamiento social han afectado la vigencia de derechos económicos y sociales, como el derecho al empleo, la seguridad social, la salud, la educación, la vivienda y la alimentación. La pandemia y las respuestas de los Estados han ampliado aún más la brecha entre aquellos sectores de nuestras sociedades que tienen mayor acceso a estos derechos humanos y aquellos que no lo tienen. En suma, el panorama de los derechos humanos en la era de la COVID-19 parece desolador, particularmente en contextos de democracia de baja calidad, limitada capacidad institucional y desigualdad estructural. La pandemia se presenta, entonces, como una «prueba de fuego» más para los derechos humanos, como marco normativo y andamiaje institucional para la protección de las libertades, las inmunidades y los merecimientos de la persona humana. Hay muchas preguntas que responder y muchas investigaciones que hacer sobre el papel de los regímenes internacionales de derechos humanos en esta coyuntura. La investigación sobre derechos humanos desde las RI (y la política comparada) se ha centrado en los derechos a la integridad física, dejando a un lado los derechos económicos, sociales y culturales. Hay, entonces, un déficit importante en la investigación, que las y los internaciona- listas debemos atender utilizando las herramientas que nos ofrece nuestra disciplina.

---

3 Véase al respecto el capítulo de Sybil Rhodes en este volumen. Ver también Anaya Muñoz, 2020.





# **LOS DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIÓN Y FUNDAMENTO DE LA SOBERANÍA**

Julio Montero

## **INTRODUCCIÓN**

Las nociones de derechos humanos y soberanía son los pilares fundamentales del orden internacional actual. En cierta medida, esto configura una tragedia teórica, ya que ambos conceptos parecen estar en tensión. En su acepción clásica, la soberanía alude a la capacidad de un Estado de tomar decisiones finales dentro de su jurisdicción, mientras que los derechos humanos son derechos de los que todas las personas gozamos y que los Estados deben respetar al margen de cualquier otra consideración. El obvio enigma al que estas definiciones nos confrontan puede resumirse en la pregunta que sigue: ¿cómo pueden los Estados ser realmente soberanos si están obligados a respetar ciertos derechos de sus habitantes sobre los cuales no pueden decidir libremente? El objetivo de este capítulo es repasar brevemente las soluciones que la filosofía ha dado a la supuesta tensión entre soberanía y derechos humanos, y sugerir que se trata en realidad de una tensión solo aparente. Como veremos, derechos humanos y soberanía no son conceptos antagónicos, sino categorías con un mismo origen normativo, que se presuponen mutuamente: los derechos humanos solo pueden realizarse bajo autoridades soberanas y el ejercicio de la autoridad soberana solo se justifica cuando cumple razonablemente esa tarea.

## DEL ORDEN WESTFALIANO A LA DECLARACIÓN UNIVERSAL

El régimen internacional surgido de los tratados de Münster y Osnabrück (1648), conocido como el «orden wesfaliano», plas-maba institucionalmente una posición filosófica que podemos denominar la «tesis soberanista». Inicialmente planteado por Thomas Hobbes en *Leviathan*, el soberanismo sostiene que el Es-tado puede gobernar sin restricciones sobre su población, bajo el supuesto de que el mantenimiento del orden y la seguridad de sus habitantes es el valor supremo de la política. La tesis soberanista no niega, por supuesto, que el soberano político tenga razones morales o prudenciales para reconocer a sus súbditos ciertos de-rechos individuales; pero insiste en que la decisión de no hacerlo no compromete su autoridad interna ni externa. Esta perspectiva, forjada al calor de las disputas intestinas que sacudían a la Gran Bretaña de la época, se trasladó luego al ordenamiento interna-cional europeo: en el modelo wesfaliano, cada Estado gozaba de total autonomía para implementar sus propias políticas internas, a condición de que respetara la igual autonomía de las restantes naciones. Así, el trato que un gobierno daba a sus residentes era un asunto puramente interno, en el que ningún agente externo podía inmiscuirse legítimamente.

A pesar de sus ventajas a la hora de mantener la paz entre na-ciones, el sistema wesfaliano encerraba un grave peligro latente, que quedó expuesto en toda su magnitud con los crímenes nazis: los gobiernos podían usar los inmensos poderes jurisdiccionales que el régimen internacional les reconocía para tiranizar a su población o abusar de ella. Según los historiadores del derecho internacional, el proyecto de los derechos humanos emergió como un intento de subsanar ese peligro extremo. En este sentido, la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) fijó

una serie de estándares que restringen la conducta de los Estados respecto de sus propios habitantes y que cada nación se compromete a respetar ante la comunidad internacional. De este modo, la práctica de los derechos humanos transformó radicalmente las relaciones entre derechos humanos y soberanía: si bien los Estados gozan todavía de una generosa autonomía interna, los derechos humanos operan como restricciones externas a sus facultades y gozan, por tanto, de prioridad normativa.

Esta nueva relación conceptual entre ambas nociones fue teóricamente capturada por Charles Beitz, quien en su influyente libro *The Idea of Human Rights* define los derechos humanos como «asuntos de interés internacional»<sup>1</sup>. Como el propio autor explica, la premisa clave de su modelo es que las violaciones de derechos humanos por parte de los Estados pueden justificar acciones remediales por parte de actores externos. Más concretamente, Beitz distingue cinco paradigmas de interferencia internacional, que ordena según su frecuencia en las relaciones internacionales, a saber: (a) crítica y exposición en foros internacionales; (b) provisión de apoyo a grupos locales que resisten a un gobierno abusador; (c) imposición de sanciones progresivas y proporcionales, ya sean diplomáticas, comerciales o económicas; (d) revisión de estructuras internacionales que obstruyan la satisfacción de los derechos humanos por parte de los Estados; y (e) intervenciones humanitarias armadas, siempre en casos extremos y cuando los demás recursos hayan fracasado.

---

1 Charles Beitz, *The Idea of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2009.

## **LOS DERECHOS HUMANOS COMO RESTRICCIONES INTERNAS**

En la bibliografía reciente, autores como Martha Nussbaum, Alan Gewirth y James Griffin han intentado complementar la idea de los derechos humanos como restricciones externas con los recursos de la tradición del derecho natural moderno. Inspirándose en el pensamiento de John Locke, esta corriente alega que los derechos humanos son derechos morales universales de los que todas las personas gozamos en virtud de nuestra humanidad (Locke hablaba, en particular, de derechos naturales a la vida, la libertad, la salud y la propiedad). En la medida en que, por definición, los derechos naturales imponen obligaciones a cualquier otro agente, operan como condiciones para el ejercicio legítimo de la soberanía. En consecuencia, cuando un gobierno viola los derechos humanos de sus residentes, no solo se vuelve vulnerable a interferencias externas, sino que su legitimidad interna también resulta comprometida: sus residentes pueden incurrir en desobediencia civil, rebelarse contra los abusos y hasta derrocar al gobierno. Así, el cerco sobre la soberanía se estrecha aún más: los derechos humanos ya no son simplemente un corsé externo al poder soberano, sino, además, restricciones internas, surgidas de la pretensión de autoridad de los Estados sobre sus propios habitantes.

## **LOS DERECHOS HUMANOS COMO SUSTENTO DE LA SOBERANÍA**

Al margen de sus importantes diferencias, todos los modelos examinados hasta ahora comparten un rasgo importante: comprenden la relación entre soberanía y derechos como una relación antitética. Su supuesto común es que ambas categorías realizan reclamos conceptuales opuestos y que esos reclamos únicamente pueden compatibilizarse estableciendo la primacía de una categoría sobre otra. Sin embargo, no estamos obligados a

pensar este asunto en términos de rivalidad. Al menos en el plano filosófico, es perfectamente posible lograr una integración plena y armoniosa entre soberanía y derechos humanos. El autor que sentó las bases para avanzar en este camino es el filósofo Immanuel Kant. Al igual que la tradición del derecho natural, Kant postula la existencia de un derecho humano fundamental: el derecho a la libertad como no dominación, entendido como el derecho de cada persona a disponer de una esfera igual de agencia personal para realizar sus propios proyectos, incluyendo el acceso a los recursos materiales indispensables para hacer un uso efectivo de su libertad.

La gran innovación filosófica de Kant, que lo ubica en el podio del contractualismo moderno, es su tesis de que ni el derecho humano a la libertad, ni ningún otro derecho en general, puede realizarse adecuadamente en ausencia de una autoridad política soberana. Esto es así por dos problemas sistémicos que atraviesan cualquier escenario pre-político (escenario al que Kant y los filósofos contractualistas se refieren como «estado de naturaleza»). El primero es que las personas podrían mantener disputas razonables sobre la extensión exacta de sus esferas de libertad personal y sobre el uso de los recursos naturales escasos. Y en tanto las personas son sujetos morales iguales, ninguna dispone de autoridad para saldar las disputas o imponer su punto de vista al resto. El segundo problema que Kant vislumbra es que mientras no haya una autoridad central, el goce efectivo de nuestros derechos permanece crónicamente inseguro, ya que depende de la buena voluntad de los demás o de nuestra capacidad de defendernos. En cualquier momento, quien hasta ahora se había comportado amistosamente puede intentar someternos a su arbitrio. Por eso Kant advierte que en el estado de naturaleza, la mera proximidad

de un desconocido representa una amenaza que estamos autorizados a repeler.

En virtud de las reflexiones anteriores y en sintonía con la tradición republicana, Kant concluye que la existencia de un Estado soberano con capacidad para adjudicar disputas y hacer cumplir sus disposiciones es una condición indispensable para la realización de nuestros derechos fundamentales. Antes que recortar nuestra libertad, la autoridad política la hace posible en la práctica. Bajo esta perspectiva, la tensión entre soberanía y derechos humanos es puramente ilusoria. Ni la soberanía es una amenaza para el ejercicio de nuestros derechos ni los derechos humanos son meras restricciones a la autoridad del Estado. Soberanía y derechos humanos constituyen más bien un par conceptual inseparable: ambas nociones tienen el mismo origen y se presuponen mutuamente. En suma, los derechos humanos no pueden realizarse sin un agente soberano; y, a la inversa, la función normativa de la soberanía es precisamente la de realizar los derechos humanos de las personas.

## **LOS DERECHOS HUMANOS COMO FUNDAMENTO DEL SISTEMA DE ESTADOS**

El último eslabón en esta secuencia evolutiva consiste en proyectar la relación de complementariedad entre soberanía y derechos humanos hacia el propio sistema de Estados en su conjunto. En una serie de importantes trabajos publicados a partir de los 2000, Thomas Pogge propuso una interpretación novedosa sobre el rol de los derechos humanos, basándose en el artículo 28 de la DUDH. Este artículo sostiene que toda persona tiene derecho «a un orden social e *internacional*» en el que los derechos y libertades que la Declaración proclama puedan realizarse plenamente. En

la lectura de Pogge, esto implica que los derechos humanos no solo imponen obligaciones a los Estados respecto de sus propios miembros, sino, más ampliamente, al orden institucional global. Más concretamente, los derechos humanos establecerían condiciones para la legitimidad de todo el aparato de gobernanza transnacional<sup>2</sup>.

Esta propuesta teórica se completa con un minucioso análisis empírico sobre el impacto de diversas regulaciones supranacionales sobre los derechos humanos. De acuerdo con Pogge, el régimen actual de patentes médicas, que reconoce al laboratorio que desarrolla una droga una retribución por su uso durante un determinado período, impide que los Estados más pobres brinden acceso a medicamentos esenciales. Y, de igual manera, sostiene que las reglas actuales de comercio internacional, desde el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) hasta la Organización Mundial del Comercio (OMC), han reducido significativamente la capacidad de las naciones pobres de atender necesidades vitales, ya que permiten a los países industrializados proteger su sector agrario mediante barreras arancelarias, al tiempo que fuerzan a los países en vías de desarrollo a abrir sus mercados a los productos manufacturados. El resultado previsible de esta asimetría es una monumental transferencia de recursos de los países pobres a los más ricos<sup>3</sup>.

Todavía más minucioso es el argumento de Allen Buchanan en *The Heart of Human Rights*<sup>4</sup>. Su tesis es que, si bien el sistema

---

2 Thomas Pogge, *World Poverty and Human Rights*, London: Polity Press, 2002, caps. 1 y 2.

3 Thomas Pogge, «Recognized and Violated by International Law: The Human Rights of the Global Poor», *Leiden Journal of International Law* 18 (4) (2005): 717-745.

4 Alan Buchanan, *The Heart of Human Rights*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

de Estados moderno surgido en 1648 reporta grandes beneficios para las comunidades políticas, también genera riesgos considerables para el goce de los derechos humanos. En lo fundamental, esos riesgos se relacionan con cinco principios estructurales del derecho internacional vigente, a saber: (a) el principio de no intervención, que impide a actores externos prestar ayuda a quienes sean víctimas de violaciones; (b) el principio de propiedad sobre los recursos naturales, que permite a gobiernos autoritarios comercializar libremente la explotación de recursos naturales; (c) el principio de privilegio crediticio, que permite a dictadores adquirir préstamos en el mercado financiero internacional, endeudando por generaciones a sus propias víctimas; (d) el principio de control de fronteras, que autoriza a los gobiernos a excluir de su territorio a los no nacionales, impidiendo a las víctimas de abusos escapar de sus Estados; y (e) el principio de efectividad, en virtud del cual cualquier grupo que detente el control efectivo de un territorio es reconocido como soberano en el ámbito internacional.

En el planteo de Buchanan, estos cinco principios internacionales generan riesgos tan elevados para la satisfacción de los derechos humanos, que el sistema de Estados solo puede considerarse legítimo si la comunidad internacional adopta medidas razonables para mitigarlos y coopera activamente en su implementación. Su conclusión es que, en la medida en que el sistema internacional de protección de los derechos humanos minimiza significativamente varias de las amenazas comentadas, los derechos humanos constituyen una condición crucial para que el régimen internacional actual sea normativamente aceptable. De otro modo, la partición del mundo en múltiples unidades territoriales soberanas con capacidad de tomar decisiones finales sobre su población sería una imposición arbitraria y las personas podrían desafiar justificadamente las regulaciones que comprometan sus intereses vitales. El



aspecto que me interesa destacar a modo de conclusión es que, ya sea que sigamos el modelo «cosmopolita» de Pogge o el modelo de la «mitigación» de Buchanan, la relación intrínseca entre derechos humanos y soberanía trazada originalmente por Kant puede extenderse más allá de la soberanía de los Estados, y abarcar el orden internacional en su conjunto. Los derechos humanos se convierten así en la gramática profunda de la soberanía misma.



## **DERECHOS HUMANOS ANTES Y DESPUÉS DE LA CAÍDA DEL MURO DE BERLÍN**

Günter Nooke

### **INTRODUCCIÓN**

El Parlamento Europeo eligió el día 23 de agosto para conmemorar diferentes experiencias en Europa y lo llamó el Día en Recuerdo de las Víctimas del Totalitarismo. Sin embargo, algunos políticos de izquierda argumentaron en contra de mezclar a las víctimas del régimen de terror del nacionalsocialismo alemán con las de la represión rusa y sus respectivos crímenes contra la humanidad. La percepción histórica es diferente en las distintas naciones de Europa.

Muchas personas sufrieron bajo los terribles crímenes cometidos por Stalin y los líderes comunistas de Rusia, por ejemplo, en los Estados bálticos. Los alemanes necesitan ser conscientes de su responsabilidad por el crimen único que fue el Holocausto, incluso hacia adelante. Hacer las paces con el pasado es una de las tareas más desafiantes para naciones como Alemania, que tiene una historia tan terrible. Y hay que recordar que tuvimos dos dictaduras en Alemania, una antes y durante la Segunda Guerra Mundial y una después, en Alemania Oriental, en el territorio ocupado por los rusos.

Encontrar formas adecuadas de describir historias complejas es siempre un desafío. Y hoy tenemos que ser conscientes de la

situación histórica. Algunas veces es más iluminado comparar dictaduras –unas con otras– que una dictadura con una democracia. Por lo menos desde un punto de vista alemán, todos estamos pisando terreno sensible. Y en este momento, tenemos una situación muy nueva con una revolución digital en curso y con el Covid-19. Ambos cambiarán nuestro entendimiento de los derechos humanos y limitarán los derechos de la libertad individual posiblemente en todo el mundo. El control digital y la evaluación social de todos durante las 24 horas del día parecen ser realistas, y de hecho están ocurriendo en China. Pero también puede ocurrir en las democracias, cuando la gente quiere sobrevivir en una pandemia y acuerda voluntariamente que las autoridades sanitarias registren todos los datos necesarios de una persona. Este peligro de una nueva dictadura de un Estado omnisciente no es parte de este texto. No lo habíamos visto en 1989 cuando luchábamos por la libertad y el Estado de derecho y no lo sabía mientras preparaba el discurso que brindé en 2016<sup>1</sup>. Pero lo que sí sabía era la amenaza a nuestro modelo de sociedad occidental. Incluso hace diez años parecía claro y se hizo más evidente con el tiempo: el mundo occidental ya no es naturalmente un modelo a seguir para otros países, como los de África o América Latina. Por un lado, el auge económico de China es atractivo para muchas personas y jefes de Estado de todo el mundo. El bienestar económico es la clave y una condición previa para una mejor vida de las personas en todos los países. La principal razón de los líderes es la promesa de gobernar fácilmente sin preocuparse demasiado por la protección de los derechos humanos. Por otra parte, los Estados islámicos establecieron su propia comprensión del orden

---

1 Conferencia en el Día Internacional en Recuerdo de las Víctimas del Totalitarismo, 23 de agosto de 2016, organizada por CADAL y la Fundación Konrad Adenauer en Buenos Aires, Argentina.

y la seguridad en muchas regiones de diferentes continentes. Esto es aceptable para muchos creyentes si parece ser la única manera de mantenerse a salvo en sus hogares. En consecuencia, seguirá existiendo una contradicción entre los derechos humanos individuales y la necesidad de mantener lazos tradicionales y religiosos.

En otras palabras, necesitamos la idea de universalidad y Estados estables. Los derechos humanos universales o los derechos liberales de libertad precisan de un Estado que funcione para garantizarlos. A mediano plazo, el Estado-nación será probablemente el único concepto. Eso significa, a su vez, un totalitarismo absoluto, que conduce a un orden caótico o estabilizado localmente por clanes. Pero aquí no hay lugar para explicaciones detalladas.

## **EL CONTEXTO HISTÓRICO**

El 23 de agosto de 1939 se firmó el pacto entre Hitler y Stalin. Fue un pacto de no agresión germano-soviético que abrió el camino hacia la Segunda Guerra Mundial. Hitler y Stalin acordaron no declararse la guerra y dividirse Polonia entre ellos. El resto del mundo quedó pasmado por este acuerdo, dado que Hitler y Stalin representaban ideologías diametralmente distintas. Hitler comenzó la invasión de Polonia el 1º de septiembre de 1939; el Ejército Rojo de la Unión Soviética invadió Polonia por el este 16 días después, el 17 de septiembre. Ambos dictadores siguieron caminos guiados por sus propias necesidades políticas.

El 7 de octubre de 1939, la Internacional Comunista celebró la invasión como un ejemplo de cooperación de naciones socialistas contra el imperialismo anglo-francés. El partido nazi se llamaba Partido Obrero Nacional Socialista Alemán.

Esto nos lleva a nuestro primer supuesto: es más importante diferenciar entre democracia, Estado de derecho y protección de los derechos humanos, por un lado, de las dictaduras totalitarias con propaganda altamente efectiva por el otro, que mirar la incompatibilidad y las contradicciones de las ideologías de regímenes autoritarios.

El 13 de agosto de 1961 el Muro de Berlín fue construido por el Partido Comunista de Alemania Oriental. Al final de la Segunda Guerra Mundial, las fronteras de Polonia se movieron hacia el oeste y Alemania quedó dividida entre el este y el oeste. Esto ocurrió porque las fuerzas aliadas derrotaron al régimen de terror nazi de Adolf Hitler en 1945 y por las decisiones que se tomaron en las cumbres de Yalta y Potsdam. Después de la Segunda Guerra Mundial, comenzó un período de Guerra Fría entre los poderes del bloque occidental representados en la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los poderes del bloque oriental, agrupados en el Pacto de Varsovia. Las posturas de ambos bandos en la época fueron moldeadas por la ideología. Pero al final del día uno podía decir que Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia estaban luchando por un mundo libre con mercados libres. La Unión Soviética, con su dictador Stalin y sus Estados satélites socialistas, estaban promoviendo un sistema mundial comunista, sin derechos individuales de libertad y con economías planificadas.

Como ya lo mencioné, si vamos a hablar sobre «derechos humanos en Alemania, antes y después de la caída del Muro de Berlín», tenemos que conocer el contexto histórico.

Había menos legitimidad en el lado oriental, en comparación con el mundo libre en el oeste. Eso se debe no solo al hecho de que los derechos humanos no se protegían bajo la Unión Soviética y

sus satélites socialistas, sino de que, en esa parte del mundo, los derechos y libertades civiles elementales eran severamente vulnerados por las autoridades estatales.

Puede ser que no todos los países comunistas sean vistos como Estados totalitarios así como se ve a Alemania bajo la dictadura nazi o a la China de Mao. Pero el filósofo alemán Peter Sloterdijk hizo una afirmación alarmante en su libro *Zeit und Zorn (Ira y tiempo)* con respecto al régimen de terror del nacionalsocialismo, que fue responsable de la muerte de seis millones de hombres, mujeres y niños judíos, en contraposición a los países comunistas, en los que docenas de millones murieron, solamente en China y la Unión Soviética: «La ideología de clases llamada marxismo, leninismo y maoísmo vino con un precio mucho más alto que la ideología de razas»<sup>2</sup>.

## DERECHOS HUMANOS EN UNA DICTADURA COMUNISTA

Después de la Segunda Guerra Mundial, las cuatro fuerzas aliadas influenciaron el desarrollo en el oeste y en el este de Alemania según sus propias agendas políticas. Ambos bandos eran apoyados, pero también explotados, por Washington y Moscú respectivamente. Los alemanes occidentales actuaban por su libre voluntad, sobre todo por los beneficios como los del Plan Marshall y la rápida y exitosa recuperación económica, el llamado *Wirtschaftswunder* alemán (milagro económico alemán).

Alemania Occidental obtuvo una nueva Ley Básica, que garantizaba el Estado de derecho, elecciones libres y justas y la protección de los derechos humanos. La Constitución alemana, en su

---

2 Peter Sloterdijk, *Zorn und Zeit: Politisch-psychologischer Versuch*, Frankfurt: Suhrkamp, 2006, p. 256 (traducción del autor).

artículo 1, establece: «La dignidad humana debe ser inviolable. Respetarla y protegerla debe ser el deber de toda autoridad estatal. De esta manera, el pueblo alemán reconoce a los derechos humanos inalienables e inviolables como la base de toda comunidad, de la paz y la justicia en el mundo».

En papel, la primera Constitución de Alemania Oriental suena muy bonita también, incluso respecto a derechos y libertades civiles. Pero la realidad experimentada en Europa Oriental rápidamente se volvió muy diferente.

A finales de los ochenta estuve involucrado en el movimiento por los derechos civiles. Me volví miembro y fundador de un pequeño grupo opositor bajo la esfera de la Iglesia protestante en mi ciudad natal de Forst, en la frontera con Polonia, no lejos de Berlín.

Queríamos abrir el país, librarnos de la dictadura. ¡La República Democrática Alemana (RDA) era una verdadera dictadura! Incluso en ese momento, a muchos diplomáticos occidentales no les gustaba decirlo, y después de la reunificación a algunos profesores se les ocurrieron todo tipo de argumentos diseñados para refutar esta evaluación sobre la experiencia de Alemania Oriental. La RDA, de todos modos, usaba términos marxistas-leninistas, se describía como una «dictadura del proletariado». Un oficial en mi ciudad natal me dijo que nosotros, un grupo de activistas de derechos humanos, un grupo ecuménico por la paz, no deberíamos estar discutiendo la participación civil. Aquí en la RDA «no tenemos democracia, ¡tenemos la dictadura del proletariado!», me informó. Y era, por supuesto, el oficial del Estado, no los proletarios en nuestro grupo, el que dictaba las políticas de la RDA.

Hasta este día estoy muy agradecido por esa aclaración. Ahora, quiero advertir también que dictadores y mandatarios



autoritarios deben ser tomados en serio. Ellos no son demócratas, pero usualmente son políticos extremadamente astutos que usan su poder con habilidad. Eso sigue siendo verdad, incluso cuando no hay nada nuevo en los métodos que utilizan.

A finales de los años setenta y en los ochenta, antes de que el Muro cayera, la economía planificada centralmente en Alemania Oriental había obviamente perdido la batalla ideológica contra la economía social de mercado de Alemania Occidental. Este sistema específico de Alemania Occidental combinaba una economía de mercado libre, que era mucho más innovadora que la planificación central, con responsabilidad social, que aseguraba el bienestar de millones de trabajadores durante las primeras tres décadas después de la fundación de la República Federal Alemana en 1949.

Por supuesto, los desafíos económicos en el Este eran mucho más grandes que en el Oeste después de la guerra. Los rusos no apoyaron el crecimiento económico. Por el contrario, reconstruyeron fábricas y vías de tren en las regiones destruidas solo con el fin de producir bienes como reparaciones de guerra y transportarlos hacia la Unión Soviética.

Al principio, los desafíos económicos no eran tan cruciales para la gente en el Este. Millones abandonaron sus hogares para tener una vida mejor en el Oeste, donde había una economía próspera y mejores condiciones de vida. Pero después de la construcción del Muro de Berlín en 1961, ellos arriesgaron sus vidas solo para entrar en la otra parte de la ciudad de Berlín y ser libres.

Para mí, y desde una perspectiva de derechos humanos, la lucha entre el Este y el Oeste no se trataba de derechos económicos, sociales y culturales. Se trataba de derechos civiles y libertades individuales.

Pero incluso con respecto a derechos sociales en el sector de la salud, condiciones de trabajo, asistencia para personas discapacitadas o el sistema educativo, la situación en el Oeste fue mucho mejor que en el Este.

La antigua RDA, el Estado alemán oriental, existió por 40 años. Durante ese tiempo, más de 200.000 personas fueron arrestadas como presos políticos o presos de conciencia. No había libertad de expresión ni libertad de los medios ni de opinión. Los niños eran adoctrinados con la ideología del «marxismo o leninismo». Solo unas pocas personas fueron en realidad asesinadas por los servicios de inteligencia, la Stasi, pero ocurría. Evito comparar la situación de los años setenta u ochenta en Alemania Oriental con lo que está ocurriendo en otros países hoy en día. Quizás, la situación con respecto a las libertades civiles era mejor que en Corea del Norte en 2020 y peor que la situación en Cuba hoy. Las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación han cambiado mucho las cosas.

Ahora, como en ese entonces, sin embargo, no debemos tener ilusiones sobre la naturaleza de ciertos sistemas políticos. Es importante pensar con claridad, después de todo, incluso si –por razones diplomáticas, políticas o económicas– uno no puede hablar siempre con franqueza.

## **LA REVOLUCIÓN PACÍFICA DEL OTOÑO DE 1989 Y LA UNIÓN ALEMANA EL 3 DE OCTUBRE DE 1990**

Para hablar sobre lo que ocurrió antes y después de la caída del Muro de Berlín, déjenme contarles una corta pero esencial historia. Me gustaría llamarla «La libertad llegó antes que la unión». Es una historia personal sobre el mensaje clave de nuestra revolución pacífica.

El colapso de Alemania Oriental comenzó con el fraude en las elecciones locales en mayo de 1989 y con las protestas simultáneas en contra del gobierno. Muchas personas escaparon del país a través de Hungría durante el verano. Las embajadas de Alemania Occidental en Budapest y Praga estaban abarrotadas con aquellos que querían escapar. El 10 de septiembre de 1989, Hungría abrió oficialmente su frontera con Austria.

Pero también dentro de Alemania Oriental más y más personas estaban participando de las manifestaciones pacíficas en las calles. Ellos no estaban pensando en irse del Estado comunista. Un objetivo era alcanzar una mayor apertura y libertad de opinión y prensa. También querían cambiar el sistema político. Cantaban «Nosotros somos el pueblo». Estaban hambrientos de democracia y libertad.

La protesta pacífica que tuvo lugar el lunes 9 de octubre de 1989 en Leipzig es el evento más importante cuando se habla sobre el colapso del régimen de Alemania Oriental. Nadie sabía si las fuerzas del Estado intervendrían. Después de otras protestas como la del 7 de octubre en Berlín y el pequeño pueblo de Plauen y el reconocimiento oficial de la oposición como contraparte negociadora el 8 de octubre de 1989 en Dresde, la manifestación el 9 de octubre de 1989 fue, de hecho, también para mí personalmente, el punto de inflexión.

La situación se mantuvo pacífica porque hubo muchísimas personas comunes que tuvieron el coraje para salir y unirse a la Revolución Pacífica. Después de ese día, yo personalmente ya no tenía miedo de que todo terminara en un baño de sangre. Por eso este día es tan importante. Sin miedo entre los oprimidos, una dictadura no puede perdurar.

El 16 de octubre de 1989, solo una semana después, alrededor de 150.000 personas se manifestaron en las calles de Leipzig y muchas otras ciudades en Alemania Oriental. El 6 de noviembre de 1989, alrededor de 600.000 manifestantes marcharon bajo la lluvia torrencial.

«La libertad llegó antes», cuando el Muro de Berlín cayó el 9 de noviembre de 1989.

Antes de la caída del muro, la intimidación estaba en todas partes, pero la gente superó su miedo. Después de la caída del Muro, cantaron «Somos un pueblo», lo que significaba la demanda por la unión alemana. Después de la caída del Muro, se llevaron a cabo elecciones libres y justas. Lo que la gente quería en primer lugar era libertad: libertad de opinión, de movimiento, de prensa, de las artes, de educación e investigación.

Pero ¿cuáles son las lecciones que debemos aprender de «Libertad primero»?

En ese entonces, como ahora, los sistemas totalitarios, dictaduras y regímenes autoritarios sobrevivían solo porque la gente que vivía en estas sociedades oprimidas tenía miedo de decir lo que realmente pensaba o sentía. Eso hace a los derechos humanos tan importantes. Es exactamente la situación en varias sociedades hoy en día, donde por el clima de miedo la gente no puede decir lo que está realmente pensando.

Muy seguido he oído la opinión de que el Oeste ganó la Guerra Fría. Pienso que eso no es verdad. Esa es la visión occidental típica de las cosas, la historia como la ven los jefes de Estado. Pero hasta el 9 de noviembre de 1989, su principal preocupación era la estabilidad. Solo cuando cayó el Muro se dieron cuenta del fuerte deseo de libertad y cambio que había entre la gente común.

¡Los ganadores de la Guerra Fría fueron las personas que vivían oprimidas bajo el bloque oriental!

Y también hoy será la gente común viviendo bajo dictaduras o regímenes autoritarios quienes, en el largo plazo, emergerán victoriosos en la lucha que enfrentan actualmente. La única pregunta es cuánto tiempo tomará. Y cuánto apoyo genuino otros les darán.

Pero ¿es realmente correcto transferir las lecciones aprendidas del período de la Guerra Fría al mundo actual?

## LA COMPLEJIDAD DEL MUNDO DE HOY

¿Qué hay de la situación del mundo hoy en día?

Alemania del Este, oficialmente conocida por sus líderes como la RDA, la Unión Soviética y —excepto por Cuba y Corea del Norte— todos los países del denominado Sistema Socialista Mundial desaparecieron después de 1990. Durante la Guerra Fría, no hay que olvidar que también los países de África pertenecían a uno u otro bando.

Hoy, el terrorismo internacional, el Estado islámico o *Daesh*, como se lo llama a veces, y otros grupos terroristas y criminales, dominan los titulares en casi todos los continentes.

Después de 1990, los derechos humanos recibieron un impulso. En 1989, Francis Fukuyama escribió el ensayo «¿El fin de la Historia?» que fue publicado en la revista de asuntos internacionales *The National Interest*. Fukuyama afirmó que el advenimiento de la democracia liberal podía anunciar el final de la evolución sociocultural de la humanidad y la forma final de gobierno humano: «Lo que podemos estar atestiguando no es solo el final de la Guerra Fría, o el fin de un período histórico particular de

posguerra, sino el fin de la historia como tal: eso es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano»<sup>3</sup>.

Él estaba equivocado en su argumento. Actualmente, los Estados no están siendo desafiados por personas oprimidas desde el interior. Actualmente, Estados democráticos y no democráticos están siendo atacados por el terrorismo internacional. Eso no significa que todos los terroristas sean grupos islamistas; Tailandia, por ejemplo, es una excepción. Fuera de las Américas, sin embargo, *Daesh* es el más peligroso y parecería el movimiento más atractivo.

Hoy, los derechos humanos se encuentran en una espiral descendente. Muchas personas y, por consiguiente, muchos gobiernos se han enfocado en asuntos de seguridad. Pero pueden estar avanzando por el camino equivocado.

El mundo actual se ha vuelto increíblemente complejo. Ya no hay una solución simple, un único enfoque que se ajuste a todo.

Estados nacionales fuertes y débiles no han encontrado una forma de trabajar juntos para combatir el terrorismo internacional. Una razón para esto podría describirse de la siguiente manera: los gobiernos autoritarios están interesados en utilizar el término terrorista en un sentido amplio e indeterminado como excusa para la supresión de personas disidentes. Las democracias liberales temen hablar públicamente sobre el peligro real que representan los terroristas porque quieren evitar el sentimiento de inseguridad entre los votantes. Por otro lado, los partidos

---

3 Francis Fukuyama, «The end of History?», *The National Interest*, No. 16, Verano 1989, p. 4.

populistas están interesados en esas discusiones. En lugar de plantear debates objetivos para encontrar maneras de lidiar con estos peligros, los populistas están creando inquietud entre la población. En este tipo de contextos, incluso democracias estables corren peligro de volverse inestables.

Hay una contradicción *per se* entre derechos humanos y seguridad. Qué enfoque es mejor depende de las condiciones y ambientes concretos. Derechos humanos y seguridad podrían volverse parte de una ideología utilizada para intereses específicos y no para asegurarse de que los seres humanos puedan vivir con dignidad.

## EL ROL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Al presentar el reporte titulado *Un concepto más amplio de libertad*, publicado en 2005, Kofi Annan usó la imagen de la paz mundial basada en tres pilares: seguridad, desarrollo y derechos humanos<sup>4</sup>. Él afirmó que no gozaremos del desarrollo sin seguridad; no gozaremos de la seguridad sin desarrollo, que se traduce en prosperidad económica; y no gozaremos de ninguna de ellas sin derechos humanos. Podríamos decir, entonces, que la realización de los derechos humanos a lo largo del mundo es el prerrequisito más importante para el desarrollo humano (definido como ser libres de pobreza y sufrimiento) y para la seguridad humana (definida como ser libres del temor y la violencia).

En el pasado, defender los derechos humanos era un enfoque de política exterior particular tanto de la Unión Europea (UE) como de Alemania.

---

4 Asamblea General, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General, 21 de marzo de 2005, A/59/2005.

A pesar de algunos avances, los derechos humanos se encuentran actualmente bajo amenaza desde tres ángulos. El primero es la tendencia a demandar tanto del ámbito de los derechos humanos, que al final poco se logra.

El segundo es el creciente movimiento que prioriza los derechos colectivos sobre los derechos individuales. Esto empezó con el derecho al desarrollo de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en Viena (1993). ¿A quién se dirige el desarrollo? Para los individuos significa autorrealización. Pero ¿quién puede garantizar el bienestar de una nación fuera de su pueblo y su gobierno? Cuando lideré la delegación alemana ante el Consejo de Derechos Humanos en Ginebra, la Organización de la Conferencia Islámica promovía derechos humanos colectivos, y eso sigue siendo verdad hoy en día. Este enfoque no se trata de proteger el derecho del individuo; se trata de proteger los derechos de un grupo religioso. Tales derechos colectivos no tienen nada que ver con el concepto original de derechos humanos. Los individuos, no las religiones, tienen derechos humanos. El individuo tiene derechos y el Estado está obligado a respetarlos y protegerlos.

El tercer ángulo es la necesidad de seguridad. Las personas ordinarias están en lo cierto cuando quieren ser protegidas por el Estado. Pero ¿cómo puede un Estado liberal, limitado por el Estado de derecho, evitar la pérdida de vidas cuando los terroristas usan ataques suicidas?

Hoy en día, definitivamente no podemos dar por sentado que nuestro entendimiento de los derechos humanos es aceptado alrededor del mundo. Por el contrario, ese entendimiento enfrenta un riesgo mayor que hace 20 o 30 años. Esto se vuelve más real cuando casi nadie se anima a tratar abiertamente este problema. Pero el enfoque básico es en realidad simple: las políticas



exitosas de derechos humanos tratan de transformar una fantasía en realidad. Esta idea se aplica a todos, sin importar si nacieron en Alemania o Suiza, o en China, Zimbabue, Cuba o Corea del Norte. El arte político de los derechos humanos consiste en ubicar al individuo en el centro de todos los esfuerzos, mientras que al mismo tiempo se toman en cuenta las tradiciones, la cultura y la religión. Es particularmente difícil cuando argumentos persuasivos son presentados por aquellos que conscientemente ignoran los derechos humanos por el bien de fortalecer su propio poder.

## **PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS EN EUROPA**

Permítanme terminar con los siguientes principios básicos para una mejor coordinación de la política pública europea que había preparado para una reunión de los comisionados de derechos humanos de los Estados miembros de la UE en Berlín en 2009. Lo que escribí describe una situación ideal desde el punto de vista de los derechos humanos. La política necesita estos lineamientos. Pero al final, un enfoque pragmático y políticas concretas enfocadas en la dignidad del ser humano se necesitan aún más.

### *1. Los derechos humanos son el núcleo de la política exterior de la UE.*

La política de derechos humanos no reemplaza las políticas de seguridad y desarrollo. Pero los derechos humanos son un pilar importante junto a la seguridad y al desarrollo. La protección de derechos humanos individuales e inalienables es el *sine qua non* para la coexistencia en dignidad humana de las naciones y pueblos alrededor del mundo. Los esfuerzos para combatir el terrorismo y la pobreza no deben violar derechos humanos elementales.

Debido a su propia historia y valores, Europa tiene la obligación particular de proteger los derechos humanos.

*2. Los derechos humanos son universales.*

Los miembros de la UE persiguen la protección de los derechos humanos primero y principalmente en sus propios países, y se están ocupando de enfrentar diálogos críticos. Los mismos parámetros se aplican a los Estados miembros de la UE y a todos los otros países. Este estándar no debe socavarse buscando anteponer metas o intereses colectivos.

*3. La idea de universalidad es el núcleo político del concepto de los derechos humanos.*

Cualquier intento, en cualquier lugar, de relativizar esta idea, debe ser claramente contrarrestado. La protección de la diversidad cultural, las tradiciones o religiones como una alternativa política al concepto de derechos humanos debe ser rechazada. Lo que se está promoviendo es una política de derechos humanos no ideologizada, que permita la diversidad cultural, religiosa y de tradiciones, basada en la protección de derechos humanos elementales. Sin embargo, eso requiere concentrarse en los derechos humanos elementales como tales. Solo aquellos derechos humanos que son, sin ningún tipo de cuestionamiento, derechos humanos básicos y no derechos basados en ciertas ideas culturales o ideológicas, pueden ser implementados universalmente. Las discusiones sobre la comprensión de los derechos humanos son importantes. Estas no deberían ser eludidas aludiendo a términos como la dignidad humana o el respeto.

*4. Los derechos humanos son indivisibles.*

Los derechos económicos, sociales y culturales crearon el prerrequisito para el ejercicio clásico de derechos y libertades civiles. La indivisibilidad de los derechos humanos significa que los derechos individuales o las categorías de derechos no deben ser contrapuestos entre ellos. La indivisibilidad no significa que todos los derechos son igualmente importantes. Es importante establecer prioridades políticas.

*5. La política de derechos humanos debe mejorar la situación de las personas afectadas por violaciones de derechos humanos en todo el mundo.*

Implementar estándares mínimos y pasos concretos para proteger derechos humanos elementales en todos los países tiene prioridad por sobre extender el catálogo de derechos en cuanto a su contenido y sobre la codificación de los mismos legalmente sin mecanismos de sanción.

Los gobiernos de Estados soberanos portan la responsabilidad principal frente a la protección de los derechos humanos.

Es esencial para los gobiernos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Parlamento de la UE tomar una postura pública frente a graves violaciones de derechos humanos, sin importar en qué parte del mundo ocurran. La gravedad de la violación y no las relaciones especiales, buenas, estratégicas o económicamente importantes con el Estado responsable de esta violación debería ser el criterio utilizado. Apoyar la protección de derechos humanos elementales no constituye una intervención no autorizada en los asuntos internos de un Estado.

*6. La protección de los derechos humanos no es posible sin un Estado estable.*

Estabilidad, buena gobernanza, Estado de derecho, desarrollo y democracia son pasos esenciales cuando se trata de anclar e implementar los derechos humanos. Parecería mejor perseguir estos objetivos secuencialmente antes que de forma simultánea, según las características de cada caso.

*7. Fortalecer las competencias y la independencia de la Corte Penal Internacional en La Haya es una parte clave de la política de derechos humanos.*

Las políticas de derechos humanos deben combatir la impunidad. Las violaciones graves a los derechos humanos, como los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y el genocidio no deben quedar impunes. La Corte Penal Internacional en La Haya y las cortes regionales de derechos humanos deben ser fortalecidas.

Las políticas internacionales de derechos humanos no deben socavar la protección de derechos básicos y el Estado de derecho en países miembros de la UE.

El mantener las condiciones para la existencia de un Estado social, libre y democrático basado en el Estado de derecho no es algo que deba darse por sentado. Las resoluciones de la Organización de las Naciones Unidas pueden impactar la manera en la que vivimos juntos en nuestros propios países. Los estándares de derechos humanos fundamentales no deberían relegarse en la UE detrás de otras metas de la política internacional.

# **UNA CRISIS EN EL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS EN EL COMIENZO DEL SIGLO XXI Y LA LUCHA POR LA VERDAD, LA LIBERTAD Y LA JUSTICIA**

Yevgeniy A. Zhovtis

## **INTRODUCCIÓN**

Vivimos en un período de nuevos problemas y nuevos desafíos. La pandemia de COVID-19 que se ha extendido por todo el mundo muestra que, con algunas excepciones, todos los gobiernos –dictaduras, regímenes autoritarios y democracias– han demostrado ser incapaces para encontrar respuestas adecuadas a estos desafíos. Toda la arquitectura de los tratados y acuerdos internacionales, estructuras y organizaciones internacionales está temblando y resquebrajándose, incluidos aquellos que son clave: la Organización Mundial de la Salud y la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En muchos países, incluso en la mayoría de los democráticos, somos testigos de cómo políticos populistas y de extrema derecha están llegando al poder democráticamente; cómo el nacionalismo y la xenofobia están creciendo, en particular en las redes sociales. El concepto de derechos humanos como tal comienza a erosionarse.

## **PETRÓLEO Y GAS, GEOPOLÍTICA Y GUERRA CONTRA EL TERRORISMO: «ENEMIGOS» DE LA DEMOCRACIA, EL ESTADO DE DERECHO Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Soy un defensor de los derechos humanos y más que nunca estoy convencido de que los derechos humanos están en el corazón del

desarrollo democrático. En una conferencia, hace unos años<sup>1</sup>, dije que hoy en día los derechos humanos y el desarrollo democrático tienen tres enemigos principales, a saber: el petróleo y el gas, la geopolítica y la guerra contra el terror. La guerra contra el terrorismo en este contexto incluye una amplia gama de esfuerzos: desde erradicar el extremismo y el pensamiento radical hasta imponer una estabilidad que muchos gobiernos tienden a interpretar de la manera que les parece adecuada.

Los resultados de las dos décadas del siglo XXI muestran que estos tres enemigos de la democracia están ganando en todos los aspectos. El petróleo y el gas claramente tienen una ventaja en la política interna. La mayoría de los países con una economía impulsada por el petróleo y el gas tienden a cultivar regímenes dictatoriales, autoritarios y sumamente corruptos, que utilizan los recursos nacionales para enriquecer a los ricos y mantener al resto bajo control.

En política exterior, el garantizar el acceso al petróleo y el gas se ha convertido en un argumento ganador en cualquier debate sobre el incumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Donde el Estado autoritario tiene el beneficio de una ubicación geográfica importante, su gobierno juega la carta geopolítica en cualquier trato con los países democráticos, aprovechando los cambios de poder regionales y globales. Con el pretexto de combatir el terrorismo, el extremismo y el radicalismo, muchos países, incluidos aquellos que nunca enfrentaron una amenaza clara, han

---

1 Séptima Asamblea del Movimiento Mundial para la Democracia (WMfD, por sus siglas en inglés), 14 de octubre de 2012 en la ciudad de Lima, Perú.

optado por aumentar la represión de la disidencia y restringir los derechos y libertades civiles.

## LA CRISIS QUE ESTAMOS PRESENCIANDO

Creo que hoy asistimos no solo a un deterioro de la situación de los derechos humanos, sino a una crisis generalizada del concepto de derechos humanos como tal.

Estas son mis razones detrás de esta tesis: el concepto mismo de derechos humanos se basa en el reconocimiento del valor supremo de la dignidad de la persona humana y de sus derechos. En pocas palabras, podemos decir que los derechos humanos se realizan en tres dimensiones: primero está la legislación (tanto internacional como nacional); en segundo lugar están las instituciones (también internacionales y nacionales); y la tercera dimensión reside en la vida práctica y cotidiana.

Pero una mirada más cercana a cada una de estas dimensiones implica una imagen muy inquietante. Las convenciones de derechos humanos están claramente en segundo plano con respecto a otros tratados internacionales. El incumplimiento de los compromisos en esta materia es casi una norma nueva que no entraña ninguna consecuencia legal, política o moral. Un mayor número de periodistas, activistas de derechos humanos y opositores son asesinados. Más personas son encarceladas por motivos políticos, más periódicos cerrados, más reuniones masivas dispersas y comunidades religiosas y personas disidentes procesadas.

La mayor parte de la ex Unión Soviética –incluidas Rusia, Bielorrusia, Azerbaiyán y las repúblicas de Asia Central– se ha convertido en un enclave donde los principios básicos de los

derechos humanos se distorsionan, malinterpretan o ignoran por completo.

El comienzo del siglo XXI ve resucitar los viejos argumentos, cubiertos de naftalina. Los regímenes represivos están diciendo una vez más que los conceptos de democracia y derechos humanos están en desacuerdo con la tradición nacional y cultural de su pueblo. Como si hubiera una nación que tuviera una aversión natural a la verdad, la libertad y la justicia. Al mismo tiempo, los debates internacionales sobre derechos humanos casi nunca van más allá de lo políticamente correcto.

Muchos países con regímenes autoritarios se han adherido al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU; han ratificado convenciones contra la tortura, los derechos de los refugiados, la abolición de la esclavitud, los derechos de las niñas y los niños y muchos otros tratados. Y eligen ignorar la mayoría de las disposiciones de estos documentos vinculantes. ¿Son responsabilizados por la comunidad internacional? ¡De ninguna manera!

Estos países envían informes al Consejo de Derechos Humanos de la ONU, reciben recomendaciones de los comités y relatores de la ONU, pero continúan sin respetar sus obligaciones. Descartan cualquier crítica internacional a su historial de derechos humanos como una interferencia con su soberanía. Es casi como si las organizaciones internacionales y los países democráticos estuvieran jugando a las escondidas con los Estados autoritarios. Si pretendes compartir nuestra visión de los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho, fingiremos no darnos cuenta de tu indiferencia por tus compromisos. Echemos, si no, un vistazo a la composición actual del Consejo de Derechos Humanos. Rusia, China, Cuba



y Pakistán fueron elegidos para convertirse en sus miembros y, junto con Venezuela, Sudán, Bahrein y Eritrea, evaluarán la situación de los derechos humanos en otros países.

El contexto internacional de los derechos humanos ahora utiliza un lenguaje nuevo, políticamente correcto, hablado por los representantes de organizaciones internacionales, como la ONU y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Cualquier declaración oficial en su nombre comienza con el reconocimiento de la cooperación, continúa con elogios de los desarrollos positivos y, luego, señala un problema concreto que nunca se ha condenado con la suficiente firmeza como para interferir con el tono general positivo. De hecho, las constituciones de muchos países incorporan tratados internacionales en la legislación nacional. Pero, aun siendo vinculantes, estos compromisos no se cumplen.

¡Este problema debe solucionarse! Si los tratados internacionales de derechos humanos son legalmente vinculantes, los países deberían enfrentar consecuencias legales reales si no los cumplen. O todos deberíamos estar de acuerdo en que las obligaciones legales internacionales en materia de derechos humanos son simplemente opcionales, lo que hará que sea inútil tener un debate sobre compromisos políticos o morales en materia de derechos humanos.

Dado el nihilismo de los derechos humanos de muchos gobiernos autoritarios, tiene poco sentido centrarse en deficiencias específicas en la legislación nacional que no se ajusta a los estándares internacionales.

Por lo general, se presta mucha atención a las disposiciones legales represivas adoptadas por un estado específico. La discusión

es especialmente acalorada cuando se trata de disposiciones que afectan la libertad de expresión, la libertad de religión, la libertad de reunión o circulación, la protección de la privacidad y muchas otras leyes que fueron víctimas de la guerra contra el terrorismo, el extremismo, el radicalismo y la «lucha para la estabilidad».

Pero este debate realmente solo se enfoca en los detalles, mientras que necesitamos comenzar a mirar un panorama más amplio. Debemos comenzar señalando que muchos gobiernos construyen todo su marco legal, incluidas sus constituciones, sobre conceptos perversos y distorsionados.

La legislación de muchos Estados postsoviéticos es un buen ejemplo, ya que claramente favorece los intereses del gobierno sobre los derechos y libertades de los ciudadanos. Los principios esenciales de derechos humanos dicen que para los ciudadanos, «todo lo que no está prohibido está permitido», mientras que para el gobierno «todo lo que no está permitido está prohibido». Pero los Estados autoritarios logran darles la vuelta a estos principios tanto en la ley como en la práctica. Los ciudadanos comunes tienen que demostrar que tienen derechos, mientras que las autoridades pueden tomar cualquier acción que viole los derechos de los ciudadanos, a menos que la ley prohíba directamente esta acción.

No veo ningún sentido en tratar de mejorar la legislación que se fundamenta en bases defectuosas. O el gobierno reconoce que las leyes existen para proteger los derechos humanos y comienza una reforma legal, o cualquier intento de mejora consiste simplemente en construir aldeas Potemkin y pintar las fachadas de edificios en mal estado.

Lo mismo ocurre con las instituciones. Ya no podemos pretender que los parlamentos de partido único, o las fuerzas de seguridad comprometidas en el control total de los ciudadanos,

o las fuerzas del orden que se preocupan por proteger a la élite gobernante, son simplemente algo normal.

Un sistema autoritario con una legislación defectuosa no tiene un poder judicial independiente, ningún control y equilibrio ni Estado de derecho. No puede proporcionar condiciones favorables para los derechos humanos.

Me doy cuenta de que la mayoría de las respuestas a mis preguntas dependen directamente de la política y los desarrollos políticos en los diferentes Estados. Es muy difícil cambiar su curso, especialmente en vista de los serios desafíos globales.

Pero sí creo que tenemos que seguir resistiendo y tratando de evitar que los gobiernos autoritarios difuminen conceptos, erosionen ideas y socaven principios por los que la humanidad luchó tan duro por establecer.

## **LUCHA POR LA VERDAD, LA LIBERTAD Y LA JUSTICIA**

Los valores esenciales de verdad, libertad y justicia deben ser promovidos, apoyados y garantizados para todos nosotros, independientemente de nuestra residencia, raza, sexo, edad u otros factores.

La verdad es un valor fundamental compartido por todos nosotros y se basa en nuestro derecho a recibir y difundir cualquier información, salvo los llamados a la violencia y el insulto directo a la moral. Esta es la libertad de hablar y escuchar, de escribir y leer, de elegir entre diferentes puntos de vista y hechos. La verdad va en contra de la retórica vacía mezclada con mentiras.

La libertad es una lucha por el derecho a estar libre de opresión y coerción, a ser protegido de la violencia y la degradación de la dignidad. Significa estar libres de dictadores y doctrinas

simplistas. Es libertad para reunirse y participar en la vida pública. Es libertad no solo en el papel, sino en la vida real.

La justicia es el derecho a un juicio justo e imparcial. También se refiere a la distribución justa de la riqueza y la igualdad de acceso a las oportunidades. Es el Estado de derecho y la igualdad de todos frente a la ley.

Estas verdades están bien gastadas, pero nunca se pueden agotar. No importa cómo se las abuse, maltrate e ignore, millones de personas en todo el mundo no dejarán de soñar con ellas y de esforzarse por conseguirlas, independientemente de raza, lugar de nacimiento o realidades históricas.

La democracia es un proceso, no un destino final. Todos los anteriores son componentes básicos para este proceso. A veces tengo la sensación de que tenemos que empezar de nuevo. Pero luego creo que no se trata de un nuevo comienzo, sino de seguir adelante. Tenemos que seguir diciendo que negro es negro y blanco es blanco, que dos más dos son cuatro, que o tienes libertad o no y no hay término medio. Debemos continuar diciendo esto en un lenguaje simple y claro y basar nuestras acciones en nuestra profunda convicción en lo que es correcto.

Creo que no hay otra forma de hacer avanzar la democracia.

# **DEMOCRACIAS Y DICTADURAS ANTE EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS: LOS CASOS DE ARGENTINA Y CUBA**

Brian Schapira

## **INTRODUCCIÓN**

Inicialmente resulta difícil una caracterización genérica de democracias y dictaduras, y en especial de cómo se posicionan frente a los sistemas de protección de derechos humanos. No todas las democracias ni todas las dictaduras son idénticas; cada una tiene sus propias particularidades y sus comportamientos tanto en el respeto a los derechos humanos en el plano interno como en sus posicionamientos ante los sistemas internacionales de protección. Lo mismo se puede señalar en cuanto a cómo se desempeñan cuando votan en foros como el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al tratarse situaciones de violaciones a los derechos humanos en otros países.

Por un lado, las democracias tienen distintos grados de desarrollo, calidad y fortaleza de sus instituciones. Asimismo, la alternancia de sus gobernantes puede implicar matices en sus comportamientos internos y los de su diplomacia. Son muchos los factores históricos, políticos, geopolíticos, económicos, sociales y culturales que las moldean.

Las dictaduras y autocracias son moldeadas por distintos factores. Cada una tiene sus propias características y niveles de

intensidad y gravedad en cuanto a las violaciones de derechos humanos que cometen.

Todos los países, incluso aquellas democracias más avanzadas, suelen cometer algún tipo de violación a los derechos humanos. No todas ellas ostentan la misma calidad y los mismos niveles de respeto a los derechos humanos. Todas son perfectibles, desde las más maduras, sólidas y avanzadas, hasta las más jóvenes y en crecimiento. No obstante, la cuestión a ponderar es cómo se posicionan esas democracias frente a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos y qué actitud toman las dictaduras y los regímenes autoritarios.

Mientras las primeras tienden a colaborar y abrirse a los órganos y mecanismos de los sistemas internacionales de protección, asumiendo sus señalamientos –incluso muchas veces con fuertes conflictos y contrapuntos–, las segundas suelen enmascararse detrás de cierta retórica, que va desde el falso compromiso hasta la confrontación abierta y la acusación frente a toda crítica y señalamiento que les realicen.

Es por esto que las generalizaciones son muy difíciles y no nos llevan necesariamente a buen puerto. No obstante, en este capítulo, a través de los casos de Cuba y Argentina, se pretende ensayar determinadas reflexiones que puedan ser de utilidad en cuanto a cómo se comporta una dictadura como la cubana y una democracia como la argentina ante los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, para permitirnos, quizá, lograr alguna conclusión general válida.

También debe aclararse que los abordajes para este capítulo se realizan desde puntos de análisis distintos. En el caso de Cuba, las reflexiones provendrán de dos trabajos de investigación realizados por CADAL donde se abordan el compromiso –o más

bien, la falta de este— de dicho país con el sistema universal de derechos humanos cuando recibe señalamientos y acusaciones<sup>1</sup>, y su comportamiento a la hora de emitir sus votos en el seno del CDH respecto de situaciones de graves violaciones en otros países<sup>2</sup>. Respecto de la Argentina, las reflexiones llegarán en virtud de la propia experiencia del autor como uno de los funcionarios —durante el gobierno de Cambiemos entre 2015 y 2019— a cargo de la relación con los organismos internacionales de protección y la aplicación de políticas y manejo de conflictos en el plano interno. En este caso se expondrán algunas ideas acerca de cómo el autor cree que debe posicionarse un país democrático y con tradición de colaborar responsablemente con estos sistemas, considerando las características particulares del tema de derechos humanos en Argentina y cuáles son sus actores principales.

## EL CASO DE CUBA

A pesar de ser una dictadura de más de 60 años, la más antigua de nuestra región, Cuba siempre ha priorizado en su política exterior su ingreso al CDH. Es así que desde la creación de este organismo en 2006, Cuba ha ocupado una banca durante cuatro períodos —doce años—, el máximo que la normativa le ha permitido, es decir, los tres años correspondientes por período, más una reelección por tres años, para retirarse luego por un año y volver

---

1 Brian Schapira y Roxana Perel, «La falta de compromiso de Cuba con el Sistema Universal de Derechos Humanos», Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 8 de junio 2020, <https://www.cadal.org/publicaciones/informes/?id=12867>.

2 Brian Schapira y Roxana Perel, «Los votos de Cuba en sus 12 años en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU», Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 2 de septiembre 2020, <https://www.cadal.org/publicaciones/informes/?id=13124>.

a presentarse. Recientemente ha sido nuevamente elegida por la Asamblea General de la ONU para integrar el organismo durante el período 2021-2023.

Es evidente que Cuba prioriza su membresía en el CDH con el objetivo de intentar legitimar su política de cercenamiento sistemático de derechos. Su membresía en el organismo le sirve de propaganda interna como una manera más de encubrir su propio comportamiento. También como modo de influir en las decisiones del organismo en cuanto a sus prerrogativas para la composición de los procedimientos especiales, así como en el tratamiento de situaciones de violaciones de derechos humanos en el mundo.

Lo cierto es que, a pesar de esto, los señalamientos críticos de los distintos actores del sistema internacional de protección por su situación interna y por su no apertura plena a los mecanismos son múltiples y contundentes<sup>3</sup>.

Es así que se le cuestiona su no pertenencia a los tratados más importantes de derechos humanos, principalmente la falta de ratificación de los dos principales tratados en la materia (el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), firmados por Cuba en 2008 y aún no ratificados. También se lo exhorta a ser parte de otros instrumentos en la materia, tales como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas

---

3 Para observar en forma completa estos cuestionamientos, ver Brian Schapira y Roxana Perel, «La falta de compromiso de Cuba con el Sistema Universal de Derechos Humanos», op. cit.



de Discriminación contra la Mujer; el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, y el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño relativo a un procedimiento de comunicaciones; la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para Reducir los Casos de Apatridia, y el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Ante estos cuestionamientos, Cuba esquivo su falta de compromiso aduciendo excusas inverosímiles, como que los procesos de ratificación están bajo estudio –ya repiten esto hace 13 años– y que es necesaria la adecuación de la legislación y el sistema político local. Especialmente resulta relevante que Cuba sea el único país latinoamericano que no ha ratificado el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, siendo que lo ha firmado en 2008. Por cierto, en el plano regional tampoco es parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por otra parte, Cuba es uno de los países del mundo que no han extendido la invitación abierta y permanente a los procedimientos especiales del CDH, siendo que a la fecha 124 países mantienen dicha invitación. Al respecto, y aun cuando no mantener dicha invitación no le impide recibir a los expertos de estos procedimientos, en los últimos 10 años Cuba sólo ha aceptado la visita de dos de ellos, y desde 2015 no ha siquiera respondido a trece pedidos de visitas.

Cuando se analiza el patrón de respuesta de Cuba a las comunicaciones por casos ante estos procedimientos, primero debe señalarse que ni siquiera responde a todas. Cuando lo hace, abundan la reiteración, el uso de argumentos tipo eslogan, la ausencia de cualquier clase de prueba y, lo más grave, el ataque

y la pretensión de deslegitimación tanto de los expertos independientes como de las víctimas. Son reiterados los argumentos que sostienen que los expertos son utilizados para fomentar campañas espurias promovidas por el gobierno de los Estados Unidos; que malinterpretan las disposiciones del CDH o que son utilizados para canalizar y dar por válidas falsas alegaciones que empañan la dignidad del pueblo cubano. En cuanto a las víctimas, Cuba suele afirmar que tienen una pésima conducta moral o social y que eso justifica la imposición de sanciones; que suelen tener lazos con la contrarrevolución cubana financiada desde el extranjero; que se intenta presentar como defensores de derechos humanos a personas antisociales; y que tienen vínculos con terroristas anticubanos o que suelen ser protagonistas de una agenda financiada por el gobierno de los Estados Unidos<sup>4</sup>.

Todo este comportamiento se contradice abiertamente con su falsamente declamada cooperación con el sistema, lo que resulta hasta grosero cuando se leen las notas en las cuales presenta sus candidaturas al CDH asumiendo sus compromisos voluntarios.

En dichas notas, el régimen se jacta de políticas y acciones, algunas de las cuales incluso son motivo de serio cuestionamiento por parte del sistema, tal el ejemplo relativo a derechos culturales –en tanto el régimen es observado por perseguir artistas–, así como el tema relativo a sus misiones médicas al exterior –seriamente cuestionado por algunos relatores en tanto puede ser considerado una forma de «trabajo forzoso» explotación y graves limitaciones a los derechos que sufren los médicos<sup>5</sup>.

---

4 Ibid., pp. 17-22.

5 Ibid., p. 10.

En cuanto al comportamiento de Cuba ante los órganos de tratados de los que es parte, es permanente su retraso en la presentación de los informes a los que se encuentra obligado. Las observaciones y señalamientos que estos comités le hacen son múltiples y graves, especialmente en materia de derechos civiles y políticos, independencia judicial, situación de discriminación en cuanto a igualdad de género, comunidades afrodescendientes y comunidades LGBTI, entre otros<sup>6</sup>.

En relación con el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU) del CDH, Cuba posee un muy alto porcentaje de rechazos a las recomendaciones que le hacen el resto de los países. En el último examen (3er ciclo) recibió 339 recomendaciones. De ellas, 226 fueron aceptadas (66%), 30 no contaron con su apoyo y 83 fueron las recomendaciones con respecto a las cuales el gobierno de Cuba tomó nota. En el período previo había aceptado el 78%<sup>7</sup>.

Resulta de interés también observar cómo tiende a aceptar recomendaciones que provengan de países con los que mantiene buena relación y rechaza aquellas de países con los que no la tiene.

Respecto del posicionamiento de Cuba al momento de tratarse en el seno del CDH situaciones de graves violaciones de derechos humanos en el resto del mundo, el régimen ha mantenido un constante alineamiento con los regímenes autoritarios.

De las 205 resoluciones sobre situaciones de derechos humanos problemáticas en países o territorios, durante los doce años en que formó parte del CDH, Cuba ha votado de la siguiente manera: a) en contra de su aprobación, en 74 ocasiones; b) a favor de su aprobación, en 66 ocasiones, de las cuales 62 corresponden a

---

6 Ibid., pp. 31-49.

7 Ibid., pp. 50-56.

situaciones en los territorios palestinos y el Golán y las 4 restantes relativas a Darfur, Congo, Honduras y Burundi; y c) en 65 oportunidades, las resoluciones se aprobaron sin votación registrada.

Esos 74 votos negativos implicaron la oposición a que el CDH tome diversos tipos de medidas ante graves situaciones de violaciones de derechos humanos, como la designación de Relatores Especiales sobre la situación en un país, la designación de comisiones investigadoras, el pedido de intervención de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) o las condenas a situaciones, entre otras.

Es así que Cuba no acompañó con su voto la condena o la toma de medidas respecto de graves situaciones en países tan diversos como Corea del Norte, Sudán, Irán, Belarús, Myanmar, Sri Lanka, Ucrania, Georgia, Venezuela, Burundi, Yemen, Nicaragua, Eritrea y Filipinas<sup>8</sup>.

A su vez, puede afirmarse que los países que han votado en el mismo sentido que Cuba en estas votaciones son, en general, países no democráticos<sup>9</sup>.

A modo de primera conclusión general en cuanto a un régimen dictatorial como el cubano, puede afirmarse que se posiciona ante los distintos actores y mecanismos del sistema universal de derechos humanos con la característica de estar a la defensiva y al contraataque en cuanto a los cuestionamientos que se le realizan; su compromiso real con el sistema es meramente declamatorio, pues ni siquiera es parte de los pactos más importantes, ni acepta los procedimientos especiales; se jacta y declama un compromiso que no posee e incluso reivindica materias sobre las que se lo

---

8 Ibid., p. 7.

9 Ibid., p. 27.

cuestiona. En el plano del compromiso de su diplomacia con los derechos humanos en otros países, su actitud es de total complicidad y apañamiento hacia los regímenes más autoritarios y violadores sistemáticos de derechos.

Sin embargo, este comportamiento va precisamente acompañado de una política constante y que además ha sido exitosa, que es la de ocupar lo máximo posible una banca en el CDH ONU, seguramente, como se ha dicho, a modo de intentar legitimar su accionar irrespetuoso de los derechos humanos.

## **EL CASO DE ARGENTINA**

En cuanto al caso argentino, el país es parte de todos los tratados de derechos humanos que tienen órganos de tratado y sus protocolos adicionales; su Constitución les otorga rango constitucional, y ha adoptado una invitación abierta y permanente a los procedimientos especiales del CHD.

Desde la recuperación de la democracia en 1983, puede afirmarse que aún con diversos matices e idas y vueltas condicionados por ciertas coyunturas en determinados momentos, tanto la sociedad, en su inmensa mayoría, como la clase política, han tenido la convicción de que la vigencia de la democracia y el respeto por los derechos humanos son valores reconocidos por todos. Esto más allá de situaciones específicas en las cuales, a veces obligado por la coyuntura –como el caso de las leyes de Obediencia Debida y Punto Final durante el gobierno de Raúl Alfonsín–, y a veces por decisiones políticas –como los indultos dictados por el presidente Carlos Menem en favor de militares y líderes de organizaciones guerrilleras–, ha habido avances y retrocesos en su proceso de juicios a los responsables de crímenes de lesa humanidad cometidos durante la última dictadura de 1976 a 1983.

En términos generales y con sus matices, ha primado un respeto, valoración y apoyo hacia los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, así como el compromiso de señalar las violaciones cometidas en otros lugares del mundo.

Específicamente en cuanto al gobierno de Cambiemos (2015-2019), como primera premisa corresponde decir que hubo un compromiso por respetar el cumplimiento de los tratados en la materia y por darle relevancia a la relación con los sistemas de protección interamericano y universal. Esta premisa fue también parte de la decisión de reinsertar a la Argentina en el marco de las democracias más avanzadas de Occidente, en virtud del alineamiento internacional de los gobiernos kirchneristas previos (2003/2015), que tuvieron características populistas, bajos niveles de calidad institucional y una gran ambigüedad por su alineamiento con el llamado «eje bolivariano» liderado por el chavismo en Venezuela. Corresponde también decir que la decisión del kirchnerismo de reapertura y avance de los juicios por delitos de lesa humanidad resultaron en términos generales muy positivos a pesar de algunos cuestionamientos a la justicia sobre temas puntuales relacionados principalmente con prisiones preventivas extendidas y mantenimiento en prisión de personas de muy avanzada edad, a muchas de las cuales se les negó el beneficio de la prisión domiciliaria. La decisión política de los gobiernos kirchneristas de avanzar con estos juicios y dotar de cuantiosos recursos a las organizaciones de derechos humanos tradicionales nacidas durante la dictadura, y que históricamente cumplieron un rol valioso en la materia, significó un pleno y abierto alineamiento político partidario de estas con el kirchnerismo. Esto condicionó fuertemente las posiciones de dichas organizaciones hacia el gobierno de Cambiemos llevando a la arena de la pelea político-partidaria el tema de derechos humanos. Esto significó una

decisión deliberada desde el día uno de intentar estigmatizar al gobierno de Cambiemos como uno de derecha reaccionaria, lo cual es totalmente alejado de la realidad. Esa agrupación política es una coalición de partidos democráticos y republicanos de distintas tendencias de centro, que, por ejemplo, alberga a la Unión Cívica Radical, para la cual la bandera de los derechos humanos ha sido central, lo mismo que ha sido fundamental su rol en el retorno a la democracia y el juicio a las juntas militares y las cúpulas de las organizaciones guerrilleras.

Esta pretensión de estigmatizarlo como un gobierno contrario a los derechos humanos, simbólicamente reflejada, por ejemplo, en consignas en manifestaciones que rezaban «Macri basura, vos sos la dictadura», significó un constante ataque sin fundamentos reales.

Por el contrario, la política de Cambiemos en la materia significó la continuidad de los juicios de lesa humanidad, en los que la Secretaría de Derechos Humanos continuó con su rol de querellante en cientos de causas, manteniendo los mismos equipos profesionales. Incluso se sumaron querellas, como en el caso del general César Milani, jefe de Estado Mayor durante el gobierno kirchnerista, y el pedido de constituirse como querellante en el caso por la desaparición forzada de Julio López –testigo en juicios de lesa humanidad– ocurrida durante el mismo gobierno.

A su vez se planteó con fuerte decisión la promoción de políticas de derechos humanos en nuevas temáticas de cara al futuro que adquirieron mayor centralidad, lo que se vio reflejado principalmente en la puesta en marcha del Primer Plan Nacional de Derechos Humanos.

En ese marco, la política planteada en la relación con los organismos internacionales de protección fue de total apertura, diálogo y cumplimiento.

En una actitud responsable, se asumió que los sistemas internacionales de protección tienen como rol fundamental señalar los incumplimientos de los Estados. Y más allá de ponderaciones positivas que se puedan hacer a determinadas políticas, no es su rol central alabar a los Estados. Y esto debe ser así. Esto implica que hay momentos en que la relación es difícil y ríspida. Y más allá de que un gobierno pueda no estar de acuerdo o considerar injusto o no conforme con la realidad algún señalamiento, lo que corresponde a una democracia es sentarse a dialogar abiertamente, discutir, expresar incluso diferencias y mostrar su verdad de un modo constructivo.

En el contexto, referido líneas arriba, de organizaciones históricas de derechos humanos decididamente enfrentadas al gobierno de Cambiemos, los sistemas internacionales de protección fueron utilizados, en muchas ocasiones arbitraria y/o exageradamente, para intentar estigmatizarlo como un gobierno que no favorecía los derechos humanos. Esto se vio en muchísimas ocasiones y particularmente con casos controvertidos que alcanzaron una alta visibilidad mediática, como los de Milagro Sala y Santiago Maldonado. Más allá del rol absolutamente legítimo que le correspondía a la sociedad civil, e incluso de cuestiones que pudieran ser discutibles, estas y otras situaciones se utilizaron con extrema exageración y mala fe. El ejemplo más claro fue el que, desde el inicio y sin ningún tipo de prueba o incluso a veces con testimonios falsos, se pretendió instalar la idea de que Maldonado había sufrido una «desaparición forzada» en manos de la Gendarmería, casi sosteniendo además que esto respondía a un plan



proveniente de las altas esferas del Ministerio de Seguridad. La instalación de esa idea venía a autocumplir la profecía de que el gobierno de Cambiemos era «la dictadura». Nada más alejado de la realidad –se asume que los hechos del caso son conocidos y no nos extenderemos en ello–, pues quedó probado que el hecho absolutamente desgraciado y lamentable que sufrió Maldonado no significó jamás que él hubiera sufrido una desaparición forzada<sup>10</sup>.

En estos casos y también respecto de otros tantos cuestionamientos, la actitud del gobierno fue siempre de apertura y diálogo tanto con estas organizaciones (en la propia medida que ellas lo aceptaron) y especialmente con los sistemas de protección. Fue así que en plena crisis del caso Maldonado, fue permanente el intercambio personal y el envío periódico de información en el marco de los procesos ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y el Comité de Desapariciones Forzadas de ONU, hasta la aparición del cuerpo sin ningún signo de haber sufrido agresiones<sup>11</sup>, lo que significó el levantamiento de la medida cautelar y la acción urgente.

La misma actitud de apertura y diálogo se dieron en el marco del caso de Milagro Sala (respecto de su detención preventiva en el marco de decenas de causas judiciales), donde el propio gobierno propulsó la invitación a la CIDH y al Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias de ONU –en ambos tramitaron peticiones– para que la visiten y se reúnan con autoridades de la provincia de Jujuy. Asimismo, una vez decretada la medida provisional de la

---

10 Para un interesante análisis del caso, donde se detalla el accionar de estas organizaciones, se recomienda la lectura del libro *El caso Maldonado*, de Marcos Novaro (editorial Edhasa).

11 Conforme fuera corroborado en la autopsia judicial, a la que asistieron decenas de expertos designados por las propias organizaciones de derechos humanos.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), la Secretaría de Derechos Humanos impulsó de inmediato las acciones formales que le correspondían en pos de que la Justicia ordenara su cumplimiento, lo cual fue materializado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación con el dictado de su prisión domiciliaria.

Idéntica actitud de apertura, diálogo y de plantear las posturas propias –a veces coincidentes y a veces no con los sistemas– se tuvo ante otros cuestionamientos de políticas que dieron lugar a audiencias temáticas en la CIDH o que fueron parte de los diálogos interactivos con los órganos de tratado de ONU.

En el mismo sentido, la apertura quedó demostrada con la gran cantidad de visitas que se aceptaron de los Procedimientos Especiales de ONU, que se materializaron durante los cuatro años del gobierno de Cambiemos, con un promedio de dos visitas por año (ocho en total) –lo cual jamás antes había ocurrido. Por ejemplo, entre 2003 y 2015, durante el kirchnerismo, se recibieron un total de seis en doce años. También, entre 2015 y 2019, se celebraron sesiones de la CIDH y de la Corte IDH en nuestro país.

En cuanto a los Procedimientos Especiales que visitaron Argentina durante esos años, estos han sido: Relator Especial sobre el racismo; Experto Independiente sobre protección contra la violencia y la discriminación por motivos de orientación sexual e identidad de género; Relatora Especial sobre Violencia contra la Mujer, sus Causas y Consecuencias; Grupo de Trabajo de Detenciones Arbitrarias; Relator sobre Tortura; Relatora sobre Derecho a la Alimentación; Relator sobre el Derecho a la Privacidad; y Grupo de Trabajo sobre Afrodescendientes.

En todos los casos se organizaron reuniones con todas las áreas y autoridades de gobierno que se solicitaron. En los casos que correspondió, se garantizó el pleno y libre acceso a centros

de detención y hospitales neuropsiquiátricos. Asimismo, se coordinaron con autoridades provinciales las visitas solicitadas. Todo ello significó el reconocimiento de los expertos y, por supuesto, también, en muchos casos, la recepción y aceptación de duras críticas a situaciones que son mercedamente objetables y que deben ser resueltas.

En cuanto al último EPU, que se llevó a cabo en el año 2017, la Argentina aceptó 175 de las 188 recomendaciones formuladas (93%) y tomó nota del resto.

Retomando las ideas de cuál fue la acción de Cambiemos de políticas internas de derechos humanos, se trabajó con políticas de promoción transversales, incluyendo a todos los ministerios, lo que se vio reflejado en la implementación del Primer Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos y su presentación del Informe de Medio Término.

En el mismo sentido, se avanzó en una primera etapa –no llegó a concluirse el proceso completo por finalización del mandato– de implementación del SIMORE (Sistema de Monitoreo de Recomendaciones). En este sistema, de acceso público a través de internet, se incluirían todas las recomendaciones de los mecanismos de ONU (órganos de tratados, procedimientos especiales y EPU). Las áreas pertinentes del gobierno –dentro de un sistema centralizado por el área de derechos humanos y donde cada una de estas tiene un responsable formal– deberían aplicar políticas destinadas al cumplimiento de las recomendaciones y cargar dentro del sistema los avances realizados. También estaba proyectado implementar este sistema a nivel federal a través del Consejo Federal de Derechos Humanos –donde están representadas todas las provincias.

En cuanto a las posiciones de la Argentina respecto de situaciones de violaciones a derechos humanos en otras partes del mundo, en términos generales, desde la vuelta de la democracia, la posición ha sido de compromiso. Corresponde, de todos modos, hacer una crítica a la anterior etapa kirchnerista por su alineamiento con el chavismo, que impidió que se vertieran críticas en momentos en que la situación en Venezuela ya estaba fuertemente deteriorada y, por supuesto, tampoco se han señalado las situaciones en Cuba, incluso expresándose admiración por el régimen de Fidel Castro. Asimismo, durante el gobierno actual de Alberto Fernández resulta preocupante lo ambiguo y poco contundente de las posiciones respecto a la ya indiscutible situación de graves violaciones cometidas por el régimen de Nicolás Maduro en Venezuela. Por un lado, el Embajador ante la Organización de Estados Americanos (OEA), recientemente, en octubre de 2020, prácticamente hizo una defensa o justificación del régimen venezolano, lo que resulta contradictorio con la postura tomada pocas semanas después en el seno del CDH de la ONU al tratarse la prórroga de la Misión de Determinación de Hechos, cuando Argentina votó favorablemente la resolución. Asimismo, esa contradicción se vio acentuada con la decisión del Gobierno de abandonar el Grupo de Lima, anunciada el 24 de marzo de 2021, paradójicamente, en el día de la Memoria por la Verdad y la Justicia, en el que se recuerda el golpe de Estado de 1976, lo que significa una mayor alineación con la dictadura chavista.

Contrariamente, durante el gobierno de Cambiemos se asumió una posición contundente y de liderazgo con la denuncia de la situación en Venezuela en todos los ámbitos posibles. Incluso corresponde resaltar como una política concreta de solidaridad y compromiso democrático internacional la toma de declaración a unos 40 exiliados venezolanos en nuestro país sobre las violaciones

de derechos humanos sufridas en su país, testimonios que, bajo los protocolos y garantías exigidas por la propia Fiscalía de la Corte Penal Internacional, le fueron aportados a esta en la investigación que lleva adelante sobre Venezuela.

También han sido contundentes las posturas respecto de la situación en Nicaragua. Cabe resaltar también la valiosa intervención argentina durante el último EPU de China de noviembre de 2018.

En cuanto a las posturas respecto de Cuba, lamentablemente no puede afirmarse lo mismo; puede tomarse como ejemplo la condescendiente intervención argentina en el último EPU de dicho país en mayo de 2018.

## CONCLUSIÓN

A modo de conclusión general, y hecha ya la advertencia de que abordando apenas dos casos –además desde distintas perspectivas– resulta impreciso arribar a algo concluyente, puede afirmarse que de las dictaduras sólo cabe esperar una actitud esquivada, reticente, engañosa, hipócrita y hostil ante los sistemas internacionales de protección. Asimismo, su sobreactuada pertenencia a organismos como el CDH deviene de la necesidad de esconder sus propias miserias, utilizándola como propaganda interna y medio de influir en las decisiones de estos organismos para limitar y debilitar su accionar. No cabe esperar de ellas un compromiso real en pos del fortalecimiento de los sistemas internacionales de protección, sino lo contrario; lo mismo en cuanto a su compromiso al momento de denunciar situaciones graves en otros países.

Por otra parte, las democracias, si bien, por supuesto, en otra medida tampoco están exentas de cometer aisladamente alguna

violación a los derechos humanos, cabe esperar que el modo en que se posicionan ante los señalamientos sea abierto y colaborativo. Los sistemas internacionales de protección están para eso, para señalar y criticar. Y si bien por diversos factores esta relación no siempre es sin conflictos, rispideces ni diferencias, a las democracias les corresponde mantener una actitud de diálogo abierto y constructivo, incluso planteando diferencias que pueden ser conceptuales o fácticas respecto de hechos controvertidos. Pero lo esencial es que una democracia mantenga esa relación en el marco del compromiso y la buena fe, sabiendo que será señalada y teniendo plena conciencia que esos señalamientos benefician la salud y el fortalecimiento del sistema internacional de protección y de su propia democracia. Asimismo, deben tener un compromiso irrevocable con el cumplimiento de aquellas decisiones que sean vinculantes, como las decisiones de órganos de tratados sobre comunicaciones individuales y las sentencias de los tribunales de los sistemas regionales.

En el plano de su comportamiento frente a situaciones de violaciones de derechos humanos en otros países, de las democracias se espera que ejerzan en los foros internacionales (y particularmente cuando son parte del CDH) una diplomacia comprometida con los derechos humanos. Lamentablemente, no siempre es así.

Desde un punto de vista realista, debe asumirse que en las relaciones internacionales el tema de los derechos humanos es uno más (y no precisamente el más importante) dentro de un marco complejo de intereses geopolíticos, estratégicos, económicos. Los países, incluso las democracias más avanzadas, toman sus decisiones por esos intereses más que por valores. No obstante, es necesario presionar para que el tema de derechos humanos adquiera la mayor importancia posible. Es deseable y hasta exigible que,

al momento de tomar decisiones, un país democrático ejerza un compromiso real para que este tema sea relevante al momento de evaluar las relaciones que tienen con gobiernos autoritarios, y que los denuncien ante órganos como el CDH y otros foros pertinentes.

Por el contrario, las dictaduras y autocracias tienden claramente a mantener un comportamiento de apañamiento y complicidad con otros regímenes que también violan los derechos básicos.

Finalmente, corresponde afirmar que es necesaria una reforma a la Resolución 60/251 de la Asamblea General de la ONU; debe exigirse –entre otras posibles reformas que den mayor transparencia y publicidad a las votaciones para la elección de sus miembros– que para integrar el CDH, el país que quiera hacerlo deba ser parte de los nueve pactos de derechos humanos que tienen sus «órganos de tratado» y sus protocolos adicionales, aceptando los procedimientos de comunicación individual de estos y que deban mantener la invitación abierta y permanente a los procedimientos especiales del CDH. En tal caso, Argentina estaría habilitada para integrar el CDH, mientras que Cuba no.





# **LOS LÍMITES DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS Y LA IMPORTANCIA DE LA SOLIDARIDAD DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL**

Gabriel C. Salvia

## **INTRODUCCIÓN**

Con la adopción por parte de las Naciones Unidas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) el 10 de diciembre de 1948, quedó establecido un claro límite a los principios de la soberanía y la no intervención en los asuntos internos de los Estados, especialmente en sus artículos 2, 28 y 30.

El artículo 2 expresa:

«Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, 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. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía»<sup>1</sup>.

---

1 Asamblea General de la ONU, *Declaración Universal de Derechos Humanos*, A/RES/217 (III), 10 de diciembre de 1948.

A su vez, el artículo 28 señala: «Toda persona tiene derecho a que se establezca un orden social e internacional en el que los derechos y libertades proclamados en esta Declaración se hagan plenamente efectivos»<sup>2</sup>. Y, finalmente, el artículo 30 sentencia: «Nada en la presente Declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta Declaración»<sup>3</sup>.

Sobre la supremacía de los derechos humanos por encima de la soberanía estatal, Václav Havel señaló:

«No me opongo a la institución del Estado como tal. Me refiero a la existencia real de un valor que está por encima del Estado. Ese valor es la humanidad. El Estado sirve al pueblo, y no a la inversa. Si una persona sirve a su Estado, sólo debería hacerlo hasta donde fuere necesario para que el Estado preste un buen servicio a todos sus ciudadanos. Los derechos humanos están por encima de los derechos estatales. En el derecho internacional, las disposiciones que protegen a la persona humana deberían tener precedencia sobre las que protegen al Estado»<sup>4</sup>.

En la misma línea de Havel, el entonces presidente federal de la República Federal Alemana, Joachim Gauck, señalaba que «es necesario trascender fronteras para imponer los derechos humanos de la forma en que la comunidad internacional lo quiere: con

---

2 Ibid.

3 Ibid.

4 Václav Havel, «Una soberanía limitada», diario *La Nación*, 9 de marzo de 2000, <http://www.lanacion.com.ar/8336-una-soberania-limitada>.

validez universal, sin limitaciones y condiciones, para todos los seres humanos, solo por el hecho de ser seres humanos»<sup>5</sup>.

Si bien muchos países democráticos expresan oficialmente, a través de los sitios web de sus cancillerías, la promoción y defensa de los derechos humanos como uno de los objetivos prioritarios en la política exterior, en la práctica es una expresión declarativa y, en algunos casos, una formulación demagógica.

Es entonces la sociedad civil la encargada de liderar la defensa internacional de los derechos humanos; de denunciar a los gobiernos que tienen una política de Estado de criminalización de las libertades fundamentales y de presionar a los países democráticos para que se pronuncien y realicen reclamos. En este sentido, junto a las prestigiosas organizaciones internacionales de derechos humanos fundadas en Europa y Estados Unidos, la sociedad civil surgida en las últimas décadas en países que vivieron dictaduras y gobiernos autoritarios en general brinda autoridad y obligación moral para convertirse, desde otras regiones del mundo, en la voz de los que no tienen voz, para protestar por quienes no pueden hacerlo.

La experiencia de activistas de derechos humanos en las dictaduras militares del Cono Sur, en Sudáfrica y en los regímenes comunistas de Europa Central y del Este reconoce como un factor fundamental de apoyo moral en esos períodos de represión y persecución política la solidaridad democrática recibida desde el exterior. Inclusive, en algunos casos fue crucial el desempeño comprometido que tuvieron funcionarios de países democráticos y organismos internacionales en denunciar las violaciones a los derechos humanos y la falta de libertades en lugares gobernados

---

5 «Seres humanos por los derechos humanos», almanaque 2014 del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federal Alemana.

por dictaduras. Argentina, Chile y Uruguay fueron algunos de esos casos, lo cual ahora les permitiría a sus gobiernos asumir un liderazgo regional e internacional en la promoción y defensa de los derechos humanos.

La solidaridad democrática internacional, como respaldo moral a quienes viven en países gobernados por dictaduras, y la presión ejercida sobre sus ilegítimas autoridades, es una cuestión fundamental para promover en esos lugares el respecto a los derechos fundamentales, y cobra mayor importancia, dado que en la práctica no existe para tal fin una tarea constante como política de Estado de las democracias.

## **LOS DERECHOS HUMANOS EN LA POLÍTICA EXTERIOR**

La política exterior se define como «Cualquier actividad llevada a cabo por el Estado con respecto a su ambiente externo, conducida o implementada por los canales comunes o tradicionales de la diplomacia (es decir, las secretarías o ministerios de relaciones exteriores) o por cualquier otro medio oficial»<sup>6</sup>.

La inclusión de los derechos humanos en la política exterior de un país alcanza la rendición internacional de cuentas sobre su situación interna en los organismos intergubernamentales (OIG) y en las votaciones en los mismos; en la participación ante el Examen Periódico Universal (EPU) de otros Estados en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); en la instalación de temas en la agenda global; y en el activismo en defensa de la democracia y las libertades fundamentales.

---

6 Anaya Muñoz, Alejandro, «Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales» (CIDE, 2014).

La rendición internacional de cuentas sobre su situación interna ante OIG incluye a todos los países que integran la ONU, y también los organismos regionales, como, por ejemplo, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Unión Europea (UE).

Por su parte, con la creación en 2006 del CDH de la ONU todos los Estados miembros de este organismo se someten cada cuatro años al EPU, que incluye un informe país de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la ONU. El país presenta su propio informe y durante un diálogo interactivo recibe comentarios, recomendaciones y observaciones de los otros Estados miembros.

A su vez, si un país integra el CDH u otro OIG en el cual se ponen a votación situaciones de derechos humanos en otros países, la posición que asuma (a favor, en contra, absteniéndose o ausentándose) es parte de su política exterior en derechos humanos, y lo mismo en caso de intervenir con una observación o recomendación mediante el EPU de otro país.

Es decir, más allá del régimen político de un Estado, desde las democracias más vigorosas a las dictaduras más cerradas, todos se someten al EPU y participan en la evaluación de otros países mediante el mismo examen periódico y en votaciones sobre resoluciones del CDH relativas a la situación en países concretos o a cuestiones temáticas, por lo cual, aunque no lo quieran, los derechos humanos forman parte de su política exterior.

Ahora, todo lo referente a acciones sobre la situación política y de derechos humanos en otros países implica intervenir en sus asuntos internos, expresándose al respecto. Sin embargo, casi todos los países que incluyen los derechos humanos en su política exterior se contradicen al incluir el principio de no intervención en los asuntos internos de otros países. Cuando un país se pronuncia

sobre la situación de derechos humanos en otro país, está interviniendo en su política interna. Este tipo de intervención es la que el jurista Martín Farrell define como débil: «... se limita a la crítica de la política interna de un Estado extranjero, y a aconsejar a ese Estado para lograr que mejore esa política». Para Farrell: «Difícilmente la intervención débil requiera de alguna justificación»<sup>7</sup>. Las otras intervenciones son las sanciones económicas y, la más extrema, la militar, asociada al derecho de proteger<sup>8</sup>.

Algunos países democráticos eligen un tema como política de Estado para su instalación en la agenda global, pero no llegan a adoptar una política exterior activa en defensa de la democracia y las libertades fundamentales dirigida a apoyar a los activistas de derechos humanos en otros países. Ello implicaría tomar como guía el artículo 27 de la Declaración Universal sobre la democracia:

«Una democracia debe defender los principios democráticos en las relaciones internacionales. En ese sentido, las democracias deben abstenerse de toda conducta no democrática, expresar su solidaridad con los gobiernos democráticos y los actores no estatales, como son las organizaciones no gubernamentales que trabajan en favor de la democracia y los derechos humanos, y extender su solidaridad a todas las víctimas de violaciones de los derechos humanos en manos de regímenes no democráticos»<sup>9</sup>.

---

7 Martín D. Farrell, *Ética en las relaciones internas e internacionales*, Barcelona, GEDISA Editorial, 2003, p. 258.

8 Véase también el ensayo de Julio Montero, en este mismo volumen.

9 Unión Interparlamentaria Mundial, *Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada en El Cairo, 16 de septiembre de 1997, <http://archive.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>.

La política exterior activa en derechos humanos requiere de una diplomacia comprometida, es decir, de funcionarios que tengan como instrucción brindar reconocimiento, apoyo y protección a los activistas de derechos humanos en países gobernados por dictaduras. El sueco Harald Edelstam, considerado un héroe durante el inicio de la dictadura militar de Augusto Pinochet en Chile, señaló que «[u]n diplomático moderno no solo debería ir a fiestas y ver gente de clase alta. Debería tener contacto con la gente, con los sindicatos, con la oposición, cuando hay un régimen en contra del pueblo. Y debería tener valor y estar involucrado en asuntos sociales. Creo que eso es muy importante para un diplomático en estos tiempos. Creo que el costo vale la pena»<sup>10</sup>.

Otro héroe durante las dictaduras militares en Chile y Argentina, el diplomático italiano Enrico Calamai, afirmó: «[P]uede comprobar las posibilidades reales de intervención humanitaria que ofrecen los privilegios y las inmunidades reconocidas por el derecho internacional. Imagino una diplomacia que los emplee en función de los valores de la sociedad civil». Y agregaba: «La inteligencia de la diplomacia debe encontrar la manera de interponerse entre la brutalidad del poder y sus víctimas; el primero, sólo preocupado por la eliminación de cualquier posible opositor, las segundas, en busca de cualquier puerta abierta para su supervivencia física»<sup>11</sup>.

Sin embargo, lo que abunda en la diplomacia que cumple funciones en países gobernados por dictaduras, como fue el caso argentino, es la indiferencia. Para Calamai, «[L]a tentación de hacer como si no pasara nada, da vértigo (...) Hay una manera para

---

10 *El clavel negro*, dirigida por Ulf Hultberg (Suecia, 2007).

11 Enrico Calamai, *Razón de Estado: perseguidos políticos argentinos sin refugio*, Asociación Cultural Toscana de Buenos Aires, 2007, p. 100.

no ser culpable yo también: hacer algo. Extender mis privilegios a quien deambula por la ciudad en busca de ayuda». Y concluye: «[E]xiste una fuerza instintiva que empuja al hombre normal a ayudar a quien se encuentra en peligro (...) Para mí, son anormales los otros, los que no ven o hacen como si no viesen, o peor todavía, no hacen a pesar de ver»<sup>12</sup>.

En definitiva, cuando desde un país democrático se habla del interés, no puede excluirse del mismo la defensa internacional de la dignidad humana. Esto implica adoptar lo que ahora se llama «principio de no indiferencia» en la política exterior, cuya formulación original se le puede atribuir al expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, quien al inicio de su gobierno, en un discurso en la Universidad de Notre Dame, expresó: «Porque somos libres no podemos ser indiferentes con la suerte de la libertad en otros lugares del mundo»<sup>13</sup>.

## REQUISITOS, LIMITACIONES Y ALTERNATIVAS DE LA POLÍTICA EXTERIOR EN DERECHOS HUMANOS

El primer requisito es respetar los derechos humanos en el propio país, es decir, tener la autoridad moral para poder expresarse sobre la situación en otros países. Por tal motivo, la política exterior en derechos humanos se limitaría a los países con altos estándares en el respeto interno a las libertades civiles y políticas. Y aunque en estos se produzcan casos de violaciones de derechos humanos, como abusos policiales, lo importante es que salgan a la luz y no queden impunes. Distinto es el caso de democracias defectuosas con un historial de asesinatos de periodistas y

<sup>12</sup> Citado en *ibid.*, p. 130 y 203.

<sup>13</sup> Samuel Moyn, *La última utopía: los derechos humanos en la historia*, Bogotá, Editorial Pontificia Universidad Javeriana, 2015, p. 180.



activistas de derechos humanos, es decir, situaciones graves que las inhabilitan a tener un liderazgo denunciando situaciones en otros países. Sin embargo, su compromiso con el sistema universal de derechos humanos y el establecimiento de invitaciones abiertas y permanentes a todos los procedimientos especiales de la ONU también habilita a las democracias defectuosas a pronunciarse sobre situaciones graves en otros países.

Estando, entonces, desde este punto de vista, limitada la política exterior en derechos humanos a las democracias, estas incluso tienen unas desventajas respecto a las dictaduras, frente a las cuales es importante su expresión de condena y de «avergonzamiento». En los países democráticos, la prioridad de sus gobiernos son las cuestiones domésticas, pues los representantes políticos deben atender los reclamos de su ciudadanía en general y de sus votantes en particular, gracias a los cuales obtuvieron sus cargos. Asimismo, en las democracias se alternan los gobiernos surgidos de elecciones competitivas y la renovación de autoridades puede implicar tanto un cambio de la política exterior como la de funcionarios, afectando el compromiso internacional del país en la defensa de los derechos humanos. En cambio, las dictaduras se perpetúan en el poder y le asignan especial importancia al legitimarse internacionalmente para afianzar su represión interna. Un ejemplo de esto último es la relevancia que países como China y Cuba le asignan a integrar el CDH de la ONU<sup>14</sup>.

El segundo requisito de una política exterior en derechos humanos es su aplicación general, lo que significa no tener «doble

---

14 Gabriel C. Salvia, «Las sillas del Consejo, autoritarismos y democracias en la evolución de la integración del órgano de DDHH de la ONU», Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL) y Konrad Adenauer Stiftung, 2020, <https://www.cadal.org/informes/pdf/Las-sillas-del-Consejo.pdf>.

estándar». Esto no lo aplica casi ningún país del mundo. Se privilegia el «interés nacional» asociado a los factores económicos, es decir, el carácter prioritario que le asigna cada país a exportar sus productos y atraer inversiones del extranjero, a alianzas geopolíticas y a otros temas que resulten relevantes para obtener apoyo internacional. Muchos países democráticos intercambian favores con dictaduras. China es el ejemplo más obvio, pero no el único, donde el interés económico está por encima del compromiso internacional en la defensa de los derechos humanos. Hay que tener en cuenta, además, que la mayor dictadura del mundo aplica represalias, como dejar de comprar productos, brindar préstamos y realizar inversiones. El punto es que, por ejemplo, resulta contradictorio denunciar activamente a la dictadura venezolana y relacionarse con China ignorando su situación de derechos humanos, como si en ambos casos no se tratara de personas, y, al mismo tiempo, que son gobiernos aliados.

Por tal motivo, los países democráticos tienen que buscar alternativas para su compromiso internacional en la defensa de los derechos humanos, si es que realmente lo consideran un objetivo prioritario de la política exterior. Una es definir desde qué ámbito hacerlo. ¿Es compatible que los ministerios de Relaciones Exteriores fomenten el intercambio económico con un país y al mismo tiempo lo denuncien por violaciones de derechos humanos o reciban a sus opositores? ¿Derechos humanos debe ser una dirección o una subsecretaría de la Cancillería, para así elevar su importancia en la política exterior? ¿O resultaría más conveniente que el organismo nacional de derechos humanos dispusiera de una agencia dedicada a su promoción internacional y a la solidaridad democrática en el mundo? En este último caso, a las embajadas de las dictaduras no les interesará precisamente relacionarse con un organismo que en su país no existe y el país

democrático podrá atender sus dos objetivos a través de diferentes ámbitos del gobierno.

Otra alternativa es la diplomacia parlamentaria en derechos humanos, dado que es un poder independiente, lo cual tampoco existe en una dictadura. Por ejemplo, los legisladores nacionales pueden presentar proyectos que condenen en países dictatoriales casos de violaciones de derechos humanos y solicitar pronunciamientos de sus respectivos gobiernos en los organismos intergubernamentales; denunciar los procesos electorales que no son libres, justos y transparentes en regímenes autocráticos; reconocer la labor e iniciativas de activistas democráticos en riesgo; y recibir a voces disidentes de dichos países.

También está el interesante ejemplo del Comisionado de Política de Derechos Humanos y Asistencia Humanitaria de Alemania, creado en noviembre de 1998 y que funciona en la órbita del Ministerio de Relaciones Exteriores. Su creación se fundamentó en que

«La protección de los derechos humanos y la promoción del respeto universal por ellos es una piedra angular de la política exterior alemana. En el ámbito internacional, los esfuerzos del Gobierno alemán están dirigidos no solo a crear un marco institucional y político internacional para la protección de los derechos humanos, sino también, y lo más importante, a proteger a las víctimas y posibles víctimas de abusos contra los derechos humanos. En la práctica, esto significa que la protección de los derechos humanos es una tarea que involucra a todos los ámbitos de la política»<sup>15</sup>.

---

15 <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aamt/koordinatoren/mr-koordinatorin/uebersicht/228992>.

Al respecto, el Comisionado trabaja en estrecho contacto con muchas otras instituciones activas en el ámbito de los derechos humanos y la asistencia humanitaria, que incluye otros ministerios, el Parlamento, grupos parlamentarios, los Estados subnacionales, el Comité Coordinador de Ayuda Humanitaria, las fundaciones políticas y privadas, y las Organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales<sup>16</sup>.

### **LA MEMORIA COMO FUNDAMENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ACTIVA EN DERECHOS HUMANOS Y DE LA SOLIDARIDAD DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL: EL CASO ARGENTINO**

Durante la última dictadura militar argentina, fueron muy importantes las muestras de solidaridad democrática internacional, principalmente del gobierno de Jimmy Carter en los Estados Unidos, el rol que tuvieron algunos diplomáticos extranjeros en Buenos Aires, el apoyo a organizaciones de derechos humanos locales e incluso el premio Nobel de la Paz otorgado a Adolfo Pérez Esquivel.

Samuel Moyn considera la década del 70 como la del auge de los derechos humanos, por el abordaje de la situación en las dictaduras militares latinoamericanas como así también en los países del bloque socialista en Europa Central y Oriental, y en la propia Unión Soviética<sup>17</sup>.

En la Argentina, el gobierno de Jimmy Carter tuvo un rol fundamental en la denuncia de las violaciones a los derechos fundamentales, en especial la secretaria de Derechos Humanos del Departamento de Estado, Pat Derian, y el diplomático Allen «Tex»

---

16 Ibidem.

17 Samuel Moyn, op. cit.

Harris, asignado en la embajada de los Estados Unidos en Buenos Aires. Además de recibir denuncias de desapariciones en la sede de la embajada y de asistir a la ronda de las Madres de Plaza de Mayo frente a la sede del gobierno nacional, la Casa Rosada, Harris logró condicionar un préstamo para la Armada Argentina a cambio de aceptar una visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Dicha visita, realizada en septiembre de 1979, fue un punto de inflexión en la dictadura militar argentina<sup>18</sup>. A raíz de su fallecimiento en febrero de 2020, la Cancillería argentina publicó un comunicado en el que recordó:

«Tex Harris fue destinado a la Argentina desde 1977 hasta 1979, período en el cual abrió las puertas de la Embajada de los Estados Unidos a los familiares de desaparecidos e intentó ayudarlos a encontrar a sus seres queridos. Durante este período presentó 13.500 denuncias sobre graves violaciones a los derechos humanos y dio a conocer al mundo lo que sucedía en nuestro país a través de minuciosos informes elaborados en base a los testimonios recopilados. Por su importante labor fue condecorado por el Gobierno del Presidente Néstor Kirchner con la Orden del Libertador San Martín en el año 2004»<sup>19</sup>.

---

18 Roberto Álvarez, «A 40 años de la visita de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Argentina (CIDH)», *Documentos*, Año XVII, No. 79, 24 de septiembre de 2019, [https://www.cadal.org/documentos/Documento\\_PD\\_79.pdf](https://www.cadal.org/documentos/Documento_PD_79.pdf).

19 Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Argentina, «Fallecimiento del ex diplomático Tex Harris», Información para la Prensa N°: 040/20, 24 de febrero de 2020, <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/fallecimiento-del-ex-diplomatico-tex-harris>.

Además de Harris, son recordados por su labor solidaria en la Argentina durante la dictadura militar el ya mencionado cónsul italiano Enrico Calamai, el embajador de Canadá Dwight Fulford<sup>20</sup> y diplomáticos de Francia y Suecia.

Por su parte, a pesar de las desapariciones forzadas, detenciones ilegales y torturas, durante la dictadura militar argentina pudieron funcionar legalmente –con personería jurídica– varias organizaciones de derechos humanos, las cuales recibieron el apoyo económico del exterior. Por ejemplo, la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH), fundada en 1975, recibió fuerte sostén del Consejo Mundial de Iglesias, que también ayudó a las Madres de Plaza de Mayo. Las Madres también recibieron el apoyo de la Asociación Holandesa de Mujeres, lo cual les permitió comprar su primera sede. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), fundado en 1979 por el abogado Emilio Mignone, padre de una joven desaparecida, contó con apoyo del Departamento de Estado y la Fundación Ford de los Estados Unidos<sup>21</sup>, y el Servicio Paz y Justicia (SERPAJ) del Comité Católico de Francia. El titular del SERPAJ, Adolfo Pérez Esquivel, recibió en 1980 el premio Nobel de la Paz cuyos fondos ayudaron sostener el trabajo de esta organización.

El Nobel de la Paz a Pérez Esquivel puede considerarse una acción de solidaridad democrática internacional, pues no era una figura muy conocida y el galardón sirvió para visibilizar la

---

20 Robert Cox, «Dwight Fulford: una historia desconocida», Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), 26 de marzo de 2013, <https://www.cadal.org/publicaciones/articulos/?id=6048>.

21 Santiago O'Donnell y Mariano Melamed, *Derechos humanos: la historia del CELS. De Mignone a Verbitsky. De Videla a Cristina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2015.

situación de derechos humanos en la Argentina y avergonzar a la dictadura militar<sup>22</sup>.

Con estos antecedentes, la Argentina democrática tiene fundamentos para adoptar una política exterior activa en derechos humanos, algo que, sin embargo, no ha sucedido. Y desde las organizaciones tradicionales de derechos humanos solo se expresan condenando situaciones que coincidan con su sesgo ideológico. Por ejemplo, nunca se han pronunciado sobre la situación de los derechos humanos en Cuba, que, además de ser un régimen de partido único que criminaliza las libertades civiles y políticas, fue cómplice de la dictadura militar argentina<sup>23</sup>. Los periodistas Santiago O'Donnell y Mariano Melamed destacan al respecto que el CELS, junto a organizaciones de diversas partes del mundo con las cuales actúa en red, denuncian

«... las torturas de la CIA en cárceles secretas, condenan la interrupción del juicio al dictador Efraín Ríos Montt en Guatemala, exigen el esclarecimiento de la desaparición de los cuarenta y tres estudiantes-alumnos de colegios secundarios víctimas de los grupos mafiosos integrados por el narcotráfico, la policía y las autoridades civiles en Ayotzinapa, México, y hasta alertan sobre los abusos autoritarios en Zimbabue del dictador Robert Mugabe, quien controla el país desde 1980 y es crónicamente denunciado en los foros internacionales de derechos humanos

---

22 Ceferino Reato, *Disposición final: la confesión de Videla sobre los desaparecidos*, Buenos Aires, Sudamericana, 2012.

23 Gabriel C. Salvia, C., «Memoria cerrada: la complicidad de la revolución cubana con la dictadura militar argentina», Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina (CADAL), [https://www.cadal.org/informes/pdf/Memoria-Cerrada\\_24-3-2020.pdf](https://www.cadal.org/informes/pdf/Memoria-Cerrada_24-3-2020.pdf).

como un corrupto al mando de un aparato represivo feroz. Pero de Cuba, ni una palabra»<sup>24</sup>.

En el caso de las Abuelas de Plaza de Mayo, apoyaron y siguen apoyando a la vieja dictadura latinoamericana, lo cual evidencia su uso político de los derechos humanos<sup>25</sup>.

## **LA SOLIDARIDAD DEMOCRÁTICA INTERNACIONAL DESDE LA SOCIEDAD CIVIL**

Si el realismo político implica en muchos casos el claudicar en la denuncia internacional sobre violaciones de derechos humanos en otros países, prevaleciendo para el gobierno los intereses nacionales, entonces cobra un rol fundamental el idealismo de la sociedad civil. A diferencia de los gobiernos democráticos, que pasan, las organizaciones de la sociedad civil que logran construir buena reputación se mantienen con el tiempo y representan la esperanza de quienes viven en distintos lugares del mundo en condiciones de esclavitud política.

Sin embargo, el promover los derechos humanos y la solidaridad democrática internacional tienen una historia reciente en América Latina, lo mismo que en países de Europa del Este. Desde ambas regiones, tanto en las que vivieron dictaduras militares y como comunistas, se coincide en que quienes han sido víctimas deben ayudar a las actuales víctimas, reforzando el principio de no indiferencia de Carter. Es decir, además de vivir hoy en un país

---

24 Santiago O'Donnell y Mariano Melamed, *Derechos humanos: la historia del CELS...*, p. 357.

25 Estela de Carlotto, «Mis encuentros con un hombre íntegro», *Página/12*, 27 de noviembre de 2016: <https://www.pagina12.com.ar/5594-mis-encuentros-con-un-hombre-integro>.



democrático y ser libres, el haber vivido una dictadura y haber recibido en esos años de plomo muestras de solidaridad internacional, refuerza moralmente la importancia de ayudar a quienes en la actualidad viven en dictaduras.

A diferencia de las organizaciones internacionales que cuentan con mayor trayectoria, como Amnistía Internacional y Human Rights Watch, la primera con base en el Reino Unido y la segunda en los Estados Unidos, es decir, en democracias desarrolladas, se puede cuestionar la preocupación de países como la Argentina respecto a situaciones en otros países, algunos más cercanos, como Venezuela y Cuba, y otros más lejanos, como en África, Asia, Eurasia post-soviética y Medio Oriente. Además de ejercer el derecho a la libertad de asociación con un determinado objeto social, en este caso basado en la solidaridad, el defender internacionalmente los derechos humanos contribuye a promoverlos y valorarlos en el propio país. Por ejemplo, las elecciones transparentes y competitivas; la libertad de prensa, expresión, reunión y manifestación pacífica; y el derecho a salir del país libremente y regresar al mismo. Parecen obviedades en una democracia como la argentina, pero son derechos y libertades inexistentes hoy en día en casi un tercio de los países del mundo, entre ellos, tres de América Latina: Cuba, Venezuela y Nicaragua.

También se cuestiona el hecho de no señalar a otros países donde se violan los derechos humanos pero no son dictaduras. Tal es el caso de México y Colombia, por citar dos casos graves de violación a los derechos humanos. Sin embargo, sería un error no reconocer que en estos se realizan elecciones y alternan los gobiernos, hay libertad de prensa y expresión, derecho a la protesta y existen organizaciones de derechos humanos legalmente constituidas y con acceso a la cooperación internacional. Por tal motivo,

la solidaridad democrática internacional prioriza a las sociedades políticamente cerradas y las situaciones de países donde se advierten retrocesos en el Estado de derecho y la institucionalidad democrática alertando antes de que se conviertan en dictaduras.

Kathrin Sikkink se cuestiona:

«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»<sup>26</sup>.

Sin embargo, más allá de sus resultados, el impacto, muchas veces invisible, del activismo, de la solidaridad democrática internacional, representa un mensaje de apoyo moral que puede resumirse en estas palabras de Václav Havel: «Sé cuán importante es para una persona saber que allá afuera hay gente a la que no le es indiferente vuestro destino»<sup>27</sup>.

---

26 Kathryn Sikkink, *Razones para la esperanza. La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*, Ciudad de México, Buenos Aires y Barcelona, Siglo XXI Editores, 2018.

27 Václav Havel, «Cartas a Cuba» (People In Need, 2005).

## CUBA: ¿UN NUEVO SAMARITANO GLOBAL?

Manuel Cuesta Morúa

El concepto de «buen samaritano global» se debe a Alison Brysk, quien empleó por primera vez el término para referirse a aquellos Estados que definen y colocan los derechos humanos como fundamento y eje central de su política exterior<sup>1</sup>.

El concepto es feliz. Recoge tres sentidos esenciales en el buen samaritano: la moralidad de la acción, el idealismo en sus propósitos y la represión de los intereses propios frente a cualquier situación o escenario que comprometa los valores. Para Brysk, Noruega y Suecia son los ejemplos más visibles de una política exterior activa basada en valores más que en intereses. Son los buenos samaritanos globales por excelencia.

¿Podrá Cuba formar parte de este glamoroso club de Estados samaritanos? En mi opinión, no solo puede, sino que debe. La política exterior de la Cuba democrática debería estar fundada y atravesada por los derechos humanos. Ellos son, por un lado, la idea más poderosa de nuestro tiempo; por otro, vienen formando parte de nuestra identidad existencial durante más de 30 años ininterrumpidos, en nuestro intento de definir tanto el estatus democrático de Cuba como su identidad y seguridad nacionales.

---

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

A esto último, a la relación inequívoca entre derechos humanos y seguridad nacional, me referiré brevemente más adelante.

La Carta Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario forman parte del elenco global de instituciones que rigen las instituciones internacionales y constituyen, a su vez, la referencia más poderosa de legitimidad para los Estados en la arena mundial.

Muy pocos gobiernos incluyen los derechos humanos en su narrativa de política exterior, y otros menos, entre aquellos que lo hacen, los establecen como prioridad en su relación con otros gobiernos. Pero a muy pocos Estados les interesa ser considerados como parias globales; una categoría reservada a los Estados pendentieros en sus relaciones internacionales o a aquellos que desprecian orgullosamente los derechos humanos.

A pesar de los retrocesos y de la acumulación de atrocidades en esta materia por todo el mundo, existe un consenso internacional acerca de que la entrada de los Estados al salón global de las Naciones Unidas exige ciertas etiquetas y credenciales morales, que pasan por su compromiso, aunque sea mínimo, con los derechos humanos. Y la prueba de ello está, como certificación negativa, en la acción concertada de los Estados autocráticos para hacerse con esas etiquetas y credenciales de todas las maneras inimaginables. No solo para portarlas, también para liderar el vals de los derechos humanos. A propósito de esto, se aproxima un fuerte pulso entre las potencias globales por determinar la próxima presidencia del Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Ello revela la importancia del tema.

Como es hoy evidente, el vínculo entre derechos humanos y política exterior no es inherente a los Estados por su sola

condición democrática. Un artículo publicado por el Centro para la Apertura y el Desarrollo en América Latina (Cadal)<sup>2</sup> muestra que de 34 países en América Latina, Central y del Caribe, solo 15 de ellos incluyen explícitamente los derechos humanos como parte de su política exterior. El resto ni los menciona. A lo que podría agregarse que solo uno, Costa Rica, los tiene como prioridad para establecer el grado, nivel y profundidad estratégica en sus relaciones internacionales; con el matiz no menor del tipo de diplomacia nublada que planea por encima del hemisferio ante el empuje comercial, financiero e inversionista de China, un violador ejemplar de derechos.

Los derechos humanos entran a la política exterior por la etiqueta. La apariencia de que los Estados deben comportarse como es debido respecto de sus ciudadanos los obliga a adherirse a determinados códigos escritos de conducta admisible, al margen de su cumplimiento o respeto.

Pero ¿es o puede ser compatible la imagen con la realidad en la política exterior de aquellos países que incorporan las consideraciones sobre derechos humanos en su visión política?

De «El papel de los derechos humanos en la política exterior de y en la Unión Europea: un modelo de análisis», el texto del jurista vasco Koldo Casla Salazar, que uso como referencia básica para este trabajo, voy a adelantar importantes premisas que lo ponen en contexto<sup>3</sup>.

2 Jeanne Foucaud, «Los derechos humanos en la política exterior de los países de América Latina», Observatorio de Relaciones Internacionales y Derechos Humanos, Centro para la Apertura y el Desarrollo en América Latina (CADAL), abril, 2019.

3 Koldo Casla Salazar, «El papel de los derechos humanos en la política exterior de y en la Unión Europea: un modelo de análisis», *Relaciones Internacionales*, No. 17, junio, 2011, pp. 13-39.

La tradición más antigua en las relaciones internacionales, recuerda Casla Salazar, el realismo (hoy neorrealismo), nos dice que los Estados basan sus relaciones en dos realidades: el poder y los intereses. Las consideraciones morales (los derechos humanos) no son solo una ilusión constructivista del pensamiento desiderativo de los idealistas, sino que obstruyen la única realidad impenitente que determina las relaciones internacionales: la realidad insuperable de los Estados, su poder y sus intereses estratégicos. Frente al orden de posguerra, constreñido por el derecho internacional con su igualdad soberana entre todos los Estados, el neorrealismo afirma la preeminencia del desorden bajo la máscara de unas reglas internacionales cuya eficacia termina donde determinados Estados se sienten con la capacidad y el poder de imponer sus intereses o ambiciones por encima del derecho internacional.

El neorrealismo no desconoce el papel del derecho internacional, únicamente considera que los Estados se abren paso manipulando, reinterpreta y, cuando no, suspendiendo el mismo orden internacional al que se adscriben. Y la realidad actual del CDH parece darles la razón. La verdad del neorrealismo la confirma la base misma del derecho internacional, con su preeminencia en la soberanía de los Estados por encima de la soberanía de los ciudadanos.

El neorrealismo da cuenta de lo que sucede, donde la escuela liberal, que abre paso al constructivismo en las relaciones internacionales, pone el énfasis en lo que surge como resultado tanto de la experiencia de la segunda posguerra como de la voluntad racional de los Estados. De la posguerra nacen los derechos humanos como realidad internacional, y de la voluntad de los Estados surge el acuerdo de forjar un orden internacional basado en la paz. Lo que advierten los liberales es que, si la paz es importante para los

intereses de los Estados, solo los derechos humanos pueden garantizar la paz.

Un argumento poderoso para que los Estados puedan incluir los derechos humanos como parte de su política exterior sin contradecir sus intereses.

En *Redefining the National Interest*, Joseph Nye lo formuló así: «Una definición democrática del interés nacional no casa con la distinción entre una política exterior basada en la moral y una política exterior basada en los intereses. Los valores morales no son más que intereses intangibles. Líderes y expertos pueden criticar el coste de respetar estos valores. Pero si un público informado está en desacuerdo, los expertos no pueden menospreciar la legitimidad de la opinión pública»<sup>4</sup>.

Casla Salazar avanza un argumento disruptivo y muy prometededor para el tema de los derechos humanos y su relación con la política exterior al considerar que «la incertidumbre en el proceso de definición de la política exterior se explica por la incertidumbre en el proceso de construcción de los intereses nacionales»<sup>5</sup>.

¿La paz o la guerra? ¿O la paz y la guerra? ¿La solidaridad o los intereses nacionales? ¿O la solidaridad como intereses de poder que se venden como intereses nacionales? Esta incertidumbre en la política exterior responde a la incertidumbre interior en torno al lugar de los nacionales en todo el proceso sociopolítico: ¿súbditos o ciudadanos? ¿Consumidores o usuarios? ¿Dueños o usufructuarios? ¿Sociedad de derechos o sociedad de obligaciones?

4 Joseph Nye, «Redefining the National Interest», *Foreign Affairs*, Vol. 78, No. 4, 1999, p. 24; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 16.

5 Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 17.

¿Hegemonía o pluralidad? ¿Soberanía ciudadana o soberanía nacional? ¿Estado vs. ciudadanos?

La eliminación de ambas incertidumbres es la que posibilita que la definición de la política exterior refleje la identidad profunda de una sociedad como política de Estado, con independencia de los distintos gobiernos, o del gobierno. Dicho de otro modo: las certezas en las políticas de Estado son posibles cuando expresan más a la sociedad que a los gobiernos, y hacen posible distinguir la política del gobierno de las políticas de Estado. Esto exige dos condiciones: el acceso y el control ciudadano al poder y la preeminencia del Estado de derecho. Esta combinación se llama derechos humanos.

América Latina ha perdido liderazgo en el campo de los derechos humanos, un liderazgo que tuvo antes, durante e inmediatamente después de aprobada la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), porque no ha superado estas dos incertidumbres.

Aquella es la visión que permite ir dejando atrás el dilema «intereses vs. ideas», como propone Casla Salazar. Muchos autores defienden esta idea en relación con los derechos humanos. Por ejemplo, Stanley Hoffman argumentó en 1983 que los Estados debían promover los derechos humanos siguiendo tanto criterios morales como estratégicos y utilitarios para «transformar la naturaleza del “juego” de la política internacional»<sup>6</sup>.

Desde los años noventa del siglo pasado y en adelante, autores como William Schulz defendieron el argumento de que los

---

6 Stanley Hoffmann, «Reaching for the most difficult: Human rights as a foreign Policy goal», *Dedalus*, vol. 112, No. 4, 1983, p. 7; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 17.



derechos humanos «han de presentarse en la medida de lo posible, en el lenguaje de la *realpolitik*»<sup>7</sup>. O, como lo planteara Tom Porteous, para defender los derechos humanos en otros países no solamente hay que recurrir a principios éticos, sino también a posturas realistas, vinculadas a la seguridad, tanto nacional como internacional<sup>8</sup>. El caso de Venezuela pone de relieve esta idea. El Grupo de Lima demuestra el papel debilitador de las incertidumbres políticas en la región latinoamericana. Con sus profundas inconsistencias.

Una política exterior asentada en los derechos humanos es viable porque puede alinearse con los intereses de un país y potenciarlos. De hecho, puede convertirse en la marca diferencial de una nación, en su ventaja comparativa en el escenario global de valores morales, e incluso atraer inversiones económicas como lugar seguro para el capital y estable para la rentabilidad de sus ganancias.

Para eso hay que convertirse en una potencia normativa, al decir de Ian Manners<sup>9</sup>. Una potencia normativa es aquella que basa su poder no en lo económico o en lo militar, sino en las ideas y normas, o en las ideas convertidas en normas. La fuerza de las reglas del juego ejemplares que regulen el comportamiento y la relación contractual entre ciudadanos y Estado es la base para el bienestar económico y la convivencia pacífica. Lo es también de la

7 William Schulz, *In Our Own Best Interest*, Boston, Beacon Press, 2002; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 18.

8 Tom Porteous, «A humane nation is a safer nation», *The Guardian*, 7 de julio 2010; retomado de Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 18.

9 Ian Manners, «Normative power Europe: A contradiction in terms?», *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40. No. 2, 2002; retomado de Koldo Casla Salazar, op. cit., pp. 19-21.

estabilidad para potenciar la capacidad creativa de una sociedad, que casi siempre se traduce o puede traducirse en la influencia exterior benéfica y en la capacidad para estabilizar y pacificar las relaciones internacionales.

Cuba puede convertirse en un nuevo polo de atracción en el tablero mundial de los valores con una política exterior ajustada por la Carta Internacional de Derechos Humanos. De hecho, en términos del realismo y racionalismo políticos, tenemos adelantado un buen tramo en este camino, con la adhesión a importantes acuerdos y tratados internacionales. Lo que de por sí es una garantía importante para la seguridad nacional en tanto envía el claro mensaje al mundo acerca del compromiso de Estado para actuar de acuerdo con reglas internacionales consensuadas. Nadie amenaza a un Estado que acepta reglas de gobernanza globales y está dispuesto a actuar de acuerdo con esa gobernanza.

¿Qué faltaría para que Cuba pudiera convertirse en ese nuevo polo de atracción global, más allá del atractivo turístico de sus playas? Que, como conceptualiza Helene Sjursen, se dé el paso a una política «basada en el poder a través del fortalecimiento no solo del derecho internacional sino del derecho cosmopolita, enfatizando los derechos de los individuos y no únicamente los derechos de los Estados a la igualdad soberana»<sup>10</sup>. Casi un giro copernicano, que supone la adhesión plena a la Carta Internacional de Derechos Humanos, su clara traducción normativa en el derecho interno y su conversión en política exterior de Estado.

¿Podemos dar este giro copernicano? Existen ciertos factores condicionantes para que un país pueda convertirse en potencia

---

<sup>10</sup> Helene Sjursen, «The EU as a “normative” power: how can this be?», *Journal of European Public Policy*, Vol. 23, No. 2, 2006, p. 245; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 21.

normativa desde una política exterior centrada en los derechos humanos. Tamaño del país, historia, instituciones y sociedad civil. No son condiciones suficientes; sí son, no obstante, condiciones necesarias para garantizar el propósito.

Cuba no es una potencia demográfica, pero tiene el tamaño y la población suficientes para sustentar una política humanista de ambición global. Tenemos –admito que los objetos comparados pueden despertar más de un sarcasmo– el tamaño de Holanda y más población que Suecia y Noruega. Ciertamente nuestras instituciones e historia institucional no tienen cimientos sólidos, lo que dice poco de nuestra cultura institucional. Sin embargo, la conciencia sobre la experiencia sugiere que nos preparamos para otorgarles a las instituciones el lugar que nunca han tenido en nuestra historia republicana. Y la sociedad civil es la más viva realidad en nuestro país, una sociedad civil que se ha movido inevitablemente entre las agendas específicas de sus ámbitos de definición y la agenda general de los derechos humanos. Una diferencia importante con otras sociedades civiles en el mundo. Datos aproximados muestran la existencia en Cuba de más de 4000 organizaciones en la sociedad civil.

Hay otros factores específicos a considerar. La presencia habitual de Cuba en la escena mundial. De varias maneras. Como mito redentor, que vale la pena reconvertir y laicizar como referente de derechos humanos; por su burocracia diplomática, a la que habría que profesionalizar y desideologizar, y por su implicación mundial: hemos estado en todas partes, primero haciendo la guerra y últimamente en controversiales misiones humanitarias que han fortalecido la imagen de Cuba como gestor humanitario y labrado el terreno en uno de los capítulos básicos en los derechos

humanos: el acceso a la salud, a complementar con el acceso a la libertad.

Y hay que pensar también en una tradición a la que debemos volver cuando hablamos de derechos humanos. La idea de imperio, que nos dejó España, pervivió siempre en la elite cubana. De ahí cierta vocación globalizadora (nuestras narices están en todas las puertas) que poco se aviene con la retórica soberanista del régimen. Desde la tendencia a darle lecciones al mundo –recomiendo con frecuencia la lectura de un riquísimo texto periodístico de 1947 que roza la antropología cultural, *Y el Profeta habla de los cubanos* es su título, puede ser encontrado en internet– hasta la presencia de primer nivel en las esferas diplomáticas. Creo importante, por eso, retomar en este punto la labor de Cuba en las Naciones Unidas en el momento en que se concibió, discutió y redactó la DUDH.

Me detengo en él. Cuando los delegados de 50 países llegaron a la ciudad de San Francisco en abril de 1945, en el camino a la creación de las futuras Naciones Unidas, Cuba se encontraba entre los que pretendían que la nueva entidad mundial se preocupara también de temas humanitarios y no solo de la seguridad colectiva. Destacamos entonces junto a los que hicieron propuestas al borrador de la Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial –incomodas, por cierto, para los Estados Unidos y otras potencias entonces colonialistas.

Ya antes de 1945, previo a la conferencia de San Francisco, Cuba se unió al borrador que presentó Panamá, junto a Chile y México, para presionar en dicha conferencia con el fin de que se incluyera una declaración internacional de derechos en la Carta de Naciones Unidas. De hecho, estuvimos entre los primeros

gobiernos que presentaron a debate las iniciativas de catálogos de derechos que el entonces director del área de derechos humanos de la ONU, el abogado canadiense John Humphrey, sometió a estudio. Este aporte fue reconocido oficialmente el 9 de diciembre de 1948 por el libanés Charles Malik, secretario de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, al momento de presentar el borrador de la DUDH a la Asamblea General para su aprobación.

Frente al intenso debate entre las potencias en torno a si las Naciones Unidas deberían o no aceptar el tema de los derechos humanos, Cuba se unió a otros países latinoamericanos –de conjunto formaron la delegación de mayor presencia en los debates– para presionar fuerte con el objetivo de que el tema tuviera la mayor relevancia luego de que las potencias aceptaron la creación de una Comisión de Derechos Humanos. Por otra parte, y por razones ligadas a nuestro intento de consolidación institucional en los años cuarenta del siglo pasado, Cuba destacó junto al Líbano en la demanda de que se crearan mecanismos coactivos internacionales para sancionar a gobiernos violadores de derechos humanos.

Cuba estuvo también, como miembro que era de las Naciones Unidas, representada en la Comisión, la tercera, dedicada a discutir, artículo por artículo, el contenido de la DUDH. Dato interesante: la delegación cubana defendió la propuesta de la entonces Unión Soviética de agregar al artículo 3 de la Declaración (todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona) la proscripción de la pena de muerte. Moción que fue rechazada.

Y la perla de todas. Gracias a la propuesta de Cuba se les otorgó a los derechos sociales en la DUDH el mismo rango que a

los derechos civiles y políticos. Y fuimos especialmente responsables de incluir las necesidades especiales de la familia en el artículo del derecho a un adecuado nivel de vida.

La cara de todo ello fue el camagüeyano Guy Pérez Cisneros, de apenas treinta años, que por entonces gozaba de fama por su elocuencia en defensa de la democracia. A él se debe la propuesta, exitosa, de comparar línea por línea el borrador de la DUDH con la Declaración de Bogotá. En sus memorias, John Humphrey se refería a las iniciativas latinoamericanas como la «amenaza de Bogotá» y mostraba su frustración con que el «intelligentísimo Pérez Cisneros utilizara su capacidad argumentativa para convencer a la mayoría. En sus discursos se descubren indicios de filosofía social católica y, en consecuencia, en algunas ocasiones parecía que los verdaderos protagonistas de la sala eran los católicos y los comunistas; estos últimos, en un pobre segundo lugar»<sup>11</sup>. Y en su diario recoge este elogio: «El cubano quizá se queme en el infierno, pero pasará a la historia como un gran defensor de la libertad»<sup>12</sup>.

La tradición importa porque expresa los fundamentos de una cultura y garantiza, en este caso, que los derechos humanos se conviertan también en una identidad nacional. Y esta tradición merece que se convierta en una premisa de nuestra identidad como nación. Hacia ella debemos movernos.

Hay condiciones facilitadoras que contribuyen a que un país se convierta en potencia normativa en derechos humanos. El académico noruego Jan Engeland desarrollaba la idea, en su texto

---

11 Citado en Mary Ann Glendon, *Un mundo nuevo. Eleanor Roosevelt y la Declaración Universal de Derechos Humanos*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011, p. 352.

12 Citado en *ibidem*.

*Impotent Superpower, Potent Small States*, un estudio comparado de la política exterior noruega y la estadounidense, de que el tamaño es una de las diferencias clave entre los Estados comprometidos y los no comprometidos con los derechos humanos. Para Engeland, Estados Unidos no tiene logros importantes en los derechos humanos «debido a, y no a pesar de, su condición de superpotencia»<sup>13</sup>. Fundamental este análisis para el caso de Cuba.

Por el contrario, los Estados pequeños raramente se ven obligados a elegir entre los derechos humanos y otros objetivos, como los intereses económicos o la seguridad nacional. Concluye Engeland diciendo que «La frecuencia e intensidad del conflicto entre el interés propio y las normas (internacionales de derechos humanos) parece ser proporcional al poder económico y militar de una nación así como a sus ambiciones de política exterior»<sup>14</sup>. Cuba ha sido una excepción a este teorema, pero ello se debe más al complejo español heredado, con su idea de imperio espiritual (ideológico), que a intereses verificables en términos económicos, o a una propia política exterior expansiva sustentable. Siempre jugamos como extensión de otro imperio (soviético). De vuelta a nuestra real dimensión, encajamos perfectamente en el teorema de Engeland.

Aquí volvemos a un tema estructural que es relevante para nuestra seguridad nacional. Mientras los Estados grandes apuestan por la política bilateral, los Estados pequeños necesitan mecanismos multilaterales para hacerse escuchar. El conflicto actual

---

<sup>13</sup> Jan Engeland, *Impotent Superpower, Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*, Norwegian University Press, Oslo, 1998, p. 5; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 24.

<sup>14</sup> *Ibidem*.

de Cuba en el ámbito multilateral no tiene que ver con su ausencia institucional, sino con su incapacidad para respetar sus compromisos en el mismo escenario que privilegia en su retórica externa y en el que más y mejor puede actuar. Nos adherimos al multilateralismo, pero no respetamos la coherencia interna de sus reglas.

Hay obstáculos estructurales para satisfacer el estatus de potencia normativa. Alison Brysk argumenta que un país candidato a tener una política exterior anclada en los derechos humanos es normalmente una «potencia regional globalizada, democrática y moderadamente desarrollada»<sup>15</sup>, lo que se relaciona con otros temas ya mencionados pero que merecen recapitulación: sociedad civil robusta y un sistema político permeable a los motivos de preocupación de esa sociedad civil.

Sin embargo, los obstáculos pueden ser superados a partir de la inversión en la lógica del desarrollo. Comúnmente tiende a pensarse que se llega a un desarrollo institucional vigoroso en la medida en que se logra un determinado nivel de desarrollo económico. El liberalismo económico y el marxismo, coincidentes en esto, lo confían todo a la economía como fundamento de todo lo demás. En *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, los economistas Daron Acemoglu y James A. Robinson demostraron, con datos en la mano, que el desarrollo institucional tiene una responsabilidad significativa en las posibilidades de desarrollo económico de un país, territorio o región<sup>16</sup>.

---

15 Alison Brysk, *Global Good Samaritans...*, p. 5; citado en Koldo Casla Salazar, op. cit., p. 25.

16 Daron Acemoglu y James A. Robinson, *Por qué fracasan los países: los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*, Barcelona, Ediciones Deusto, Grupo Planeta, 2012.



Doy a entender lo que quiero dar a entender y subrayar. Con las instituciones apropiadas, Cuba puede alcanzar niveles de crecimiento que, comparativamente, la coloquen en una dimensión cualitativa de desarrollo exponencial como la tuvo antes de 1959. Se dice que necesitamos inversiones aquí y ahora para dinamizar nuestras potencialidades, como si el problema fuera de sequía financiera mundial. Nunca se responde satisfactoriamente por qué inversiones que existen aquí y ahora no aterrizan en Cuba. La respuesta está ahí: lo que nos ha faltado son instituciones para el desarrollo. Los casos de Argentina y de Venezuela, cada uno en sus circunstancias y por una distinta combinación de las mismas razones, ilustran el papel de la desinstitucionalización en las crisis crónicas y en la pendiente hacia el subdesarrollo.

Desde este ángulo se puede explicar y entender la relación entre derechos humanos y seguridad nacional. Un orden constitucional basado en la combinación entre derechos fundamentales, progresividad de los derechos humanos (existen generaciones sucesivas de derechos) y Estado de derecho es toda la arquitectura que estamos necesitando para conjurar las cuatro crisis que amenazan nuestra seguridad nacional (en el sentido de continuidad de Cuba como entidad nacional autónoma y, por tanto, sustentable).

Primera, la crisis de sustentabilidad alimentaria (ligada, no reducible a y peor que una crisis económica); segunda, la crisis demográfica (que disocia, por ejemplo, la naturaleza digital del conocimiento y de la economía actuales de sus potenciales portadores: los jóvenes); tercera, la crisis de disrupción nacional (la acelerada transnacionalización de los cubanos y las cubanas descoloca y deslocaliza a las familias y la fuente misma de la nacionalidad); y cuarta, la crisis de representatividad (un órgano no electivo, el Partido Comunista, se apropia por exclusión del

derecho de formación de la voluntad política del Estado por encima de la soberanía ciudadana).

Los derechos humanos como identidad de la nación son una opción estratégica y, por tanto, política, para garantizar la seguridad nacional. Este tema demanda otros desarrollos en los que trabajo con mayor profundidad, pero parece claro que nuestra continuidad nacional está asociada a nuestros derechos humanos.

Definirlos desde ya como una visión estructurada de política exterior puede y debe anticiparse como una visión estructurada de la sociedad civil hacia el exterior. La idea de trabajar, si no liderar, una reforma sustancial del CDH, sigue esta ruta estratégica.

Esto podría resumirse en una prospectiva que sitúe a Cuba con liderazgo político, con una sociedad civil bien activa y glamorosa y con una ideología consistente con los principios de derechos humanos.

Parecerá raro, pero las opciones institucionales para este proyecto aparecen esbozadas en parte, y claras en una otra mitad, dentro de la actual Constitución cubana. La conversación sobre si la Constitución de abril de 2019 es democrática y está fundada en el Estado de derecho es desorientadora por esencialista. La pregunta que me formuló siempre en torno a ella es negativa: ¿es la Constitución cubana suficientemente totalitaria? Si no lo es, como así lo creo, podemos entrar en sus contradicciones, en su porosidad y ambigüedad narrativas y en su intento de síntesis imposible de mundos inconexos: el premoderno de los absolutistas y el moderno de los derechos.

Por aquí se abre un juego de legitimidades ciudadanas y de creación de derechos como no lo permitiría una Constitución esencialmente anticonstitucional, lo que sería un contrasentido.

Una Constitución que pretenda hoy ese nombre tiene que proteger derechos, aunque solo sea por asomo y aproximación. Esto que digo puede parecer exagerado, pero es todo un progreso que el Partido Comunista cubano, un grupo de poder antediluviano y escasamente ideológico, tenga que admitir que las instituciones que pare y controla hagan unos cuantos guiños a los derechos... humanos. Comparativamente hablando, la sociedad iraní es, por ejemplo, democrática en relación con Cuba. Y en un sentido clave: en Irán se reconoce el pluralismo político; en Cuba, no. La seña de un régimen políticamente oscurantista.

En efecto, y sin embargo, en cuatro artículos específicos de la Constitución hay una mención explícita o implicada al término derechos humanos. En el artículo 8 está implicada la mención y de un modo interesante porque presume que integra y desparrama a lo largo de todo el ordenamiento jurídico el conjunto de reglas del derecho internacional que asume el Estado. Por su parte, en el Capítulo II, artículo 16, inciso g), referido a las relaciones internacionales, se dice claramente: «La República de Cuba [...] defiende y protege el disfrute de los derechos humanos y repudia cualquier manifestación de racismo o discriminación», lo cual abre otra conversación clave sobre los límites de la soberanía. En su lugar, el artículo 17, del mismo capítulo, el que recoge el derecho de asilo, también se mencionan e implican los derechos humanos cuando hace referencia a «actividades progresistas» y a «... derechos democráticos».

Y finalmente, el artículo 41 viene a ser más explícito todavía. Conviene transcribirlo in extenso. Prescribe: «El Estado cubano reconoce y garantiza a la persona *el goce* y el ejercicio *irrenunciable, imprescriptible, indivisible, universal e interdependiente* de los derechos humanos, en correspondencia con los principios de

progresividad, igualdad y no discriminación. Su respeto y garantía es de *obligatorio cumplimiento* por todos»<sup>17</sup>.

Habrán naciones en el arco democrático que de seguro se inspirarán a reformar sus artículos de derechos, después de leerlo, en esta bella pieza constitucional, estéticamente presentable y técnicamente abarcadora. Variable por variable.

Este blindaje constitucional de los derechos humanos sienta la premisa y la base para una política de Estado, y de ahí a una política exterior fundada en los derechos humanos. En este campo, el conflicto fundamental está en las tensiones que crea un régimen revolucionario insostenible con la república constitucional posible diseñada por él; no totalmente a su medida. De ahí el pulso crítico del gobierno con su propio Estado institucional.

La Constitución cubana actual avanza más allá en la libertad de los modernos. Los artículos 52 (libertad de movimiento), 54 (libertad de pensamiento, de creencia y de expresión), 55 (libertad de prensa, que en su interpretación amplia da cabida al periodismo ciudadano) y 56 (libertad de reunión, de manifestación y de asociación) agrupan los derechos fundamentales en un sentido liberal y los protegen constitucionalmente. El reto aquí es que la sociedad civil y la ciudadanía lo incorporen en su imaginario y en sus prácticas cotidianas.

Otros artículos de la Constitución siguen la misma ruta. Son, sin mencionar las garantías, 40 de ellos que posibilitan la socialización de una identidad nacional de los derechos humanos y su conversión en política exterior. Si agregamos la ratificación de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos; Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, firmados en 2008 por el

---

17 Subrayados del autor.

gobierno cubano, y la firma de los nueve tratados fundamentales de la Carta Internacional de Derechos Humanos, se completa el círculo virtuoso. Obviamente, completar el círculo depende de una Cuba democrática.

Esta Cuba democrática tendría, por supuesto, una obligación moral con una política exterior basada en los derechos humanos. Y con liderarlos en la región. La reciprocidad con aquellos que durante más de treinta años han apoyado claramente a los defensores de derechos humanos en el país y a los activistas en sentido general destaca en cualquier perspectiva de política exterior. Nosotros no hemos sido proclives a solidarizarnos con las víctimas de violaciones de derechos humanos en otros países de la región o del mundo, lo que ha sido y es un déficit moral y ha constituido un error político. Para desligar los derechos humanos de cualquier vocación ideológica o consideración geopolítica deberíamos estar alineados con quienes sufren violaciones en países gobernados por otros signos políticos. Desde Colombia a Chile. También, entender que los abusos se producen además en democracias, consolidadas o no. Y que las violaciones de Estado (hoy deberíamos decir las violaciones de gobierno, de espaldas al Estado) que atacan nuestras libertades fundamentales pesan en el cuerpo de nosotros como víctimas con la misma fuerza, o quizás con más impacto en el cuerpo de otras víctimas que han corrido el riesgo de perder, cuando no la han perdido, sus propias vidas.

Esa reciprocidad empática en el mismo campo de violencias habría sido fundamental para avanzar por otros caminos la causa de los derechos humanos en Cuba. Esta ausencia debe ser compensada con una política exterior agresivamente comprometida con todos los seres humanos. Saber, parafraseando a Václav

Havel, que siempre hubo alguien allá afuera que se preocupó por nosotros, obliga a la Cuba futura.

Pero no solo por reciprocidad. También por compromiso social con una carta de valores y por experiencia histórica. Una manera de explicarnos nuestro declive como proyecto de nación pasa por el progresivo deterioro de los derechos humanos. ¿Hay alguna relación verificable en Noruega y Suecia entre constituir el techo del mundo en materia de bienestar y ser al mismo tiempo los buenos samaritanos globales en materia de derechos humanos? La tesis, demostrada con datos, de que los cubanos perdimos bienestar, solidez económica y niveles tecnológicos en la medida en que fuimos perdiendo libertades –derechos humanos y seguridad nacional se refuerzan por aquí mutuamente–, nos debe llevar a fundamentar una propuesta y una política exteriores en una vocación por los derechos, en el entendido de que es lo mejor para los restantes pueblos y para un entorno seguro en las relaciones internacionales.

En todo caso, este liderazgo, a construir desde ya, nos los debemos a nosotros mismos, en una época de declive en el liderazgo global en los valores universales de democracia, derechos humanos y tolerancia cultural. Nosotros, desde Cuba, hemos estado colocados por más de medio siglo en el pellejo de todas las víctimas del mundo. Sin excepción. Conocemos todos los dolores. Debemos trabajar por combatirlos a escala global.

## **LA LIBERTAD DE MOVIMIENTO POST COVID-19**

Sybil Rhodes

### **INTRODUCCIÓN. LA LIMITACIÓN DEL DERECHO DE MOVIMIENTO EN TIEMPOS DE CRISIS**

La libertad de movimiento es esencial para la salud y bienestar de los seres humanos, y para todas las actividades económicas, sociales y políticas. Como todos los derechos humanos, no es absoluto. Los Estados guardan celosamente su soberanía sobre la migración y, consecuentemente, el derecho de cruzar fronteras internacionales es limitado; por eso existen campamentos de refugiados y centros de detención llenos de migrantes internacionales en distintas partes del mundo. En contraste, el derecho de la libre circulación dentro del propio país y a salir del mismo está codificado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en las constituciones democráticas de muchos países. En tiempos normales, las restricciones a la circulación interna son uno de los principales factores que diferencian las democracias de las dictaduras.

Sin embargo, es común y hasta parece natural que los ciudadanos cedamos nuestras libertades civiles a nuestros líderes durante una crisis. Pasa en tiempos de amenaza de guerra (pensemos en los Estados Unidos después del 11 de septiembre de 2001), durante catástrofes naturales y, también, en las epidemias y pandemias, como estamos viendo en países de todo el mundo, ya

que la gente ha aceptado, e incluso exigido, medidas coercitivas, al principio con la esperanza de «aplanar la curva» de Covid-19, y últimamente, con la idea de esperar que llegue la vacuna.

Es imprescindible que las medidas de emergencia sean temporales. Las instituciones nacionales e internacionales tienen que ser capaces de prevenir que las autoridades se acostumbren al mayor grado de poder que les es otorgado durante una crisis.

Las medidas que muchos gobiernos y sociedades implementaron para enfrentar la pandemia del Covid-19 han modificado, limitado y dañado el derecho humano a la libertad de movimiento, tanto en muchos países democráticos como en los autocráticos. Nuevas herramientas tecnológicas se han desarrollado y empleado para observar y controlar la circulación de personas. En el período post Covid-19 será importante pensar cuidadosamente en las posibilidades y los riesgos de la tecnología, y trabajar para restaurar, proteger y mejorar el derecho fundamental a la libertad de movimiento.

## **LÍMITES AL DERECHO A LA LIBERTAD DE MOVIMIENTO INTERNACIONAL**

A lo largo de la historia de la humanidad, en las pandemias la gente ha recurrido a las autoridades para controlar las fronteras. Podemos encontrar ejemplos históricos de murallas, controles de carretera y fortalezas dedicadas a mantener los patógenos fuera de los imperios (por ejemplo, entre el imperio Otomano y el de los Habsburgo), ciudades y pueblos. Pero en nuestro mundo globalizado, antes de 2020, entre profesionales de la salud pública, había un consenso a favor de mantener abiertas las fronteras internacionales aun en tiempos de pandemia. Se creía que los chequeos de entrada y salida son preferibles a las prohibiciones de viaje.



La Organización Mundial de la Salud (OMS) seguía este consenso cuando recomendó ir específicamente contra las restricciones a la libertad de movimiento, cuando el 30 de enero declaró una emergencia sanitaria mundial. Sin embargo, posteriormente, voces de todo el mundo criticaron la directriz y muchos gobiernos comenzaron a adoptar medidas estrictas. La represión de la movilidad ha llegado a ser casi mundial: no tiene precedentes en cuanto a su escala. Los gobiernos de todo el mundo cerraron las fronteras, detenían a los viajeros y bloqueaban de manera flagrante a los inmigrantes, refugiados, estudiantes y empresarios, así como a los turistas.

Las nuevas restricciones pusieron en vista las desigualdades en el ejercicio del derecho a la libertad de movimiento en el mundo pre 2020. Algunas personas de países desarrollados que suelen gozar de altos niveles de lo que algunos llaman «privilegio de pasaporte» se sorprendieron en ocasiones al encontrarse con medidas fronterizas restrictivas en zonas menos desarrolladas. Los habitantes de estas últimas están acostumbrados desde hace mucho a las estrictas normas que les impiden entrar en zonas de privilegio. Al mismo tiempo, algunos comentaristas no han mostrado gran empatía con los privilegiados y afirmaron que ya era hora de que probaran algo de su propia medicina. Otros han expresado el mismo sentimiento de «merecido castigo» a raíz de un fenómeno similar dentro de las fronteras nacionales, ya que los pueblos pequeños han tratado de evitar que los ricos escapen de la plaga en las ciudades y se retiren a sus segundas casas.

Incluso si hacemos una distinción (artificial) entre los costos de bienestar y los costos «económicos», los costos humanos de las prohibiciones de viaje son enormes. Cientos de miles de personas de diversos continentes no pueden regresar a sus países de origen.

Los padres son separados de sus hijos; los estudiantes, de sus profesores; y lo mismo ocurre con las relaciones de pareja. Algunas personas están atrapadas en lugares donde no hablan el idioma o no conocen la cultura. Cientos de miles de refugiados y migrantes recientes fueron los primeros en ser expulsados del trabajo y están tratando de regresar a los países de origen que habían estado desesperados por abandonar.

## **EL MOVIMIENTO INTERNO**

Todavía hay una diferencia entre las democracias y las dictaduras, pero es menor de lo que pensábamos. Los controles en China, que han sido alabados por su eficacia, implicaron el confinamiento de personas lejos de sus hogares. Algunos países de Europa del Este suspendieron la entrega de pasaportes a sus ciudadanos. La provincia argentina de Formosa suspendió el ingreso, con la consecuencia de que hasta noviembre de 2020 había unas 7500 personas que no podían volver a sus hogares en la provincia.

Los varados internos sufren crueldades parecidas a las de la gente desplazada internacionalmente. Algunos casos se han viralizado, como es el caso del joven padre argentino que murió ahogado cuando intentaba cruzar el río Bermejo para cruzar desde la provincia de Chaco para ver a su hija en Formosa.

A pesar de este sufrimiento, la opinión pública apoya las restricciones. En Italia y España, un bajo porcentaje de personas dijo a los encuestadores que les preocupaba la prohibición de viajar al por mayor. La gente en los Estados Unidos parecía igualmente despreocupada por la suspensión de las libertades constitucionales, como también los argentinos.

Por suerte hay algunos indicios de que las instituciones democráticas cumplen su papel de proteger las libertades y los derechos de los individuos. La Corte Suprema de Argentina acaba de fallar contra el gobierno de la provincia de Formosa y ha ordenado que permita la libre circulación, con medidas apropiadas y proporcionales al riesgo, para proteger la salud pública. Ha habido otros fallos parecidos en varios otros países.

### **EL PAPEL DE LA TECNOLOGÍA**

Las apps han sido una herramienta que algunos gobiernos encontraron para gestionar las cuarentenas y otras restricciones. En países autoritarios, algunos gobiernos han obligado a los ciudadanos a usarlas para poder vigilarlos y controlarlos. En países democráticos, el uso de las apps suele ser voluntario. Ejemplos de esto son «COVIDSafe» en Australia y «Cuidar» en Argentina. Sin embargo, el hecho de que en teoría las apps no sean obligatorias no garantiza que no lo sea en la práctica, porque puede ser prácticamente imposible llevar a cabo una vida normal sin usarlas.

### **SOLUCIONES PARA EL FUTURO**

Afortunadamente, los analistas han comenzado a presentar ideas sobre cómo tomar en serio el Covid-19 y las futuras pandemias, y todavía tener libertad de movimiento.

Una idea popular en los círculos liberales y libertarios es que los gobiernos deben proporcionar información, en lugar de coaccionar, para que las personas puedan tomar decisiones responsables por sí mismas. Si la gente tiene demasiado miedo de viajar y se asusta de los viajeros, esta idea podría funcionar, pues la sociedad y el sector privado actuarán para limitar la movilidad. Esto sucedió en los Estados Unidos cuando las principales

aerolíneas suspendieron el servicio con China antes de que el presidente Trump dijera que tenían que hacerlo. En algunos lugares, los comercios y otras organizaciones privadas comenzaron a revisar la temperatura de las personas y, posiblemente, sus datos también. Existe el peligro de que el resultado final de este tipo de medidas, implementadas por actores privados, también reduzcan la libertad, pero este método permitiría, al menos, alguna experimentación.

Otros han argumentado que los políticos y las figuras de los medios de comunicación deben de dejar de usar el «lenguaje de la guerra» para excluir a los refugiados y a los solicitantes de asilo. Señalan ejemplos como el del primer ministro húngaro Viktor Orban, quien declaró: «Estamos luchando una guerra de dos frentes. Un frente se llama migración, y el otro pertenece al coronavirus, hay una conexión lógica entre ambos, ya que ambos se propagan con el movimiento»<sup>1</sup>. Orban está aprovechando la crisis para continuar los debates políticos que ya eran intensos antes del Covid. Sin embargo, no fueron los inmigrantes, sino los turistas y los comerciantes, los que llevaron la enfermedad de China a Italia y a las Américas. Excluir a los inmigrantes y refugiados a causa del coronavirus, como también lo hizo la administración Trump, es ejercer la crueldad por un escaso o nulo beneficio para la salud. Aunque son temporales, esas medidas tendrán efectos duraderos en las familias que se separen y en las oportunidades laborales o educativas que se pierdan. En el caso de los refugiados, algunos de los cuales se encuentran hacinados en campamentos peligrosamente concurridos, el sacrificio por el

---

1 Sandro Mezzadray Maurice Stierl, «¿Qué sucede con la libertad de movimiento durante el Covid-19?», OpenDemocracy, 25 de marzo 2020, <https://www.opendemocracy.net/es/qu/C3%A9-pasa-con-la-libertad-de-movimiento-durante-el-covid-19/>.

bien común implica, más que nunca, soluciones cooperativas, en lugar de mayores restricciones.

Una tercera idea, muy discutida en el mundo de la tecnología, es que todos acepten un punto medio entre la bio-vigilancia y los viajes. Tal vez los turistas acepten ser sometidos a pruebas, puestos en cuarentena y monitoreados electrónicamente. Tal vez se requiera que todos muestren «pasaportes de inmunidad» para poder participar en actividades económicas o sociales. Los planes de la Argentina de que el sistema de transporte público distinga a los «exentos» de la cuarentena es un paso en esta dirección. La tecnología tiene grandes beneficios, pero requiere sacrificios de la privacidad personal: por lo tanto, debemos ser doblemente cautelosos en cuanto a la vinculación de la información personal con la libertad de movimiento de los individuos. Sería mucho mejor utilizarla para proporcionar información a las personas para que puedan tomar decisiones por sí mismas.

Ninguna de estas ideas es por sí sola una panacea para nuestros problemas, pero la combinación de información confiable de los gobiernos, la solidaridad con los desesperados y el uso inteligente de la tecnología sería sin duda una mejora con respecto a los bloqueos masivos que existen en gran parte del mundo.

## **CONCLUSIÓN. LA URGENCIA DE DEFENDER LA LIBERTAD**

Para lograr esto necesitamos la defensa política de la libertad de movimiento por parte de personas que tengan credibilidad para el resto de la sociedad. La polarización política y el extremismo lo hacen más difícil. Por ejemplo, en el estado norteamericano de Idaho, un hombre que una vez lideró una ocupación armada de una reserva de vida silvestre es la cara política de los llamados en favor de la libertad de reunión. El presidente Trump alentó

las manifestaciones contra el confinamiento, y algunos de esos manifestantes han llevado armas. Sus opositores políticos, comprensiblemente, señalaron estas como cínicas tácticas políticas que ponen en peligro la salud pública. Sin embargo, el hecho de que todo esté politizado no puede ser una razón para ignorar verdaderos retrocesos en la libertad de movimiento.

Un posible grupo al cual se puede intentar convencer es la gente joven. Aprendimos de la experiencia del Brexit que los jóvenes valoran más la libertad de movimiento internacional que los adultos mayores. Pero en Buenos Aires, los «supra 70» hicieron un cacerolazo para protestar por una política municipal de confinamiento discriminatoria. Gente de todas las edades y de todas las condiciones sociales puede estar de acuerdo en que, mientras tengamos libertad de pensamiento, anhelaremos la libertad de movimiento.

## ACERCA DE LOS AUTORES

### ALEJANDRO ANAYA MUÑOZ

GUADALAJARA, MÉXICO, 1970 | Es profesor del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos (SOJ) y coordinador de la Maestría en Derechos Humanos y Paz del ITESO de la Universidad Jesuita de Guadalajara. Es doctor en Gobierno y master en Teoría y Práctica de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex, Inglaterra, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México (CONACYT). Es autor de tres libros y escribió numerosos artículos en revistas especializadas. Entre sus libros más recientes se encuentra *Human Rights Crisis in Mexico*, coeditado con Barbara Frey (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 2018) y *Derechos Humanos en y desde las Relaciones Internacionales* (Ciudad de México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2014). Durante los últimos años, su investigación se centró en las dinámicas políticas transnacionales en torno a los derechos humanos y la influencia del régimen internacional de derechos humanos. Es consejero académico de CADAL.

### JULIO MONTERO

BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1979 | Es licenciado en Filosofía por la Universidad de Buenos Aires, doctor en Teoría Política por University College London y doctor en Filosofía por la Universidad Nacional de La Plata. Es profesor en la Universidad de Buenos Aires e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). También es coeditor de la *Revista Latinoamericana de Filosofía*. Entre 2007 y 2011 fue presidente de Amnistía Internacional Argentina. Autor del libro *Human Rights as Human Independence: A Constructive Interpretation*, University of Pennsylvania Press. Es consejero académico de CADAL.

## GÜNTER NOOKE

FORTS, ALEMANIA, 1959 | Político alemán, miembro de la CDU y activista de derechos humanos. Estudió física en la Universidad de Leipzig e inició su vida laboral en el área de medicina industrial en Cottbus. Desde 1987 fue miembro de un grupo opositor religioso y se involucró en el creciente movimiento democrático de 1989. Fue miembro de la última y libremente elegida Volkskammer de Alemania Oriental por la asociación opositora «Bündnis 90». Después de la reunificación alemana, fue miembro del Parlamento del Estado de Brandenburgo y presidió el bloque parlamentario de «Bündnis 90» (1990-1994). En 1996 se unió a la CDU junto con otros activistas de derechos civiles de la antigua ADR. Desde 1998 hasta 2005 fue miembro del Parlamento Federal y presidente suplente del bloque de la CDU y portavoz de las comisiones parlamentarias «Asuntos de los nuevos estados» y «Cultura y medios». En 2006, Nooke fue nombrado comisionado de Política de DDHH y Asistencia Humanitaria en el gobierno de la canciller Angela Merkel. Desde 2010 se desempeña como representante del Canciller alemán para África en el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ).

## YEVGENIY ZHOVTIS

ALMATY, KAZAJISTÁN, 1955 | Es un destacado abogado de derechos humanos y actual director de la Oficina Internacional de Derechos Humanos y Estado de Derecho de Kazajistán, miembro del Panel de Expertos en Libertad de Reunión de la OSCE/OIDDH y miembro del Consejo del Instituto de Derechos Humanos de la Asociación Internacional de Abogados. Tiene un doctorado en economía minera, pero a finales de los ochenta y principios de los noventa se dedicó a promover la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos en Kazajistán y el espacio postsoviético. Se graduó con honores de la Facultad de Derecho «Adilet» en 1999 y ha sido un crítico abierto de las violaciones de derechos humanos en Kazajistán durante los últimos 30 años.



Zhovtis ha recibido numerosos premios de derechos humanos, incluido el Premio a la Democracia y la Sociedad Civil de la UE y los Estados Unidos en 1999, el Premio Friedrich Ebert Stiftung a los Derechos Humanos en 2007, y el Premio a la Libertad Andrei Sakharov del Comité Noruego de Helsinki en 2010.

### **BRIAN SCHAPIRA**

BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1969 | Es abogado (Universidad de Buenos Aires), tiene un master en Derecho Internacional y Comparado (Southern Methodist University - Dedman School of Law, Dallas, Texas, EE.UU.) y un posgrado en Derecho del Petróleo y Gas (Universidad de Buenos Aires). Fue pasante del International Clerkship Program ante la Justicia Federal de Estados Unidos (Dallas, Texas). Fue subsecretario de Protección y Enlace Internacional en Derechos Humanos de la Nación de la República Argentina entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019. Trabajó como abogado senior asociado del Estudio Bunge, Smith y Lucchia Puig, asesor legal del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, asesor legal en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, responsable del Departamento Legal de la Fundación Tzedaká y abogado de la Delegación de Asociaciones Israelitas Argentinas (DAIA). Es director de Relaciones Institucionales de CADAL.

### **GABRIEL C. SALVIA**

BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1964 | Activista internacional de derechos humanos. Desde 1992 se desempeña como director en organizaciones de la sociedad civil y es miembro fundador de CADAL. Como periodista, trabajó en gráfica, radio y TV. Compiló varios libros, entre ellos, *Diplomacia y derechos humanos en Cuba: de la Primavera Negra a la liberación de presos políticos* (CADAL/KAS, 2011), y es autor de *Bailando por un espejismo: apuntes sobre política, economía y diplomacia en los gobiernos de Cristina*

*Fernández de Kirchner* (CADAL, 2016). Integra el Comité Directivo del proyecto Solidaridad Democrática de Forum 2000 (República Checa). Es director general de CADAL.

### **MANUEL CUESTA MORÚA**

LA HABANA, CUBA, 1962 | Se graduó en Historia en la Universidad de La Habana en 1986. Entre 1986 y 1991 trabajó en varias instituciones oficiales. En 2002 funda el Arco Progresista, organización que actualmente preside, que reúne a organizaciones de naturaleza socialdemócrata. Ha sufrido numerosos arrestos y también actos de repudio a lo largo de su vida política y como defensor de derechos humanos. Escribió numerosos ensayos y publicó en varias revistas cubanas y extranjeras. Una selección de sus textos fue reunida en el libro *Ensayos progresistas desde Cuba* (CADAL, 2015). En diciembre de 2016 obtuvo el Premio Ion Ratiu, otorgado por el Woodrow Wilson Center.

### **SYBIL RHODES**

NORTH CAROLINA, ESTADOS UNIDOS, 1969 | Directora del Departamento de Ciencias Políticas y Jurídicas de UCEMA, de la Licenciatura en Relaciones Internacionales y la Maestría en Estudios Internacionales, así como del Observatorio de Política Exterior. Anteriormente fue asistente y luego profesora asociada de Ciencias Políticas en Western Michigan University. Especialista en política internacional y comparada, sus áreas de investigación actuales incluyen la cooperación multilateral y los derechos humanos, especialmente la libertad de movimiento, la migración y la ciudadanía. Es autora de *Movimientos sociales y capitalismo de libre mercado en América Latina* (SUNY Press) y varios artículos profesionales y capítulos de libros. Es presidente de CADAL.

## BIBLIOGRAFÍA RECOMENDADA

- Anaya Muñoz, Alejandro (2014). *Los derechos humanos en y desde las Relaciones Internacionales*. México DF: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2017). «Regímenes internacionales de derechos humanos. Una matriz para su análisis y clasificación». *SUR. Revista internacional de derechos humanos*, No. 25, julio, pp. 171-188.
- Anaya Muñoz, Alejandro (2020), «La paradoja de los derechos humanos en la era de COVID-19», *Análisis Plural*, primer semestre, pp. 219-232.
- Beitz, Ch. (2009). *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Buchanan, A. (2013). *The Heart of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Cassese, A. (2001). *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Donnelly, J. (2018). *International Human Rights*. New York: Routledge.
- Galloway, Kate (2000). «The COVID cyborg: Protecting data status», *Alternative Law Journal*, Vol. 0, No. 0, 2000, pp. 1-6.
- Gilbert, P. (2012). *From Global Poverty to Global Equality: A Philosophical Exploration*. Oxford: Oxford University Press.
- Glendon, M.A. (2002). *A World Made New: Eleanor Roosevelt and the Universal Declaration of Human Rights*. London: Random House.
- Griffin, J. (2008). *On Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M. y Tsutsui, Kiyoteru (2005). «Human Rights in a globalizing world: The paradox of empty promises», *American Journal of Sociology*, Vol. 110, No. 5, pp. 1373-1411.

- Hathaway, Oona A. (2002). «Do human rights treaties make a difference?», *The Yale Law Journal*, Vol. 11, No. 8, pp. 1835-2042.
- Kant, I. (2005). *La metafísica de las costumbres*. Madrid: Tecnos.
- Kavanagh, Matthew M. y Renu Singh (2020). «Democracy, capacity, and coercion in pandemic response –COVID 19 in comparative political perspective», *Journal of Health Politics, Policy and Law*, Vol. 45, No. 6, pp. 997-1012.
- Keck, Margaret E., y Sikkink, Kathryn (1998). *Activist Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krasner, Stephen (1983). *International Regimes*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Landman, Todd (2005). *Protecting Human Rights: A Comparative Study*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Montero, J. (2014). «Human Rights, International Human Rights, and Sovereign Political Authority: a Draft Model for Understanding Contemporary Human Rights», *Ethics & Global Politics* 7 (4) (2014), pp. 143-162.
- Montero, J. (2017). «International Human Rights Obligations within the States System: the Avoidance Account», *The Journal of Political Philosophy* 25 (4) (2017), pp. 19-39.
- Morsink, J. (1996). *The Universal Declaration of Human Rights*. Pensilvania: University of Pensilvania Press.
- Moyñ, Samuel (2015). *La última utopía. Los derechos humanos en la historia*. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.
- Neumayer, Erik (2005). «Do international human rights treaties improve respect for human rights?», *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 9, pp. 925-953.
- Nickel, J. (2007). *Making Sense of Human Rights*. Malden: Blackwell Publishing.

- Nino, C. (1986). *Ética y Derechos Humanos*. Buenos Aires: Astrea.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership. The Tanner Lectures on Human Values*. The Belknap Press.
- Pogge, T. (2002). *World Poverty and Human Rights*. London: Polity Press.
- Raz, J. (2010). «Human Rights without Foundations», en J. Tasioulas & S. Besson, *The Philosophy of International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 321-339.
- Reddy Kummith, Rama Krishna (2020). «Smart technologies for fighting pandemics: The techno- and human- driven approaches in controlling the virus transmission,» *Government Information Quarterly*, Vol. 37, No. 3.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (1999). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Risse, Thomas, Stephen C. Ropp y Kathryn Sikkink (2013). *The Persistent Power of Human Rights: From Commitment to Compliance*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Sikkink, Kathryn (2018). *Razones para la esperanza. La legitimidad y efectividad de los derechos humanos de cara al futuro*. Siglo veintiuno editores.
- Simmons, Beth (2009). *Mobilizing for Human Rights. International Law in Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sitzl, A. (2009). *Liberal Loyalty: Freedom, Obligation and the State*. Princeton: Princeton University Press.
- Stavasage, David (2020). «Democracy, autocracy, and emergency threats: Lessons for COVID-19 from the last thousand years», *International Organization*, Vol. 74, No. S1, 2020, pp. 1-17.
- Valentini, L. (2012). «Human Rights, Freedom, and Political Authority», *Political Theory* 40 (5) (2012), pp. 573-601.

No podemos entender la política internacional en la actualidad sin tener en cuenta los derechos humanos y la estructura normativa e institucional que se ha desarrollado alrededor de ellos. Pero los derechos humanos, como normas y como instituciones, están pensados y diseñados para proteger a las personas; para salvaguardar sus derechos, de cara principalmente al poder del Estado, que a pesar del paso del tiempo sigue mostrando de manera recurrente su lado oscuro: su tendencia al abuso, la opresión, la intolerancia y la preservación de la desigualdad.

Los Estados, por otro lado, siguen siendo los actores dominantes en las relaciones internacionales y tienden a ver con recelo la intervención en sus asuntos internos y a cuidarse las espaldas mutuamente. El «interés nacional» (o, más bien, el interés de las élites en el poder, dentro de cada Estado) sigue siendo una fuerza dominante en las relaciones entre naciones y, por lo tanto, en su política exterior.

Desde distintas visiones y experiencias profesionales (principalmente el activismo y la academia), los autores y autoras reconocen y analizan los obstáculos y los retos que enfrenta la agenda de derechos humanos y, en conjunto, entretienen una serie de ideas y de argumentos que nos llevan no solamente a reafirmar la convicción en el valor y los méritos de los derechos humanos, sino también, como recientemente enfatizó Kathryn Sikkink, a fundamentar nuestras razones para la esperanza.

