

CONSEJO INTERNACIONAL PARA EL ESTUDIO DE LOS DERECHOS HUMANOS

VI Asamblea Anual

**Acceso a los derechos humanos:
mejorando el acceso para grupos altamente vulnerables**

Guadalajara, 17-18 de Enero de 2003

LOS DERECHOS HUMANOS RESPETADOS EN LA LEY, VIOLADOS EN LA PRÁCTICA

Stephen Ellis

© 2003, Consejo internacional para el estudio de los derechos humanos (CIEDH)

El CIEDH solicitó la elaboración del presente documento en calidad de documento de trabajo. El CIEDH no se hace responsable de la veracidad del contenido ni de las opiniones vertidas en él, por cuanto el documento no ha sido editado por el CIEDH. El CIEDH permite el uso, la publicación, reproducción y distribución del documento, siempre que se cite debidamente la procedencia y autoría.

1. Es posible que los humanos tengamos alguna idea de los derechos humanos programada en nuestro cerebro por nuestra secuencia genética. Dicho de manera menos extravagante, puede ser que todos los seres humanos por instinto reconozcamos a los demás miembros de nuestra especie, y reconozcamos que contamos con ciertas características esenciales que nos distinguen de los animales. También es posible que cada cultura humana identificable tenga cuando menos una noción vaga, conocida por todos los que viven en esa sociedad aunque no siempre respetada, de los derechos básicos que todas las personas tenemos. Éstos son temas que esta ponencia retomará más adelante.

LOS DERECHOS HUMANOS Y LOS ESTADOS

2. En cambio, una cosa que ciertamente no es un fenómeno universal, es la asociación estrecha que hacemos hoy en día entre el respeto por los derechos humanos y la ley del estado. Se trata de una característica muy particular del discurso sobre los derechos humanos, escuchada a menudo en las conferencias internacionales y tratada en libros y revistas eruditos. Los derechos humanos, como los identifican los organismos internacionales apropiados, se han definido en textos legales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Uno de los principales logros de las Naciones Unidas, que hoy cuenta con 190 estados miembros, es haber afirmado la validez de éste y otros códigos de derechos humanos, haber procurado su incorporación en el derecho internacional y haber promovido su inclusión en los códigos legales nacionales.
3. Las organizaciones no gubernamentales (ONG) muchas veces tratan de aprovechar la existencia de estos códigos para lograr algo práctico. El mejor ejemplo de esta estrategia utilizada por una ONG probablemente sea Amnistía Internacional, cuyo argumento básico es que los estados deben respetar las leyes que ellos mismos diseñaron o reconocieron. Una gran parte del trabajo de cabildeo de Amnistía Internacional se basa en esta sencilla premisa. Es muy difícil que los

estados recalcitrantes encuentren argumentos éticos que la refuten, pues sería ilógico que negaran la existencia de leyes que ellos mismos han promulgado o de convenciones que han aceptado formalmente. Si argumentaran que son incapaces de aplicar sus propias leyes, estarían reconociendo su propia impotencia, algo que pondría en entredicho su reputación. El contra-argumento más eficaz, esgrimido por ejemplo por los gobiernos de China, Irán y Malasia, es no disputar la existencia de los derechos humanos, sino afirmar que éstos deben identificarse por referencia no a normas universales sino a supuestas normas culturales que varían de un grupo religioso, nacional o étnico a otro. El hecho de que siquiera se hace esta afirmación, pone de manifiesto la importancia de la proposición mencionada arriba de que las ideas acerca de los derechos humanos varían de un grupo a otro.

4. En principio pues, la ley reconoce que todos los pueblos del mundo tienen ciertos derechos fundamentales, cuya definición precisa varía de país en país. Si se violan estos derechos, las víctimas en teoría deben poder reclamar a través del estado que las gobierna. Esta situación se ha dado por la evolución del sistema de estado con el que se identifica tan estrechamente la protección eficaz de los derechos humanos. Cosa irónica, los estados, que bajo este sistema están obligados a respetar los derechos humanos, también son los organismos más asociados con los abusos contra los derechos humanos. Si bien en teoría se puede lograr un equilibrio correcto entre las distintas funciones del estado de tal manera que se respeten los derechos humanos, en la práctica no todos los estados demuestran la misma capacidad de lograr este equilibrio, por razones surgidas de su historia.
5. Es comúnmente aceptado que el aspecto legal del sistema moderno de estados tiene sus raíces más profundas en Europa. Los primeros estados modernos en Europa inventaron un concepto de soberanía que es el ancestro directo de la noción actual de la soberanía del estado. A menudo se afirma que el Tratado de Westfalia de 1648, que puso fin a la Guerra de Treinta Años al reconocer los derechos soberanos de los gobernantes dentro de sus propios territorios y de paso reconocer como corolario que los otros estados no pueden interferir en sus asuntos internos, fue el punto de partida del sistema moderno de estados. Es decir, un sistema que evolucionó en Europa para hacer frente a problemas muy concretos, creció paulatinamente en escala hasta que, en forma evolucionada pero todavía con una genealogía europea reconocible, llenó el mundo entero—o, como dirían algunos, fue impuesto en el mundo entero.
6. Esto fue uno de los resultados de la extraordinaria expansión de Europa en los tres siglos que siguieron del Tratado de Westfalia, cuando los europeos poblaron otros continentes, exportaron sus productos, y tomaron posesión formal de otros países. Se estima que a la mitad de la década de los 1930, el 84.6 por ciento de la superficie terrestre del mundo era o había sido colonia,¹ es decir, un territorio al que se le confería una calidad legal formal subordinada a la metrópoli europea que estuviera a cargo de él en ese momento, según el sistema en evolución del derecho internacional, en sí esencialmente un invento europeo. Las potencias coloniales gobernaban sus territorios con métodos e instituciones basados en los modelos metropolitanos. Aun los países que nunca fueron formalmente colonizados, como China, Japón, Irán y Turquía, se sintieron obligados a adoptar dichas instituciones y a aceptar el sistema de derecho internacional como condición para su propio reconocimiento como estados soberanos.
7. Vale la pena recordar esta historia, por más conocida que esté, porque tiene mucho que ver una pregunta muy actual: ¿por qué los derechos humanos se respetan o no se respetan hoy en día? El auge histórico de Europa se basó en una convicción entre las elites europeas (y hasta entre las poblaciones europeas en general) de que eran los portadores de las ideas avanzadas y las normas de validez universal. Una de las características del gobierno colonial europeo era que sus apólogos basaban la supuesta legitimidad del sistema colonial en el argumento de que ellos

¹ Calculado por el historiador David Fieldhouse, citado en Ania Loomba, *Colonialism/Postcolonialism*, Routledge, London, 1998, p. xiii.

llevaban una concepción superior de la ley a sociedades que desconocían lo que era un estado de derecho. Aunque pocos comulgarían hoy en día con esta concepción, sigue dejando huella en las actitudes que los occidentales toman hacia la forma de organización mundial, y hasta la forma de entender el mundo. El economista indio Deepak Lal arguye de manera convincente que muchos de los “llamados valores universales” articulados en este proceso “realmente forman parte de una ética proselitista específica a una cultura que en el fondo sigue siendo la cristiandad occidental”.² Ésta es una interpretación importante que plantea una necesidad urgente de distinguir entre los valores e ideales universales — incluyendo ciertamente los derechos humanos — y las apariencias culturales que adoptan.

8. Entre los observadores inteligentes hay quienes ven la democracia, los derechos humanos y la derrota de la ignorancia como causas nobles que deben triunfar en todas partes. También hay quienes ven estas empresas como cortinas de humo que ocultan la persecución despiadada de sus propios intereses por parte de las elites. En este momento no pretendo ubicar mis propias opiniones dentro de este espectro sino señalar que la concepción de una norma universal de los derechos humanos es un componente de una visión de un mundo mejor que, históricamente, se ha transmitido a través de ciertos mecanismos que por sí mismos pueden haber dejado un legado ambiguo o hasta desastroso. Más concretamente, el respeto de los derechos humanos hoy se asocia estrechamente con un sistema legal eficaz operado por estados soberanos, mientras que, como hecho histórico, tanto los derechos como las leyes han sido articulados por los estados.
9. El poder esgrimido por los estados siempre es ambiguo en el sentido de que se puede utilizar para proteger o para dañar. Muchos estados cargan con la memoria de terribles injusticias. Zbigniew Brzezinski estimó en 1993 que por lo menos 167 millones de vidas habían sido “extinguidas deliberadamente en matanzas de motivación política” desde el inicio del siglo XX, generalmente en aras de “utopías coercitivas”.³ Éstas ciertamente incluirían el fascismo y el comunismo, y algunas personas verían también el colonialismo como una de las grandes aberraciones de los tiempos modernos. Sea cual fuere la opinión personal acerca de dónde recae la mayor parte de la responsabilidad por esta estadística tan sombría, es evidente que una matanza de este tamaño fue posible gracias a la maquinaria burocrática del estado, transmitida y articulada por medio de códigos escritos, incluyendo las leyes. Es esta maquinaria, quizá más que cualquier ideología concreta, lo que tiene el potencial tanto de violar como de proteger los derechos humanos.

EL ESTADO DE DERECHO

10. Así es que la ley y la justicia no son la misma cosa, y pueden estar hasta totalmente opuestas. Esta afirmación de Perogrullo encierra en muchos países una memoria viviente. Hay que considerar la trayectoria histórica de la ley en cada país o sociedad para apreciar las dificultades que surgen cuando se quiere usar la ley como un medio para proteger los derechos humanos hoy en día.
11. El gobierno moderno, a diferencia de los imperios de la mayoría de las épocas pasadas, se basa en una convención que dice que se debe gobernar en referencia a códigos escritos aplicables hasta al estado mismo y a sus funcionarios. Grandes injusticias como la anexión de territorio, la exigencia de trabajo forzado, etc., pueden ser fácilmente compatibles con el estado de derecho, si se toma antes la molestia de promulgar disposiciones escritas para estas medidas. En muchas

² Deepak Lal, “Asia and Western Dominance: Retrospect and Prospect”, Conferencia Anual del Instituto Internacional de los Estudios Asiáticos, Leiden, 27 de octubre de 2000, resumido en *IIAS Newsletter* 24, 3 (febrero de 2001). Esto se examina a fondo en D. Lal, *Unintended Consequences: The Impact of Factor Endowments, Culture and Politics on Long-Run Economic Performance*, MIT Press, Cambridge, MA, 1998.

³ Zbigniew Brzezinski, *Out of Control: Global turmoil on the eve of the twenty-first century*, Charles Scribner’s Sons, New York, 1993, p. 17.

partes del mundo, fue bajo estas circunstancias que se introdujo la ley escrita en la época colonial. Esto no significa que África u otras partes del mundo fueran un caos antes de la época colonial; sólo quiere decir que generalmente se gobernaba en esos lugares sin referencia a códigos escritos de leyes. Generalmente otros dispositivos, como la costumbre no escrita o el ritual religioso, desempeñaban una función similar. En otras partes, como en la India y China, el estado de derecho era un agregado importante a formas más antiguas de gobierno en las que las burocracias cultas sí desempeñaban alguna función. El estado de derecho, en el que la ley obliga hasta al estado mismo, es lo que hace posible el concepto de un crimen de estado.

12. Es en términos del estado de derecho que se ha promulgado y popularizado el concepto de los derechos humanos. También es en términos del estado de derecho que la Unión Europea hoy considera a millones de inmigrantes que viven dentro de sus fronteras como ilegales, y por lo tanto excluidos de la gama de derechos básicos de los que gozan los demás, o que los Estados Unidos han detenido a cientos de personas de origen árabe a despecho de los derechos otorgados a los ciudadanos americanos o hasta a los prisioneros de guerra. Esto no se justifica tanto por referencia a la justicia como por referencia a la ley local. Podemos preguntarnos cuál es el sentido de declarar unos derechos humanos universales si los estados que los han de hacer valer también usan su prerrogativa para dejar fuera de la ley a grandes números de personas.
13. La naturaleza de los estados y del estado de derecho tiene que ver con la cuestión de los estados fallidos, tan discutida hoy en día.

LOS ESTADOS EN VÍAS DE FALLAR

14. La extensión de la legislación sobre los derechos humanos ha estado inextricablemente conectada con el establecimiento de un sistema global de gobierno basado en los estados soberanos. Éstos han aumentado en número de cincuenta y uno en 1945 a 191 hoy.⁴ Este gran aumento en el número de estados soberanos en la segunda mitad del siglo pasado se debió al desmantelamiento de los imperios coloniales europeos. Éstos incluyen el imperio ruso, en la forma de la Unión Soviética, que se desplomó apenas a fines de la década de los 80. Si incluimos el imperio ruso, quiere decir que la gran época de los imperios europeos apenas terminó en las décadas de los 1980 y 1990, y no hace treinta o cuarenta años, como se pensaba antes. Hay que analizar la condición actual del mundo bajo esta óptica.
15. La creación de tantos estados nuevos ciertamente marcó una revolución en las relaciones internacionales pero también en el derecho internacional, porque ahora el reconocimiento de la soberanía no dependía de la existencia de un estado, como antes, sino del derecho de la autodeterminación nacional. Dentro de cada territorio que estaba sacudiéndose su condición de colonia y asumiendo la independencia, el proceso conllevaba luchas por el control del poder en las que los ganadores podían atrincherarse en el poder por medio de la ley. Muchos tiranos descarados lograron afirmar su legitimidad (puesto que demostraban que expresaban un derecho a la autodeterminación nacional) y su legalidad (porque sacaban provecho de un sistema constitucional que ellos bien podrían haber encargado a su medida). También lograron sacar provecho del apoyo internacional a través de una u otra superpotencia.
16. Se podría resumir brevemente el enfoque general de los activistas de los derechos humanos comentando que su intención ha sido asegurarse, por medio del estado de derecho, de que cada uno de estos estados proteja efectivamente los derechos humanos de las personas que se encuentren dentro de su jurisdicción. Los individuos que se preocupan por los derechos humanos y la justicia social generalmente suponen que los estados cuentan con poder efectivo

⁴ Un estado — el Vaticano — no es miembro de las Naciones Unidas.

- sobre sus poblaciones, y que lo que más falta hace es inducir a los estados a cumplir con su responsabilidad de proteger los derechos humanos tomando medidas prácticas y eficaces.
17. En las últimas décadas, sin embargo, muchas de las violaciones más gratuitas de los derechos humanos han ocurrido en estados que no pueden imponer su gobierno formal sobre todo el país, o que funcionan tan precariamente que ponen en duda la capacidad de los distintos poderes del gobierno de realizar eficazmente su trabajo. Cabe señalar que dichas deficiencias, más que las acciones de estados tiranos, son responsables de una gran proporción de los abusos contra los derechos humanos que ocurren hoy en día. Las fuerzas del orden, mendigando recursos y compitiendo con las milicias no oficiales, y los sistemas judiciales corruptos, ineficaces o casi inoperantes, apenas si podrán ejecutar debidamente la legislación sobre los derechos humanos. Existen cada día más estados de éstos, que se han debilitado por una variedad de razones atribuidas generalmente a los cambios económicos que se han dado desde la primera crisis del petróleo de 1973, al fin de la Guerra Fría, o a la globalización en general.
 18. El caso más extremo probablemente sea Somalia, que no ha tenido un verdadero gobierno desde la caída del régimen de Siad Barre en 1991. Los abusos contra los derechos humanos que ocurrieron a raíz de la salida de Barre, los que desencadenaron la malhadada misión de las Naciones Unidas encabezada por los Estados Unidos en 1992-94, no podrían atribuirse a las maquinaciones de un estado. Aquellos somalíes considerados más responsables de los abusos contra los derechos humanos en esa época, eran asignados por los observadores internacionales a la categoría poco precisa de ‘jefes guerreros’, un término que desde entonces ha entrado al léxico de las ciencias sociales.
 19. Somalia, desgraciadamente, no es un caso único: en muchas partes de África, pero también en Colombia, Afganistán y otras partes de Asia Central, Indonesia y otras regiones, ocurren abusos graves contra los derechos humanos que no pueden considerarse seriamente como obra de fuerzas que estén bajo el control directo y efectivo del gobierno del país. Pueden ser cometidos por fuerzas explícitamente opuestas al gobierno, como es el caso de las FARC de Colombia, o por fuerzas efectivamente independientes del gobierno, como los milicianos Mayi-Mayi de la región de Kivu Norte de Congo, o por fuerzas de seguridad que, aunque nominalmente bajo las órdenes del gobierno, en realidad son independientes de él o están bajo la autoridad efectiva de un solo ministro, de una facción del gobierno, o de un bando de oficiales superiores del ejército. Esto ha sucedido con las fuerzas armadas de Indonesia, de la Fuerza de Defensa Civil en Sierra Leona, etc. Las teorías militares modernas de contra-insurgencia reconocen esto, haciendo hincapié en el uso de la evasión y la movilización de los civiles mediante la propaganda y la violencia selectiva como un medio para establecer el control hegemónico sobre una población entera. Sudáfrica a principios de la década de los 1990, Argelia e Indonesia han sido escenarios de la puesta en práctica de dichas estrategias.
 20. Por otro lado, se vuelve cada vez más evidente que los estados en los que ocurren abusos graves contra los derechos humanos fuera del alcance de un gobierno legalmente constituido, no representan aberraciones temporales que se puedan rectificar con acciones correctivas diseñadas especialmente para el caso. Muchos observadores⁵ reconocen que el número de lo que a menudo se llaman estados ‘fallidos’ o ‘en vías de fallar’⁶, representa un cambio fundamental en la naturaleza del sistema internacional de gobierno, que se adaptó a una escala mundial especialmente después de 1945. En resumen, el sistema formal de gobierno internacional, basado en la noción de una familia de estados soberanos legalmente iguales que se gobiernen colectivamente por el derecho internacional y que sean individualmente responsables del

⁵ Por ej., Robert Cooper, ‘The Postmodern State’, en Mark Leonard (ed.), *Re-Ordering the World: The Long-Term Implications of 11 September*, The Foreign Policy Centre, Londres, 2002, pp. 11-20; Phillip Bobbit, *The Sword of Achilles: War, Peace and the Course of History*, Allen Lane, Londres, 2002.

⁶ Se trata de un término no del todo satisfactorio, pues implica una falta de contenido político en el análisis del fenómeno. Sin embargo, ahora se acepta ampliamente y por lo tanto se utiliza en este contexto.

mantenimiento del estado de derecho dentro de su jurisdicción, ahora se está viendo bastante frágil. Los Estados Unidos, que antes del 11 de septiembre de 2001 tendía a ver los estados 'fallidos' como el daño colateral del cambio histórico, ahora los considera como una seria amenaza a su seguridad.

21. Los estados fallidos de hoy en su mayor parte son estados que, a lo largo de su existencia anterior, se concebían en primer lugar como mecanismos para el manejo internacional, y rara vez como instrumentos que sirvieran en primer lugar para la protección y bienestar de sus habitantes. La siguiente sección tratará de algunos aspectos de la situación emergente, especialmente en cuanto afecten el estado de derecho y el mantenimiento de los derechos humanos.

EL MUNDO EMERGENTE

22. No hay consenso acerca de la naturaleza del sistema mundial que está emergiendo de la Guerra Fría, pero indudablemente hay algunas características que se han observado en muchas partes.
23. Primero, un número considerable de estados han dejado de funcionar de la manera que el derecho internacional exige, y no dan trazas de reanudar su nivel requerido de desempeño en el futuro previsible. Típicamente, los estados a los que les queda esta descripción son los que surgieron del desmantelamiento de los grandes imperios coloniales europeos. Los estados sucesores, en la mayoría de los casos, habían tenido su introducción al estado de derecho bajo las circunstancias extraordinarias de los gobiernos coloniales. Han combinado aspectos del estilo colonial de autoridad con las tradiciones más viejas de gobierno que pueden hacer hincapié en elementos como la identidad de grupo y la religión y en estilos de gobierno cohesivos, que se basan más en las relaciones sociales que en los procedimientos utilizados por las burocracias típicas del estado moderno.
24. Segundo, las circunstancias del final del siglo XX eran tales que algunos estados, obligados a navegar rápidamente por condiciones políticas y económicas cambiantes, no pudieran mantener el control sobre algunos aspectos significativos del proceso de cambio. Las prerrogativas del estado mismo en algunos casos fueron desafiadas por actores que lograron el control sobre los poderes formales del estado. Algunos de estos actores eran funcionarios del estado, típicamente de las fuerzas armadas o los servicios de seguridad, pero otros eran empresarios o hasta delincuentes profesionales, o combinaciones de todas estas categorías, bien evidenciadas en el caso de la ex-URSS.⁷ Cuando los estados se vieron obligados a privatizar los servicios estatales, típicamente por una combinación de necesidad económica y las exigencias específicas de las instituciones internacionales que vigilan el sistema financiero mundial, surgieron nuevas alianzas que lograron el control sobre estos servicios.
25. El resultado neto ha sido un nuevo fenómeno desconcertante que en ocasiones ha sido llamado la criminalización del estado. El ejemplo más importante de esto probablemente sea Rusia, pero otras potencias también muestran algunos de los mismos síntomas, es decir, un estado soberano en el que muchas funciones importantes se han privatizado. Ejemplos incluyen la privatización de la violencia, en la forma de milicias partidarias o personales no oficiales, grupos de vigilancia, o el uso de las fuerzas oficiales de seguridad para propósitos particulares: esto se da en muchos de los estados sucesores de los imperios coloniales europeos. Las autoridades hasta pueden privatizar el derecho soberano de emitir moneda, como lo han hecho privadamente los jefes de estado en Kenia y Congo, entre otros. En otros casos, las funciones soberanas se conducen bajo la influencia de cabildos particulares tan poderosos que a veces pueden gobernar un estado desde una posición informal. Esto tiene implicaciones graves para los derechos humanos toda

⁷ Stephen Handelman, *Comrade Criminal: Russia's New Mafia*, Yale University Press, New Haven y Londres, 1995.

vez que no se puede esperar que los cabildeos particulares den mucha importancia a los intereses de toda la esfera pública, incluyendo los derechos de los ciudadanos que no tienen conexiones con las principales facciones. Peor todavía, muchos de estos nuevos y poderosos bloques privados, encabezados por empresarios tildados de ‘oligarcas’, ‘jefes guerreros’ u otros términos, cuentan entre sus filas a números significativos de delincuentes profesionales y de cualquier forma no se ven remilgosos ante el uso de la violencia para promover sus intereses.

26. Tercero, las elites emergentes que han aprovechado estos nuevos arreglos establecen conexiones internacionales de una naturaleza generalmente financiera y económica que pueden incidir en el poder real de los estados y en los derechos humanos. Empresas particulares con buenas conexiones oficiales en la antigua Unión Soviética y en algunos países del Este de Europa, son líderes en la exportación de las armas ligeras que causan tantos abusos contra los derechos humanos en África. Pueden hacer tratos con organizaciones similares en otras partes, como lo indican los reportes de tratos de alto nivel entre las mafias colombiana, italiana y rusa, o hasta con estados soberanos, útiles para el lavado de dinero, el almacenamiento de contrabando y la procuración de documentación falsa para los negocios y los viajes. En casos como éstos, los mismos estados se convierten en meras fachadas donde se esconden los verdaderos agentes del poder, o donde disfrazan sus verdaderas intenciones. Los estados llegan a parecerse a las famosas aldeas de Potemkin, levantadas por el privado de una emperatriz rusa—estructuras de dos dimensiones diseñadas sólo para impresionar a los que las observan desde lejos.
27. Este estado de cosas se asocia muchas veces con abusos contra los derechos humanos cometidos por los empresarios político-militares (‘jefes guerreros’) en su lucha por controlar los mercados. Las guerras en África Occidental y Central tienen este carácter⁸; más generalmente, una lucha política en este mismo sentido, a menudo acompañada de un despliegue considerable de fuerza, se ha hecho endémica en África, América del Sur, Asia, los Balcanes y el Este de Europa. El control de los mercados formales o informales muchas veces se ha convertido en la intención principal de la competencia política de elites, pero esto puede conllevar abusos masivos desde la simple negligencia por parte de los estados hacia regiones o grupos de población que no cuentan con recursos que vale la pena explotar, hasta el hostigamiento, el destierro y hasta la masacre de dichos grupos de personas para que no se conviertan en una base de poder para un jefe rival.
28. Estas condiciones lenta pero inexorablemente están pudriendo desde adentro el sistema de gobierno internacional. Los abogados, administradores y diplomáticos internacionales suelen seguir jugar a que el verdadero estado de las cosas es lo que dicen los tratados y convenciones internacionales, pero la realidad es otra. El Banco Mundial, por ejemplo, a veces hasta se ve en la necesidad de fingir que para ciertos fines Somalia realmente es un estado y no una ficción jurídica. Hasta hace poco, y quizá aun ahora, algunos actores importantes hacían el teatro — y tal vez hasta lo creían — de que Rusia seguía el camino virtuoso de convertirse en una democracia liberal. La comunidad internacional se siente obligada a fingir que las guerras en África Occidental son el asunto de los estados individuales, cuando en realidad giran en torno al control de los mercados y las poblaciones transfronterizas, y cuando importantes políticos y funcionarios en los países vecinos a menudo son partícipes entusiastas en actos de agresión.
29. En algunos casos, los actores internacionales se niegan a reconocer las realidades porque se sienten obligados a respetar convenciones que, por más inadecuadas que sean, siguen apuntalando un orden internacional desvencijado. En demasiados casos, sin embargo, los oficiales internacionales cierran los ojos ante los acontecimientos. Cada vez más la ley sirve no para definir la manera en que la gente debería actuar, sino para disfrazar lo que está haciendo. Los políticos hábiles saben cómo utilizar la ley como cortina de humo para ocultar sus propios proyectos sectarios, como el Presidente de Zimbabwe Robert Mugabe, quien generalmente se ve escrupuloso en promulgar leyes y asegurarse de que los tribunales de su país, dominados por sus

⁸ Cfr. William Reno, *Warlord Politics and African States*, Lynne Rienner, Boulder, 1998.

allegados, den a sus medidas extremas un halo de justificación legal. Ha aprendido bien de sus antecesores coloniales. El gobierno colonial en la misma Rhodesia emprendió la confiscación masiva de tierra y la coerción de personas, todo llevado a cabo en términos de un código de leyes adaptado para el propósito. En la época colonial, hubo poca indignación internacional acerca de lo sucedido. En Europa también, la ley se desconecta cada vez más de la justicia, toda vez que se usa para declarar ilegales a ciertas personas—las inmigrantes sin papeles válidos—y por lo tanto para despojarlas de ciertos derechos básicos.

30. Así es que para mucha gente en el mundo, la experiencia histórica del estado de derecho es bastante ambigua. Los juristas liberales olvidan demasiado fácilmente que se puede utilizar el estado de derecho para justificar los abusos contra los derechos humanos. Y lo que es más importante, la ley siempre defiende intereses. La ley en su sentido moderno de códigos escritos promulgados y aplicados por el estado, demasiadas veces ha servido para proteger o hasta facultar a los poderosos a costa de los débiles, dándoles herramientas para perpetrar injusticias descaradas envueltas en un andamiaje legal. Esto continúa hoy, pues la ley en muchos países del ex-Tercer Mundo se utiliza para llevar a cabo una vasta confiscación de poder en manos particulares mediante las privatizaciones de distinta índole.
31. Mientras que el ciudadano promedio de una democracia liberal puede tener motivo por considerar la ley como un mecanismo que históricamente ha funcionado para frenar los excesos de los gobernantes, las personas nacidas y criadas en las ex-colonias pueden tener una percepción completamente diferente. Para ellas, los casos en que el hombre o la mujer promedio procura la justicia por el mecanismo del estado, son sumamente escasos en comparación. Las personas en las democracias liberales ricas suelen ver la ley en términos evolutivos, suponiendo que una vez que se haya implantado en un país, aunque sea en las circunstancias extraordinarias de un gobierno colonial, se desarrollará naturalmente, convirtiéndose en el estado de derecho en el sentido liberal. Pero muchas personas en las ex-colonias no ven las cosas así. La implicación es que, precisamente en los países donde ocurren los peores abusos contra los derechos humanos, la inserción en los códigos legales de disposiciones más fuertes para la protección de los derechos humanos, a lo mejor sirva de poco para proteger efectivamente estos derechos, pues la ley se observa poco entre la masa de la población o hasta se desprecia, o se utiliza como fachada para tapar las maniobras de las facciones poderosas.

LOS SERES HUMANOS TENEMOS DERECHOS, PERO ¿QUIÉN ES HUMANO?

32. En el mundo de las ex-colonias se están gestando nuevas maneras de vivir, surgidas de la historia creada cuando las poderosas tecnologías de control y los vehículos de desigualdad conocidos como estados, fueron introducidos en otros sistemas de gobierno. Esto está produciendo una gran variedad de formas de gobierno. Muchos fundamentalismos religiosos son producto de este proceso.⁹ En África, e indudablemente en otras partes, hay comunidades que viven lo más alejadas posible del estado. En realidad, el poder puede estar en manos de autoridades no oficiales que no tienen ninguna personalidad ante la ley, y la concepción que ellas tengan de los derechos humanos es la que cuenta. De hecho, está emergiendo toda una gama de sistemas de gobierno, congregándose tras la vaga y temible noción del 'estado fallido'. Muchos de estos sistemas distan mucho de ser ideales; la mayoría está improvisada. Pero nos conviene preguntar si no encerrarán las semillas de sistemas practicables para la protección de los derechos humanos.
33. En principio, no hay por qué el retiro de los estados inexorablemente modernizantes no pueda dar por resultado la creación de nuevos estilos de gobierno arraigados en las tradiciones indígenas de justicia e igualdad que tengan algo de respeto por los derechos humanos, por lo menos como

⁹ Cfr. Mark Juergenmeyer, *Terror in the Mind of God: The Global Rise of Religious Violence*, University of California Press, Berkeley, 2000.

se definan en los términos locales. Sin embargo, es poco probable que esto se logre usando el método estándar de incorporar legislación sobre los derechos humanos en los códigos legales nacionales, para que la apliquen los poderes ejecutivo y judicial del gobierno. Si se ha de lograr, quizá sea por otras técnicas de inclusión y exclusión que no se basan en leyes. Esto puede ser difícil de imaginar para los que han llegado a ver en la ley la única garantía real de los derechos humanos.

34. Por estas razones, nos urge descubrir lo que piensa la gente acerca de los derechos humanos en países donde no hay un estado efectivo de derecho, o donde es una farsa de lo que pretenden los juristas internacionales. Es probable que las ideas de la gente acerca de sus propios derechos y los de otras personas, en estas circunstancias se vean influenciadas por una amplia gama de factores, incluyendo algunas ideas tomadas de los debates internacionales acerca de los derechos humanos, pero también otras ideas más caseras o tradicionales, como lo sugieren los apólogos de la visión cultural de los derechos humanos. El hecho de que la idea de las nociones indígenas de los derechos humanos sea manipulada por los políticos para perseguir sus propios intereses, no nos debe llevar a negar la existencia de estas nociones. En pocos casos se ha investigado sistemáticamente y a fondo una supuesta visión indígena de los derechos humanos, con miras a desarrollar códigos legales que concuerden con las ideas locales a la vez que sean congruentes con los principios de las leyes internacionales de los derechos humanos.
35. Así sucede, por ejemplo, con los debates en torno a la ley Sharia, que con demasiada facilidad decaen en burdos intercambios entre los que consideran Sharia como completamente inadecuada para los tiempos modernos, y los que la ven como un símbolo de resistencia a la influencia occidental o secular. En la tradición islámica, Sharia debe operar en concierto con varios otros mecanismos de consulta. Urge que los activistas de los derechos humanos no rechacen de plano los conceptos como Sharia, sino que participen en una discusión seria acerca de la manera de adecuar las ideas indígenas de derechos y justicia a las normas internacionales en un mundo cada vez más interconectado.
36. Por otro lado, la tarea no debe tomarse como una insinuación de que no hay nada que hacer para definir y proteger los derechos humanos de las personas en las democracias industriales o post-industriales avanzadas, sobre todo cuando éstas tratan de excluir a las inmigrantes ilegales por medios cada vez más rigurosos. Esto está dando por resultado el crecimiento dentro de la Unión Europea de una subclase de llamados 'ilegales' que se encuentran efectivamente fuera de la protección de la ley en la mayoría de las situaciones. En todas partes hay mucho que hacer para fortalecer los grupos locales de cabildeo en favor de los derechos humanos, que pueden informar a la gente acerca de los derechos básicos que les corresponden bajo la ley.
37. En vista de la situación planteada en la sección anterior, también vale la pena contemplar la mitad olvidada de la expresión 'derechos humanos': es decir, concentrarnos no tanto en la cuestión de determinar cuáles derechos tengamos los seres humanos, sino en la de considerar quién cuenta como ser humano.¹⁰ Esto además resalta menos las implicaciones legales de los derechos humanos, y más las morales. Cabe señalar que los abusos más serios se cometen contra personas consideradas por sus agresores como sub-humanas. Parece ser parte de una tendencia ya ampliamente difundida que, en situaciones de tensión política, un grupo insinúe que otra parte de la población está contaminada o sub-humana, y la describa en términos de suciedad e impureza que tiene que quitarse ('limpieza étnica') o la describa literalmente como una plaga, por ejemplo de ratas o cucarachas. El uso de este tipo de lenguaje no sólo indica que los ánimos están caldeados, sino que sugiere que una parte del proceso de cometer abusos graves contra los derechos humanos es considerar a las víctimas como no plenamente humanas, y por lo tanto no merecedoras de los derechos humanos. Todas las sociedades existen en parte por el hecho de

¹⁰ Lo siguiente se basa en Gerrie ter Haar, *Rats, Cockroaches, and People Like Us: Views of Humanity and Human Rights*, Institute of School Studies, La Haya, 2000.

distinguir entre los que pertenecen a la sociedad (un ciudadano, en la jerga republicana) y los que no pertenecen, de modo que todas parecen tener la capacidad de deshumanizar a los demás hasta cierto punto.

38. Esto sugiere que los activistas de los derechos humanos necesitan ver más de cerca no sólo los textos y mecanismos legales, sino también las ideas que las personas normalmente tienen en diferentes partes del mundo acerca de sí mismas y otras. Una investigación de este tipo podría arrojar resultados sorprendentes, porque parece que hay muchas sociedades en las que ciertas partes de la población no se consideran humanas en el mismo grado que la masa de la población. Esto es inherente, por ejemplo, en las muchas sociedades que cuentan con fuertes tradiciones de monarquía o aristocracia, donde es común considerar a las personas pertenecientes a estas categorías elite como no plenamente humanas. Pueden ser vistas como descendientes de los dioses, como el emperador de Japón. Por esta razón los aristócratas u otros de nacimiento exaltado sólo deben casarse con personas de su misma clase, como lo han hecho tradicionalmente las familias reales de Europa. En una monarquía constitucional, estas ideas podrían parecer un tanto ridículas, y no tomarse demasiado en serio, pero ponen de manifiesto que en muchas partes del mundo, se considera que grandes grupos de personas caen fuera de las categorías de la humanidad normal merecedora de los derechos plenos. Algo de esto parece suceder en los lugares donde tradicionalmente se ven partes de la población como un grupo 'atrasado' (como en el caso de los pueblos indígenas de América del Norte y del Sur, y Australia), o un grupo de esclavos. En la práctica, las personas de estos grupos batallan para procurar sus derechos, aunque cuando éstos estén consagrados en la ley. Parece que ya pasó el tiempo en que se podía argumentar que la modernización y la educación acabarían pronto con estas anomalías. Por el contrario, la modernización y la educación ya han demostrado sus limitaciones.
39. Una consecuencia razonable de estas observaciones es que los activistas de los derechos humanos y las responsables de la política necesitan tomar en cuenta nuevos datos cuando observan las discrepancias entre las distintas prácticas e ideas. Es una lástima que algunos escritores hayan llegado a una conclusión muy diferente, como Samuel Huntington en su aclamado libro *Clash of Civilizations (Choque de civilizaciones)*.¹¹ Según este modelo, las ideas y el comportamiento son determinados por la cultura, concebida como un corpus autónomo de ideas y hábitos que evoluciona lentamente, como una especie de planta o animal. Se trata de una concepción de cultura y culturas que ha incidido en el pensamiento europeo desde finales del siglo XVIII y que ha formado parte importante de los nacionalismos. Sin embargo, las 'culturas' en este sentido no existen realmente en la vida cotidiana. Las ideas compartidas por grandes grupos de personas cambian con el tiempo y se funden, a menudo imperceptiblemente, con otras ideas sostenidas por miembros del mismo grupo o de otros. Todas las sociedades cuentan con números significativos de personas que no comulgan con las supuestas normas culturales, y de hecho prácticamente todas, si se examinaran a fondo, resultarían desviadas en algún aspecto. Así que los rasgos culturales existen y pueden identificarse, pero es un error considerarlos como homogéneos y sustancialmente estáticos.
40. El debate en torno a la cuestión de si ciertas ideas sociales y políticas, como la democracia o los derechos humanos, son universales, o si son propias de ciertas culturas y civilizaciones solamente, es una de las controversias más importantes que el mundo enfrenta actualmente. Yo creo que las ideas más importantes acerca de cómo la gente puede convivir, son universalmente aplicables en algún sentido, con la importante salvedad de que no necesariamente encuentran la misma expresión cultural en todas las sociedades.
41. Va decayendo la credibilidad de las ideas anteriores acerca del conocimiento universal, lo cual ha abierto un espacio vital de polémica intelectual y política. En este espacio incierto de ideas

¹¹ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of the World Order*, Simon & Schuster, Nueva York, 1996.

sociales podrán surgir nuevas ideas o instituciones acerca de los derechos humanos, especialmente en el mundo de las ex-colonias. Puede ser que, al irse olvidando la época colonial, un creciente número de países adopte instituciones y códigos legales con raíces en la historia precolonial. Las intelectuales occidentales se sienten menos seguras que antes acerca de cuáles de estas nuevas producciones puedan considerarse como universalmente válidas. Los políticos occidentales, enfocados como todos los políticos en los intereses propios y los de sus electores, tendrán que ver hasta qué punto las nuevas ideas e instituciones que surjan del ex-Tercer Mundo sirven sus propios objetivos, pero también tendrán que dejar margen para la formación de lenguajes o sistemas de discurso político que les sean extraños, incluyendo el lenguaje religioso.

42. Los activistas necesitan investigar este terreno de disputa, y hacerlo con la convicción de que todos los seres humanos comparten cualidades y habilidades fundamentales, muchas veces precisamente las que distinguen a las personas de los animales. Tiene que ser posible llegar a una comprensión sofisticada e informada de cuáles son exactamente estas cualidades. Esto no puede significar renunciar a la aspiración de crear un mundo mejor, si eso es lo que significa el desarrollo, en el que las personas tengan más esperanzas de llevar una vida que no sea fea, bruta y corta. No es una tarea que se pueda atacar únicamente con instrumentos legales.