

## CAPÍTULO 7

# Los derechos humanos y el Tercer Mundo: construyendo el discurso de la resistencia

Los derechos humanos y el Tercer Mundo han tenido siempre una relación problemática y complicada desde que se inventaron como categorías epistemológicas a finales de la Segunda Guerra Mundial. El discurso de los derechos humanos ha tratado generalmente al Tercer Mundo como objeto, como un dominio o terreno para la puesta en práctica de sus imperativos universalistas. De hecho, el propio término “violación de los derechos humanos” evoca imágenes de la violencia en el Tercer Mundo –dictadores, violencia étnica y mutilación genital femenina–, mientras que a la violencia en el Primer Mundo se la llama violaciones de los “derechos civiles”. Al menos en este sentido, “los derechos humanos” tradicionalmente nunca han sido universales. Por otro lado, el Tercer Mundo, al menos aquel que representan sus gobiernos, ha visto los derechos humanos como “bienes de lujo”, que malamente podrían permitirse en su marcha hacia el desarrollo y la modernización, o como herramientas del imperialismo cultural que pretenden perturbar las culturas “tradicionales” de sus sociedades. De hecho, en muchas sociedades no occidentales no hay palabras que sean sinónimas de derechos humanos. En muchas de esas sociedades, para la gente común, las palabras “derechos humanos” a menudo sugieren imágenes de ladrones, atracadores y criminales, más que de prisioneros políticos, víctimas de la tortura o niños hambrientos.

Aunque esta distribución y asincronía básica continúa persistiendo dentro de la relación entre derechos humanos y Tercer Mundo, ha surgido una nueva sensibilidad. Desde ésta, la idea de derechos humanos aparece como el lenguaje de la política progresista y de la resistencia en el Tercer Mundo *como es visto por Occidente*. Formas anteriores de resistencia poscolonial al colonialismo, a través del nacionalismo, el Movimiento No Alineado, el Nuevo Orden Económico Internacional, el marxismo y la revolución, parecen haberse diluido. No hay otro discurso, salvo tal vez el del imperialismo anticolonial, que haya tenido semejante control tanto en la imaginación de

los intelectuales progresistas como en la movilización de masas en el Tercer Mundo. Como la ha denominado Louis Henkin (1990), estamos en una “era de los derechos”. Este “lenguaje común de la humanidad”<sup>1</sup> se ve como el guión para la solución espiritual y material de todos los problemas actuales de mal gobierno, corrupción y cualquier manifestación de la violencia (tanto pública como privada) en el Tercer Mundo. En otras palabras, muchos en Occidente creen que el discurso de los derechos humanos se presenta como el único lenguaje de emancipación y de resistencia a la opresión en el Tercer Mundo.

Es un cambio asombroso y destacable. En ningún otro lugar ello es más evidente que en las oleadas de movimientos sociales que han surgido en el Tercer Mundo, Latinoamérica, Asia y Europa del Este y en menor medida África, al menos desde los setenta<sup>2</sup>. Estos movimientos no sólo se han organizado en torno a identidades “tradicionales” como la clase, la nación o la etnicidad, sino que también lo han hecho alrededor de las “nuevas identidades” como el ser mujer, homosexual o defensor del medio ambiente. Así lo han señalado académicos del derecho internacional y de las relaciones internacionales que han interpretado estos despertares populares como la prueba del triunfo del discurso de los derechos humanos y de la democracia liberal occidental.

Antes de investigar los desafíos prácticos y teóricos propuestos por estos movimientos de masas a la estructura normativa internacional, quiero comenzar por investigar de forma más general los temas importantes que han caracterizado tradicionalmente la relación entre el Tercer Mundo y el discurso de los derechos humanos. Esto es importante para comprender las similitudes y las diferencias entre el discurso de los derechos humanos y la praxis de estos movimientos sociales. No pretendo afirmar que estos sean los únicos temas que han tenido importancia en su conflictiva relación. Pero, en la medida en que generaciones de académicos del derecho internacional, de los derechos humanos y de las instituciones internacionales han ponderado, discutido y estado en desacuerdo sobre estos temas, proporcionan un buen punto de partida para la investigación de los movimientos de masas en el Tercer Mundo de los últimos años.

<sup>1</sup> Como define los derechos humanos el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali (1993).

<sup>2</sup> Se reconoce que los internacionalistas tradicionales no contemplan los movimientos sociales como prueba del cambio legal o normativo, sino que, en lugar de ello, estudian la proliferación de normas e instituciones como “prueba” de que está ocurriendo una revolución “jurídica”. Por lo tanto, esta afirmación mía no pretende ser expresión de la forma en que los internacionalistas han reaccionado frente a estos movimientos, sino una indicación de cómo los científicos sociales y los internacionalistas progresistas lo han hecho. Para un análisis de cómo las distintas categorías de juristas interpretan los acontecimientos sociales en su relación con el derecho, véase Gordon (1994). En relación con el derecho internacional, véase Kennedy (1995).

- Primero, tenemos la cuestión de la política de la producción de conocimiento sobre los derechos humanos y el lugar que ocupa el Tercer Mundo en ella. Con respecto a este punto, me ocupo de la paradoja de que aunque el Tercer Mundo es el ámbito principal para la puesta en práctica del derecho de los derechos humanos, no aparece en absoluto ni en el origen ni en la evolución del discurso de los derechos humanos en la narrativa predominante. Esta “lógica de exclusión e inclusión”, como la llama el profesor Upendra Baxi (1998, 133), es un tema que necesita ser investigado si queremos comprender las consecuencias políticas de la constitución del discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia.
- Segundo, la función del Estado en el discurso de los derechos humanos necesita ser aclarada, si queremos entender por qué muchos gobiernos del Tercer Mundo han adoptado con el paso del tiempo la posición de que toda resistencia (si es que existe en absoluto) debe expresarse en términos de derechos humanos para ser legítima. En concreto, mi interés es investigar cómo el discurso de los derechos humanos ayudó al proceso de construcción nacional mediante un proceso de estatización, a pesar de que se contemple generalmente como un discurso antisoberanía.
- Tercero, la relación fundamental entre violencia y el discurso de los derechos humanos debe ser explorada para determinar qué tipos de violencia se reconocen como “violaciones” de derechos por el discurso de los derechos humanos y cuáles no y por qué. En otras palabras, me pregunto si el discurso de los derechos humanos tiene una teoría de la violencia y cómo esa teoría se relaciona con el desarrollo.
- Cuarto, la tensión entre universalidad y relativismo cultural en el discurso de los derechos humanos se ha convertido en un ámbito radical de controversia en la última década más o menos y necesita ser investigada con mayor amplitud. En concreto, estoy interesado en la economía política del debate sobre el relativismo y en su relación con el debate del “milagro” en el Este de Asia, y en cuáles son las consecuencias de reconocer el discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia posible a la hora de cuestionarse las prácticas de desarrollo aceptadas.
- Finalmente, reconstruyo el último intento, y hasta ahora el único, realizado por los internacionalistas por hacer que en el derecho de los derechos humanos se considere seriamente la violencia del desarrollo. Ese intento estudia la relación reciente entre los derechos humanos y el desarrollo y el bien conocido “derecho al desarrollo”. Es una historia que necesita ser analizada para descubrir si se habrían cumplido las pretensiones normativas, y si no, por qué.

Encargándome de estos temas, espero poder exponer algunas de las limitaciones que tiene establecer el discurso de los derechos humanos como el único lenguaje moralmente autorizado y de resistencia para las “mayorías sociales” oprimidas del Tercer Mundo. Sin embargo, ello no significa que descarte la importancia psicológica del discurso de los derechos para las mayorías oprimidas o el valor de poner en práctica estratégicamente el lenguaje de los derechos en luchas sociales específicas. Mi objetivo aquí es sólo investigar y exponer los riesgos que tiene confiar totalmente en los derechos humanos como gran discurso de emancipación y liberación del futuro.

## UNA HISTORIOGRAFÍA DE LA EXCLUSIÓN: EL COLONIALISMO Y LA (IN)VISIBILIDAD DEL DISCURSO

En la historiografía predominante del discurso de los derechos humanos, la “contribución” del Tercer Mundo se ve como algo marginal. Desde esta perspectiva, el discurso de los derechos humanos es el resultado de las respuestas benevolentes de los Estados europeos y estadounidense a las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, mediante la creación de un marco de principios (como los principios de Nuremberg), tratados y otros documentos legales (como la Carta Internacional de Derechos<sup>3</sup> y las distintas Convenciones relativas a los derechos humanos) e instituciones (como la Comisión de la ONU para los Derechos Humanos y sus varios órganos, la Comisión Europea y el Tribunal de Derechos Humanos, etc.). La historiografía también reconoce, especialmente en los últimos años, la contribución realizada por las ONG (Steiner 1991, Welch 1995, Forsythe 1980)<sup>4</sup>, pero esta contribución se suele restringir normalmente a los “observadores del Tercer Mundo” con sede en el Primer Mundo, como Human Rights Watch o Amnistía Internacional.

El carácter distintivo de esta historiografía es su énfasis en las acciones emprendidas por los Estados o las organizaciones intergubernamentales compuestas por Estados como la ONU. Por ejemplo, un manual importante (Lillich y Hannum 1995) sobre derecho internacional de los derechos humanos se ocupa casi exclusivamente de la ONU y apenas dice nada sobre lo que ocurre al interior de los distintos países. Así, de conformidad con este elemento de la historiografía, los derechos humanos internacionales resultan de la sabiduría y la benevolencia de los Estados europeos y estadounidense. En esencia, es una “historiografía elitista”, como la ha calificado

<sup>3</sup> La Carta Internacional de Derechos incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>4</sup> Un intento reciente bastante completo se puede ver en Charnowitz (1997).

Ranjit Guha (1988, 37-44), en la cual los *actores* de la transformación de los derechos son el Estado o formas estatales como las organizaciones internacionales, y la *dirección* de la transformación de los derechos va ineluctablemente de lo “tradicional” a lo “moderno” (eurocéntrico). De esta historiografía se excluye la participación que puedan haber tenido los movimientos sociales y los individuos corrientes.

Hay al menos dos formas en las que Occidente desplaza al Tercer Mundo y que se hacen visibles en la historiografía. La primera versión (débil), que podríamos denominar procedimentalismo liberal, es propuesta por académicos como Louis Sohn, Louis Henkin y Oscar Schachter<sup>5</sup>. Esta versión consta de dos ideas de alguna forma contradictorias. La primera idea es que sea cual sea el origen de los derechos humanos, existen porque han sido ratificados por Estados de todo el espectro político. Segundo, la idea política de derechos deriva no obstante de la teoría de los derechos naturales occidentales de Locke<sup>6</sup>. Estos académicos, al tener una orientación pragmática y activista, se mueven incómodamente entre su deseo de enraizar los derechos humanos en un consentimiento soberano universal (proceso) y su deseo de conservar una genealogía que remite a Occidente.

La segunda versión (fuerte), que podría denominarse sustantivismo liberal, está representada por académicos como Maurice Cranston, Jack Donnelly y Rhoda Howard<sup>7</sup>. Según su enfoque, la idea de los derechos humanos internacionales es de origen totalmente occidental y, de hecho, las sociedades no occidentales no tienen ninguna concepción de derechos humanos. La versión más complicada de este argumento es presentada por Jack Donnelly, quien sugiere que la noción de derechos humanos estaba ausente en todas las sociedades premodernas, incluyendo las occidentales, y que se desarrollaron gradualmente como respuesta a los problemas generados por el mercado moderno y el Estado. Como el mismo Donnelly (1989, 50) nos dice, “los derechos humanos representan un conjunto diferenciable de prácticas sociales, vinculadas a nociones particulares de dignidad humana, que inicialmente surgieron en el Occidente moderno en respuesta a los desafíos sociales y políticos que produjeron los Estados modernos y las economías de mercado capitalistas modernas”.

Aclarando lo dicho por estos autores, se piensa que el Tercer Mundo no sólo ha contribuido muy poco a la idea de derechos, sino que es incapaz de darse cuenta de la propia idea de derechos en su práctica política e incluso,

<sup>5</sup> Véanse, p. ej., Sohn (1982), Henkin (1990) y Schachter (1991, capítulo XV).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Louis Henkin (1990, 6) declara que “los derechos humanos internacionales derivan de las teorías y sistemas acerca de los derechos naturales, remontándose a través del constitucionalismo inglés, francés y estadounidense a John Locke y otros, y a la antigua teoría sobre derechos naturales y derecho natural”.

<sup>7</sup> Véanse, p. ej., Cranston (1973), Donnelly (1989) y Howard (1995).

a veces, de poder apreciarla. En los ochenta, esa percepción se mostró mediante el argumento de que el nuevo bloque del Tercer Mundo en la ONU tenía “prejuicios” contra Occidente, contra los derechos civiles y políticos, y contra el cumplimiento de la ley<sup>8</sup>, mientras que en los noventa tomó la forma de relativismo cultural. Sin perjuicio de la realidad de estas críticas (Rajagopal 1991), refuerzan las comprensiones existentes del Tercer Mundo como una zona contraria a los derechos humanos.

En ambas corrientes de esta historiografía, el discurso de derechos humanos permanece “impoluto”, no sólo en relación con el Tercer Mundo, sino con respecto a toda relación o influencia con el colonialismo. Esta completa indiferencia y efectiva supresión del colonialismo en la historiografía se construye sobre la idea de que el “nuevo” derecho internacional de los derechos humanos ha trascendido decisivamente el “viejo” derecho internacional de la soberanía que había estado viciado, entre otras cosas, por el colonialismo (*véase, p. ej., Sohn 1982*). Mediante esta estratagema, el discurso de los derechos humanos se ofrece como un discurso emancipatorio que hace más fuerte a las masas de los Estados del Tercer Mundo, *asumiendo que la realización de los derechos humanos no reproducirá ninguna de las estructuras de poder relacionadas con el colonialismo*. En el mejor de los casos, es una presuposición problemática que, en mi opinión, no tiene fundamento. De hecho, lejos de no estar viciado por el colonialismo, el discurso de los derechos humanos tiene muchos elementos que son descendientes directos de la ideología y de las prácticas coloniales. Si ese es el caso, establecer el discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia puede correr el riesgo de reproducir muchas de las presuposiciones y prejuicios del gobierno colonial. Se debería preguntar si tiene sentido permitir que los derechos humanos se constituyan en el único discurso de resistencia. Como ejemplos de los orígenes coloniales del discurso de los derechos humanos presento dos: la doctrina de la emergencia y la norma que prohíbe la tortura.

### La doctrina de la emergencia y el gobierno al “estilo colonial”

El PIDCP establece en su artículo 4 que los derechos mencionados en el Pacto pueden suspenderse en situación de emergencia nacional, con la excepción de ciertos derechos no derogables (“no autoriza suspensión alguna”). Desde que el Pacto entró en vigor, la doctrina de la emergencia se ha convertido en el talón de Aquiles del cuerpo doctrinal de los derechos humanos<sup>9</sup>. Los internacionalistas lamentan la laxitud que proporciona esta

<sup>8</sup> Véase Donnelly (1988); para una crítica, Rajagopal (1991).

<sup>9</sup> El artículo 4 declara: “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la

doctrina a los regímenes autoritarios y violentos para cometer atrocidades contra sus ciudadanos. De hecho, el problema no se restringe en ningún caso a algunos países aislados. Como lo expuso el informe del enviado especial de la ONU, Leandro Despouy:

(Hasta 1997) unos cien Estados o territorios, en otras palabras más de la mitad de los Estados miembros de la ONU, han estado en algún punto de su historia, de derecho o de hecho, bajo Estado de emergencia. El hecho de que durante el mismo período muchos hayan extendido las medidas de emergencia o las hayan levantado y después reintroducido, muestra que más o menos en los últimos 12 años los estados de emergencia se han declarado, extendido o mantenido de alguna forma mucho más frecuentemente... si la lista de países que ha declarado, extendido o finalizado un estado de emergencia en los últimos 12 años, como se indica en este informe, se proyectara en un mapa del mundo, observaríamos con preocupación que el área resultante cubre casi tres cuartos de la superficie de la tierra y no deja ninguna región geográfica intacta. Veríamos también que en países muy distantes geográficamente, con sistemas jurídicos muy distintos, como los Estados Unidos o China, o localizados en extremos opuestos, como Argentina o la Federación Rusa, e incluyendo regiones tan conflictivas como el Oriente Medio, la antigua Yugoslavia y ciertos países africanos, en todos los casos, los gobiernos han elegido adoptar de facto (en el caso de estos últimos países) o *de iure* (en el caso de los primeros) medidas de emergencia para controlar crisis sucesivas. (Naciones Unidas 1997b, párrafos 180-181)

Estos estados de emergencia se han convertido en la herramienta coercitiva ordinaria en el repertorio de los Estados para mantener “la ley y el orden”. Fueron especialmente útiles durante la Guerra Fría, cuando los opositores ideológicos, reales e imaginarios, fueron perseguidos en incontables regímenes en todo el mundo, usando el pretexto de la “doctrina de seguridad nacional” (Naciones Unidas 1997b, párrafos 3-5). En muchos de estos países, las emergencias simplemente se extendieron y legitimaron medidas y leyes represivas preexistentes como la Ley de Seguridad Interior, que es una herramienta ordinaria en los aparatos coercitivos de los Estados, por ejemplo, de Asia del Sur y Sureste, como la India, Pakistán, Sri Lanka, Malasia, Indonesia y Singapur. Estos países han tenido que vivir con legados específicos del colonialismo, pero pocos son tan violentos y perturbadores en sus efectos como la idea de emergencia. De hecho, las emergencias, tanto conceptual como prácticamente, han impedido el res-

---

situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18”.

peto a los derechos humanos básicos de millones de personas en países de todo el mundo.

El borrador de artículo que finalmente se convirtió en el artículo 4 del PIDCP fue introducido por Gran Bretaña en la fase de redacción (Nowak 1993, 76-77). Ello naturalmente lleva a la pregunta de cómo y de dónde sacó Gran Bretaña su noción de emergencia. La suspensión de los derechos fundamentales en interés del orden público, la seguridad nacional, la salud pública y otros asuntos de interés público había sido ciertamente una característica común de muchos regímenes occidentales y había sido incorporada a muchas constituciones nacionales. La suspensión completa de las libertades civiles, con motivo de revueltas, guerra u otras perturbaciones públicas, no era tampoco desconocida. Pero mi argumento aquí es que el concepto concreto de emergencia introducido en el corpus de los derechos humanos a través del artículo 4, extrajo esencialmente su carácter de las guerras anticoloniales británicas desde los años cuarenta y cincuenta<sup>10</sup>. Estas guerras, eufemísticamente presentadas como “emergencias”, fueron emprendidas por los británicos en muchas de sus colonias desde Malasia a la Costa de Oro para suprimir los movimientos nacionalistas anticoloniales radicales y promover unos más moderados. Concretamente, las emergencias tuvieron un papel central en el control del nacionalismo anticolonial, en general, y en la actuación de las masas en ese tipo de nacionalismos, en particular. Las técnicas concretas desarrolladas por los británicos para controlar la resistencia de masas, y las preocupaciones que motivaron la formulación de esas técnicas tienen un parecido asombroso con las adoptadas por los regímenes del Tercer Mundo para tratar con la resistencia de masas en sus propios países mediante el uso las emergencias. Para apreciar esto correctamente, es necesaria una breve discusión sobre al menos dos de los factores que llevaron a Gran Bretaña a adoptar la emergencia como una forma de “gobierno total”.

El primer factor fue su temor a las masas. Hacia 1940, varios movimientos nacionalistas anticoloniales habían comenzado a atraer el apoyo de los pobres, los campesinos, la clase trabajadora y otros sectores desfavorecidos de la sociedad, lo que preocupaba a los administradores coloniales. Aunque estos habían proclamado públicamente su compromiso de conducir a las colonias al autogobierno, una mayor participación de las masas en las actividades políticas fue descartada como explosión irracional y peligrosa del “nacionalismo”. De hecho, el propio término nacionalismo acabó adquiriendo una connotación peyorativa después de la entrada de las

<sup>10</sup> Aquí mi discusión se basa en el brillante tratamiento del tema de Furedi (1994). He tomado prestada su tesis para desarrollar mi crítica. También estoy fuertemente influenciado por el tratamiento original de Ranajit Guha de las insurgencias campesinas. Guha, “The Prose of Counter-Insurgency”, en Guha y Spivak (1988, 45-88).

masas en la política, aunque anteriormente en el Tercer Mundo había sido alabado por los progresistas mientras permaneció como un asunto de las élites nativas. Esta esquizofrenia acerca del nacionalismo del Tercer Mundo, donde se aprecia como concepto general pero se le desprecia cuando se aplica contra el gobierno imperial, permaneció en el corazón del gobierno colonial y se pudo ver claramente en la puesta en vigor de las emergencias.

Así, en diciembre de 1952, al escribir acerca de la revuelta Mau Mau en Kenia, el comisionado de policía en ese país, M. S. O'Rourke, comentó positivamente que "es cada vez más evidente que ha nacido un espíritu de nacionalismo africano en Kenia" (citado en Furedi 1994, 111). Pero cuatro meses después, cuando las fuerzas coloniales fueron obligadas a colocarse a la defensiva por los Mau Mau, la valoración de O'Rourke era despectiva: "debajo de todo esto hay un rápido retorno a lo salvaje y a lo primitivo, que hay buenas razones para creer que se encuentran en el corazón de todo el movimiento". Este temor al "salvaje" se convirtió en el tema dominante a la hora de evaluar el nacionalismo anticolonial en el Tercer Mundo. Coincidiendo con el temor al nacionalismo que había provocado el fascismo, el nacionalismo del Tercer Mundo se convirtió en todo lo que nacionalismo occidental no era<sup>11</sup>. Así, se inventó una nueva dicotomía Oriente-Occidente para despreciar el nacionalismo fundamentalmente "irracional" del Tercer Mundo como opuesto al occidental "racional". El texto clásico de los años cuarenta de Hans Kohn alababa el nacionalismo occidental como un "concepto universal y racional de libertad política", aunque despreciaba el nacionalismo de Oriente por estar "básicamente fundado en la historia, en monumentos, en cementerios, e incluso se remonta a los misterios de los tiempos antiguos y de la solidaridad tribal"<sup>12</sup>. Convertir en esencia la naturaleza atávica del nacionalismo de los nativos fue crucial para el gobierno colonial, ya que le permitió descartar o disminuir la seriedad y la naturaleza extendida de la amenaza que enfrentaba su gobierno por la acción de las masas. Esta "esencialización" se expresó en una serie de dualidades que pretendían capturar las diferencias entre Oriente y Occidente y que hacían a las masas de Oriente sumamente irracionales. Como escribió Evans-Pritchard (1965, 105):

Nosotros somos racionales, los pueblos primitivos prelógicos, viviendo en un mundo de sueños y creencias burdas, de misterio y asombro; nosotros somos capitalistas, ellos son comunistas; nosotros somos monógamos, ellos son promiscuos; nosotros somos monoteístas, ellos son fetichistas, animistas, preanimistas o lo que tú quieras y así. (Citado en Furedi 1994,120)

<sup>11</sup> Además de Furedi, también estoy usando los análisis de Nathaniel Berman (1992, 1993) sobre el modernismo y el nacionalismo, y de Edward Said (1978).

<sup>12</sup> Hans Kohn, *La idea de nacionalismo* (1946, 543), citado en Furedi (1994, 117).

Este temor y desconfianza hacia las masas no era una aberración que sólo podía encontrarse en las prácticas coloniales de los británicos. Reflejaba también la disposición intelectual de las ciencias sociales angloamericanas al menos desde finales del siglo XIX. Este temor a las masas, combinado con la ideología racista del colonialismo y la necesidad pragmática de desacreditar a la resistencia del Tercer Mundo y de impedirle que se etiquetara como “nacionalista”, sirvió como razón central para la imposición de estados de emergencia en las colonias.

El segundo factor responsable de la adopción de la emergencia como medida política del Reino Unido en sus colonias fue la necesidad de establecer el control sobre una situación que se deterioraba rápidamente, de forma que pudiera gestionarse y probablemente convertirse en una situación de ventaja para Gran Bretaña<sup>13</sup>. La resistencia nacionalista había estallado contra el Imperio en todo el mundo y los británicos tenían que enfrentar ese desafío a su autoridad. Podían o no haberlo conseguido mediante el ejercicio de la pura brutalidad, pero escogieron no confiar sólo en la fuerza. Desde esta perspectiva, las emergencias no fueron puros instrumentos de fuerza usados para preservar el poder imperial manifiesto; más bien, se reconocía que “la fuerza no conservaría los intereses de Gran Bretaña, pero podría usarse para influenciar el resultado de esos cambios en interés de los británicos” (Furedi 1994, 144). El aspecto más importante era presentar el uso de la fuerza contra el nacionalismo durante las emergencias como algo que sólo tenía que ver con “la ley y el orden” y muy poco con el imperialismo. Como lo expresaba en julio de 1952 un documento importante de política colonial de la Oficina Colonial Británica, “The Problem of Nationalism in the Colonies” (El problema del nacionalismo en las colonias):

*Mientras tengamos la fuerza necesaria, se puede discutir sensatamente sobre en qué circunstancias deberíamos usarla, pero es una condición indispensable que ese uso no debería ser para el mantenimiento de ningún beneficio que pueda presentarse razonablemente como imperialista<sup>14</sup>.*

La práctica de los Estados del Tercer Mundo en el período poscolonial revela claramente el legado de estas dos preocupaciones coloniales. Por un lado, la alienación de las masas del liderazgo que surge tras la independencia, el debilitamiento de la autoridad moral del Estado y la necesidad de reforzar el control de la gente –alegando intereses de seguridad nacional y

<sup>13</sup> Naturalmente, esta no es la forma en la cual la historiografía imperial e incluso la popular interpreta los acontecimientos. Según esa historiografía, la descolonización no era el resultado de la presión política generada por los movimientos nacionalistas, sino más bien de la buena voluntad de los británicos. No discutiré esto aquí. Para una discusión ampliada y crítica, así como para una refutación, véase Furedi (1994, especialmente capítulo 2).

<sup>14</sup> Escrito por Harold Ingrams, citado en Furedi (1994, 143) (en cursiva en el original).

del desarrollo— han interactuado, manteniendo una sospecha profunda de las masas. Por otro lado, los regímenes del Tercer Mundo han mostrado claramente su aprecio por el uso de las medidas de emergencia como herramientas políticas para administrar y controlar la resistencia y no las usan simplemente para aplastar el disenso. Por ejemplo, en países como Sri Lanka, las medidas de emergencia han estado continuamente en efecto durante años, permitiendo al gobierno salirse con la suya frente a desafíos políticos internos como el movimiento JVP (Janata Vimukti Peramuna), aparte de los LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam). Al menos en ese sentido, poco ha cambiado desde el tiempo de las colonias. Por lo tanto, la reivindicación del discurso de los derechos humanos, de ser un “nuevo discurso”, el único lenguaje de la resistencia, tiene que ser recibido con precaución con todo su bagaje histórico e ideológico.

Se debe añadir algo más acerca del efecto jurídico y político de usar el término “emergencia” como opuesto a “guerra civil” o “movimiento de liberación”. Políticamente, el efecto de usar el término “emergencia” es caracterizar la situación como de “ley y orden”, en lugar de como un desafío político al régimen afectado. En la práctica, es una herramienta de relaciones públicas (Furedi 1994, 1). Legalmente, el efecto es crear un vacío, en el que ni las reglas relativas a la conducta de guerra (*ius in bello*) ni los derechos humanos son aplicables<sup>15</sup>. Ello se debe a que aunque se supone que los derechos humanos aplican sólo durante tiempos de paz, y las normas de derecho humanitario sólo durante tiempos de guerras civiles o internacionales, las emergencias son *sui generis*: muy pocas normas jurídicas internacionales se aplican durante esos periodos, si es que hay alguna que lo haga. Así, aunque existen al menos algunas protecciones legales durante las guerras civiles, como aquellas mencionadas en el artículo 3 (común) de las Convenciones de Ginebra de 1949, las emergencias proporcionan esencialmente carta blanca a los gobiernos para violar los derechos de sus ciudadanos. La denominación “movimiento de liberación nacional” se ha reservado también sólo para los contextos coloniales. Evitar esa apelación era crucial dentro de la estrategia imperial para derrotar las reivindicaciones legítimas a favor de la independencia.

De hecho, eso era lo único que los británicos pretendían cuando comenzaron a anunciar emergencias en sus colonias, comenzando por Malasia en 1948. Su propósito era usar la fuerza para derrotar y (más tarde) dirigir los movimientos de masas anticoloniales, al mismo tiempo que mantenían su utilización de la violencia fuera del escrutinio jurídico internacional. Durante los años cincuenta y a principios de los sesenta, periodo durante el cual se desmanteló formalmente el Imperio, se aplicaron pocas normas

<sup>15</sup> Para una discusión, véase Naciones Unidas (1997b, párrafos 7-8).

jurídicas internacionales en las colonias para proteger los derechos de los “nativos”. El Capítulo XI de la Carta de la ONU se aplicaba sólo a los territorios en fideicomiso, no a las colonias. La doctrina de los derechos humanos no se aplicaba a las áreas coloniales y ni siquiera a los territorios del Mandato (Rappard 1946, 119). Como reconoció William Rappard, el sistema de Mandato, “debe recordarse, no se estableció principalmente para la protección de los derechos humanos, sino para la conciliación de reivindicaciones políticas contrapuestas”. La cuestión de la aplicación de los derechos humanos se había convertido en un tema controvertido entre soviéticos y británicos durante la redacción del borrador de la DUDH<sup>16</sup>, y gracias al apoyo recibido por la India y otros delegados de los países en vías de desarrollo, la DUDH se hizo aplicable a los Estados miembros y a los “pueblos de los territorios bajo su jurisdicción”, un eufemismo para referirse a las colonias<sup>17</sup>. Por lo tanto, el corpus de derechos humanos permaneció en gran medida débil, incapaz o falto de voluntad para tratar el colonialismo como un problema de derechos humanos, hasta la entrada de los Estados del Tercer Mundo en la Comisión de la ONU para los Derechos Humanos a partir de 1967<sup>18</sup>.

En la práctica, describir una situación como de emergencia la sacaba del ámbito del derecho, incluso en el contexto internacional. Entendidos de esa forma, los estados de emergencia proporcionaron a Gran Bretaña la transición necesaria para “normalizar” el gobierno y llevar a cabo reformas económicas y políticas sin que el derecho la molestara. Como sir Arthur Young, uno de los policías coloniales de mayor rango en Gran Bretaña con experiencia directa contrainsurgente en Palestina, la Costa de Oro, Malasia y Kenia, declaró en relación con la rebelión Mau Mau, “la mayoría de las autoridades en Kenia aceptan ahora mi punto de vista de que lo mejor que puede esperar la policía y el ejército es que la situación no vaya peor y *que se mantengan las emergencias hasta que tengan lugar la reformas políticas y para el desarrollo*” (Furedi 1994, 144, cursiva mía).

El punto no es sólo que el concepto de emergencia sea ilegítimo porque esté “viciado” por el colonialismo desde sus orígenes, sino que la manera en la cual el Reino Unido lo puso en práctica para combatir el anticolonialismo ha demostrado ser particularmente persistente en los regímenes poscoloniales en el Tercer Mundo, aunque es aún más pernicioso porque ni siquiera nos damos cuenta ya. Las políticas coloniales que se inventaron

<sup>16</sup> Para una narración fascinante, véase Morsink (1999, capítulo 3).

<sup>17</sup> Véase DUDH, preámbulo. En la etapa de redacción, el Grupo de Trabajo también reemplazó la palabra “ciudadano” por la palabra “cualquiera” en el artículo 21 de la DUDH para incluir a los pueblos que vivían en las colonias. Véase Morsink (1999, 98).

<sup>18</sup> No discuto aquí esta compleja historia. Para una descripción de las varias etapas en la transformación de la Comisión de la ONU, véanse Alston (1992), Alston y Crawford (2000).

como respuestas concretas frente a la resistencia de masas se han convertido así en una parte “natural” del acervo jurídico internacional. De hecho, esta cultura de la emergencia está tan “naturalizada”, tan profundamente enraizada entre las élites gobernantes, que es difícil que la veamos cuestionada en un futuro próximo. Deberíamos preguntarnos si el conjunto de reglas existentes de derechos humanos, al incorporar el concepto de emergencia, es fatalmente imperfecto porque perpetúa el mismo temor, desprecio e ignorancia de las masas; el mismo vacío legal que permite a los gobiernos tomar medidas extremas sin ser sancionados; que usa los mismos códigos binarios (política frente a derecho, nacional frente a internacional) que le permiten ignorar legítimamente los “otros” retos políticos.

### La prohibición de la tortura y la “normalización” del dolor

El segundo ejemplo de concepto jurídico que reproduce estructuras coloniales de poder y cultura es la prohibición de la tortura en el derecho internacional, principalmente de conformidad con el artículo 5 de la DUDH y con la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (que reproduce y amplía la definición de la DUDH). Me apoyaré en la discusión reciente sobre la tortura de Talal Asad (1997, 111-33) y en el concepto de Upendra Baxi (1998) de “sufrimiento humano”<sup>19</sup> para elaborar este tema.

La prohibición de la tortura es uno de los elementos centrales del marco de derechos humanos, un derecho no derogable, incluso *ius cogens*<sup>20</sup>. Es también una de esas reglas cuyo contenido normativo se ve como más allá de cualquier desacuerdo subjetivo: ¿quién podría negar que la tortura está moralmente mal y que es culturalmente indefendible? En este sentido, es uno de los derechos humanos más “universales”. Sin embargo, una mirada más cercana al significado real que se atribuye a la “tortura” en el discurso de los derechos humanos hace de alguna forma cuestionable que su definición sea universal y esté más allá de desacuerdos subjetivos, haciendo surgir la posibilidad de que retenga en su interior un núcleo de significado culturalmente determinado que derive su sustancia de la misión colonial de civilizar a los nativos. Además, también revela varias exclusiones que hacen el significado de “tortura” bastante reductor y carente de significado.

En primer lugar, la historia de la definición de la tortura muestra que el concepto se basa en una esquizofrenia colonial entre la necesidad dual

<sup>19</sup> Véase también Baxi (1988).

<sup>20</sup> Véase el artículo 4 de la ICCPR, que menciona la prohibición contra la tortura, según el artículo 7, como uno de los derechos no derogables. Véase también el artículo 3 de la Convención de Ginebra que menciona la tortura como uno de los actos que se prohíben “en todo tiempo y lugar”.

de permitir “el sufrimiento necesario” y prohibir “el sufrimiento innecesario”<sup>21</sup>. Desde este punto de vista, las autoridades coloniales se colocaron fuera del universo moral del sufrimiento para poder trazar los límites entre el sufrimiento “necesario” y el “innecesario”. Ambos tipos de sufrimiento constan de un aspecto “privado” y de un aspecto “público”. El “sufrimiento necesario” fue entendido de forma que incluyera no sólo los actos de individuos privados contra ellos mismos o entre sí, sino también la violencia infligida contra los nativos en nombre del desarrollo y la modernidad, por ejemplo, mediante la leva forzosa de los nativos para la guerra o los proyectos de desarrollo masivo o la destrucción de las formas de vida (pública) local. “El sufrimiento innecesario” incluía prácticas comunitarias locales, especialmente en el campo de la religión, en las que los individuos a menudo se ocasionaban heridas físicas o mentales a sí mismos (privado), al igual que los excesos reconocidos del aparato coercitivo del Estado moderno (público). Aunque el aparato colonial le dio una prominencia inadecuada al aspecto privado del “sufrimiento innecesario”, prohibiéndolo, mantuvo el silencio acerca de la violencia que infligía el “sufrimiento necesario”.

Prohibir el “sufrimiento innecesario” tuvo un efecto doble: por un lado, estigmatizó las prácticas culturales locales como “tortura” y, por otro, reforzó la centralidad del Estado moderno, contrastándolo con las “malas” prácticas locales. Esta estigmatización de las prácticas locales no ocurrió automáticamente, sino a través de una complicada maniobra. Los regímenes coloniales primero reconocieron la aplicación del derecho usual local para juzgar esas prácticas locales, sujeto a algunas restricciones basadas en una prueba de no repugnancia a las ideas de “justicia o moralidad”<sup>22</sup>. Posteriormente, procedieron a prohibir esas prácticas con el argumento de que el derecho usual sí las prohibía o que en cualquier caso ofendían la “justicia o moralidad”. Esta técnica fue perfeccionada especialmente por los británicos en la India (en leyes que condenaban el Sati, la prohibición para la viuda de contraer matrimonio nuevamente) y otras colonias.

Existen paralelos sorprendentes en el discurso de los derechos humanos con esta técnica. Por ejemplo, el artículo 63 (3) de la Convención Europea de Derechos Humanos proporciona un fundamento para la derogación de las normas de derechos humanos sobre la base de la cultura, al establecer que “(l)as disposiciones de esta Convención se aplicarán en (los territorios coloniales) con la debida consideración, sin embargo, de las particularidades locales”. Al interpretar esto, el Tribunal Europeo de Dere-

<sup>21</sup> He tomado la distinción de Baxi (1998, 132).

<sup>22</sup> Talal Asad (1997, 18) cita a James Read: “... difícilmente a las normas consuetudinarias podría repugnar el sentido tradicional de justicia o moralidad de una comunidad que todavía las acepta, y por lo tanto es claro que la justicia o la moralidad del poder colonial proveería el estándar con el cual se medirían”.

chos Humanos ha sostenido en el caso *Tyler* que el castigo corporal viola la Convención a pesar de su aceptación local en la Isla de Man (*Tyler v. United Kingdom*, ECHR, Series A, n. 26, 1978). Uno puede ver fácilmente aquí las técnicas coloniales en funcionamiento<sup>23</sup>.

Segundo, el significado actual de tortura tiene un serio prejuicio estatista que deja claro que ciertos tipos de violencia cometidos por el Estado son más fácilmente tolerados por el discurso de los derechos humanos, incluso si se amplía el significado de “tortura” para incluir el dolor psíquico y otro tipo de lesiones. Se sabe bien hoy en día, después de las críticas feministas, que la definición de tortura se construye sobre la división público-privado en la medida en que sólo reconoce como tortura los actos de los funcionarios públicos en su capacidad oficial y no aquellos cometidos por individuos privados entre sí, como la violencia doméstica<sup>24</sup>. Este prejuicio estatista en la definición de tortura hace que la definición del “qué” sea menos importante que “quien” está siendo torturado, con qué fin y quién está a cargo del Estado. Todo ello es importante, puesto que muchos actos de violencia que podrían ser calificados como “tortura”, como la repetida privación de agua y comida a poblaciones vulnerables, que causan malnutrición, enfermedad y a veces la muerte, se salen del ámbito normativo simplemente porque son “privados” (es decir, no existe en “derecho”) o porque son “sufrimiento necesario”. De hecho, al menos desde que la “tortura” entró al vocabulario político occidental hace más de dos siglos, se ha reconocido que prohibir la “tortura” no prohibiría todo el sufrimiento ni impediría al Estado aplicar la fuerza necesaria para desempeñar funciones “legítimas”, tanto en relación con el cumplimiento forzoso de la ley como con el desplazamiento forzado de poblaciones para fines del desarrollo. Como lo declara un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre los derechos humanos, refiriéndose a la conocida política de Israel de usar la fuerza contra los detenidos palestinos: “la tortura está prohibida por el derecho israelí... en 1987 la Comisión Judicial Landau específicamente condenó ‘la tortura’, pero permitió que se usara ‘presión psicológica y física moderada’ para conseguir la confesión y obtener información”<sup>25</sup>. Esta distinción, entre causar lesiones serias y “presión psicológica y física moderada” persiste en la imaginación de los internacionalistas y de los activistas.

<sup>23</sup> Para una discusión acerca de ello, véase Rajagopal (1998).

<sup>24</sup> Véase MacKinnon (1993, 21). Para un argumento en sentido contrario, de que lo “privado” puede proporcionar a las mujeres refugio y protección, véase Engle (1993, 143). Véase también Abu-Odeh (1992).

<sup>25</sup> Departamento de Estado de EE.UU., Informes por País de las Prácticas de Derechos Humanos en 1993, en p. 1204, citado en Asad (1997, 120-121). La conocida práctica de “agitar al detenido”, practicada por las fuerzas de seguridad israelíes durante los interrogatorios, ha sido recientemente declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo israelita. Véase “Israel Court Bans Most Use of Force in Interrogations”, *New York Times*, 7 de septiembre de 1999, sección A, página 1, columna 6.

Dada la ubicuidad del recurso a la violencia extralegal por los agentes del Estado en muchos países del Tercer Mundo, para obtener confesiones, para mantener la disciplina en las prisiones o simplemente por sadismo, esa diferenciación es una receta para el desastre. Este prejuicio estatista al definir la tortura revela claramente que la violencia del desarrollo contra el pobre, la violencia contra las mujeres y otros grupos invisibles no cuenta como tortura, haciendo así su significado demasiado reductivo.

Tercero, el lenguaje del artículo 5 de la DUDH y del artículo 7 del PIDCP reproducen esencialmente el lenguaje de la Constitución de los Estados Unidos (Constitución de los EE.UU., Enmienda VIII). A pesar de que ello no excluye por sí la cualidad “universal” de la norma en cuestión, suscita preguntas acerca del tipo de herramientas interpretativas que se usan para construir el concepto de “tortura”, de quién está haciendo esa interpretación y de si las nociones subjetivas y los prejuicios culturales se han incorporado al discurso de los derechos humanos a través de esos actos de interpretación. Dado el predominio del trabajo académico de inspiración estadounidense en el establecimiento de los límites del discurso de los derechos humanos, la posibilidad de que la tortura pueda interpretarse siguiendo la cultura estadounidense no puede descartarse.

El propósito de definir “tortura” no es incluir todo dolor y sufrimiento concebible. Hay muchos tipos de dolor (para el placer sexual, los deportes, la religión, etc.) que no se piensan como “tortura”. Sin embargo, al definir tortura se debe tener cuidado con no excluir fuentes significativas de dolor y sufrimiento, puesto que la “tortura” no sería entonces más que un concepto fragmentado y parcial con un limitado atractivo. Para la gente común y para varios grupos excluidos del Tercer Mundo que son víctimas de la violencia cometida por el Estado en nombre de la modernización y el desarrollo, no es un consuelo decirles que su sufrimiento y su dolor no pueden constituir una violación de un “derecho no derogable”. Mi propósito aquí ha sido mostrar, a través de estos ejemplos, que hay algunos problemas básicos en constituir el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia en el Tercer Mundo, porque permanece atrapado en las formaciones discursivas del colonialismo que lo hacen ciego frente muchos tipos de violencia. Por eso, en este sentido al menos, no hay una “ruptura” del antiguo derecho internacional de los Estados con el nuevo derecho internacional de los individuos.

## Las consecuencias políticas de la invisibilidad

¿Cuáles son las consecuencias de la invisibilidad de muchos tipos de violencia? Además de la consecuencia práctica obvia de que las formas que no se reconocen como violencia son efectivamente “autorizadas” y pueden continuar existiendo, en cuanto a la producción del discurso de los derechos

humanos hay serias consecuencias políticas. Desde el inicio debe ser reconocido un factor fundamental detrás de todo esto: el papel principal concedido al Estado en la realización de los derechos humanos al interior de sus territorios. Un ejemplo sería la Declaración de Viena de 1993 sobre derechos humanos en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que establece que la promoción y protección de los derechos humanos es “responsabilidad primordial de los gobiernos”. O la Carta Internacional de Derechos que establece en su artículo 2 (PIDCP) que “Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto...”. En la teoría de los derechos humanos es axiomático que el Estado es el primer obligado frente a los ciudadanos, que son los poseedores de los derechos.

Ese axioma sufre dos serios defectos. Primero, esa noción se construye en torno a las posibilidades morales del Estado<sup>26</sup>. Dada la sangrienta historia de casi todos los Estados en el campo del tratamiento de sus propios ciudadanos, esa noción es ingenua, cuando no una esperanza peligrosa. A pesar del argumento plausible de que la noción anterior se basa en el respeto de la autonomía e independencia, no hay ninguna razón por la cual tenga que trazarse la línea en torno a la idea de Estado; podría, por ejemplo, haberse trazado en torno a la idea de comunidades locales, sean nacionales, étnicas u organizadas alrededor de problemas concretos.

El segundo defecto de la noción de la centralidad del Estado es la asociación inmediata que esta idea tiene con la doctrina de la soberanía. Dados los orígenes coloniales de la doctrina de la soberanía, esa centralidad es en sí problemática, especialmente para las sociedades poscoloniales (Anghie 1996). También tiene el efecto de reducir el activismo internacional de los derechos humanos a acciones reactivas, negativas y simbólicas como la presentación de notas de protesta, en lugar de establecer vínculos significativos y genuinos entre actores que comparten una misma idea en varios países. Como resultado, el papel predominante que se le da al Estado es una debilidad crítica de la historiografía reciente de los derechos humanos, al contemplarlo no sólo como la fuente del marco normativo, sino también como el ejecutante de ese marco. Ello ha permitido ignorar la existencia en las sociedades de movimientos de protesta o resistencia que se podrían haber constituido ellos mismos como la fuente del marco normativo. Y esto es así a pesar de la postura nominalmente antisoberanía: el discurso de los derechos humanos tal y como existe hoy en día se encuentra centrado en el Estado.

<sup>26</sup> En la próxima sección discutiré y criticaré este punto.

Esta historiografía estatista y elitista ignora la existencia de movimientos y actividades de derechos humanos en varios países, tanto en la forma de movimientos sociales en el siglo XIX y a principios del XX, o los distintos movimientos de independencia en las sociedades coloniales desde el siglo XIX. De hecho, no hay ningún libro de derechos humanos que discuta estos movimientos, ni siquiera el movimiento antiapartheid en Sudáfrica o los movimientos a favor de los derechos civiles en los Estados Unidos. Por ejemplo, manuales importantes de derecho de los derechos humanos (Lillich y Hannum 1995)<sup>27</sup> no proporcionan lecturas sobre los movimientos sociales más sobresalientes ni acerca del papel del derecho y de los tribunales en estos movimientos, sino que, en lugar de eso, se centran únicamente en las declaraciones de la ONU y de los órganos intergubernamentales. Igual que el discurso de los derechos humanos ignora el papel jugado por los movimientos anticoloniales, los internacionalistas en su gran mayoría rara vez discuten el colonialismo y sus abusos manifiestos. Se debe observar que aunque algunos países se han disculpado por el Holocausto y se han pagado reparaciones por los abusos del pasado a las comunidades judías y a las mujeres coreanas esclavas “de confort”, ningún país se ha disculpado por la esclavitud, el colonialismo o el racismo, ni ha mencionado que deban pagarse reparaciones. El presidente de la Asamblea General ha llamado la atención sobre ello recientemente<sup>28</sup>. Naturalmente, los países europeos se disculparon formalmente por el tráfico de esclavos en la cumbre antirracista de Durban en septiembre de 2001, aunque el diálogo acerca de reparaciones por la esclavitud ha culminado hasta la fecha en un conjunto de demandas judiciales contra las empresas estadounidenses y ha adquirido nuevas dimensiones, incluyendo la deuda del Tercer Mundo y la globalización<sup>29</sup>.

Otra consecuencia de la historiografía elitista en relación con la producción de significado es un cierto tipo ideal de racismo acerca de qué constituye una “voz” válida en derechos humanos. En esencia, ello significa que una “voz” válida en derechos humanos, una que pueda comentar con autoridad y criticar los problemas de los derechos humanos, se asume implícitamente que debe ser “occidental” y “blanca”. Las “voces” del Tercer

<sup>27</sup> Incluso un libro progresista como el de Steiner y Alston (1996) representa principalmente el discurso de derechos humanos como algo institucional, sin casi ninguna mención de la resistencia colonial como praxis de los derechos humanos.

<sup>28</sup> Slavery: UN leader Wants Apology to Africa, UN Wire, UN Foundation, 16 de septiembre de 1999. El Secretario mantenía la idea de que los descendientes de los comerciantes de esclavos y los colonialistas debían disculparse ante las naciones africanas y que los tesoros y objetos africanos que fueron saqueados debían ser devueltos. Véase también BBC On-line, 15 de septiembre de 1999.

<sup>29</sup> Véase Naciones Unidas (2001a). Sobre los pleitos contra las corporaciones mercantiles estadounidenses por tráfico de esclavos, véase “Companies are Sued for Slave Reparations”, *New York Times*, marzo 27, 2002.

Mundo, desde esta perspectiva, no tienen autoridad para hablar. En mi propia experiencia personal como activista de los derechos humanos he tenido que enfrentar esta realidad frecuentemente. Una versión común de esta “determinación de quién tiene voz” se encuentra en cómo los medios de comunicación asignan a “observadores occidentales” las historias que se ocupan de los problemas de derechos humanos en el Tercer Mundo. Estos informes de los medios de comunicación citan activistas locales o no occidentales de los derechos humanos sólo si no pueden encontrar una “voz” occidental. Incluso cuando citan a un no occidental, sus voces están milagrosamente transformadas en voces “occidentales”. Yo he sido, por ejemplo, citado como “observador occidental”. Haber “vivido en Occidente” (en mi caso por menos de dos años por aquel entonces) me dio una posición moral para ser un activista de derechos humanos, según el antiguo director de la UNCOHCHR<sup>30</sup>.

Otras manifestaciones de este racismo incluyen ignorar en las reuniones la presencia o los comentarios hechos por individuos no occidentales o de la localidad, un fenómeno similar a las prácticas sexistas de ignorar en las reuniones las voces de las mujeres. Estos fenómenos, aunque son principalmente visibles a un nivel individual, tienen serias consecuencias en quiénes pueden hablar sobre derechos humanos y consecuentemente acerca de qué es lo que se habla sobre ellos. El descrédito sistemático de la contribuciones no occidentales a los derechos humanos es una de las principales razones de este último fenómeno. Admitido esto, el fetichismo actual de los derechos humanos y su establecimiento como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo aparece como algo altamente problemático al menos (y hasta) que el proceso de producción del discurso de los derechos humanos supere estos problemas.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ESTATIZACIÓN: IMAGINANDO LAS POSIBILIDADES MORALES DEL ESTADO

El segundo tema que se debe estudiar es la actuación del Estado en la realización de los derechos humanos para determinar los beneficios y los riesgos de establecer el discurso de derechos humanos como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo. Tal vez no haya otro tema que sea más discutido y menos comprendido que el de la actuación del Estado en el discurso de los derechos humanos. Una red densa de mitos y medias verdades continúa complicando el debate en esta área, debido parcialmente a la falta de acuerdo entre los estudiosos de los derechos humanos acerca de qué constituye un derecho humano (por ejemplo, ¿son los derechos econó-

<sup>30</sup> Saco estos ejemplos de mi experiencia profesional con la ONU en Camboya entre 1992 y 1997.

micos y sociales realmente derechos?), por un lado, y en parte a causa del desacuerdo entre los economistas y los creadores de políticas públicas sobre el papel del Estado en la economía (¿debe el Estado ser un Estado minimalista “favorable al mercado” o un Estado de bienestar expansionista?), por otro. Aunque estas discusiones son importantes, sufren de una esquizofrenia y ambivalencia común: de un lado, una profunda sospecha de la soberanía y del Estado (fusionándolos en el camino) y, del otro, una confianza total en las posibilidades morales del Estado. Es decir, a pesar de que el discurso de los derechos humanos celebra el retroceso del Estado, la realización de los derechos humanos se defiende por encima de la expansión de la identidad del Estado. En ningún lado es esto más evidente que en el debate sobre cuál conjunto de derechos, si los políticos y civiles o los económicos, sociales y culturales, debe tener preferencia. Antes de configurar los límites de ese debate, se debe aclarar un mito en relación con el papel del Estado en el discurso de los derechos humanos.

El mayor de esos mitos es que los derechos humanos son un discurso antiestatal. Según la versión minimalista, como la ofrecida por Robert Nozick y Friedrich Hayek y otros, puesto que el Estado debe abstenerse de interferir con los derechos políticos de los individuos como la propiedad, un mayor número de derechos significa necesariamente menos Estado. Aunque esta visión de los derechos humanos es común en la imaginación popular y en los análisis políticos, la mayoría de los académicos de derechos humanos no la apoyan. Louis Henkin, Jack Donnelly y Philip Alston, por ejemplo, reconocen expresamente que un Estado de bienestar que proporcione beneficios laborales es tan importante como uno que garantice la libertad de reunión. Estos académicos consideran expresa o implícitamente que el discurso de los derechos humanos está basado en una teoría de la justicia, como por ejemplo la de John Rawls, que obliga al Estado a proteger los derechos humanos de todos sus ciudadanos, incluyendo sus derechos económicos y sociales. Por ejemplo, Henkin (1990, 6-7) declara:

[I]nevitablemente, los derechos humanos internacionales se refieren también a los propósitos por los cuales se crean los gobiernos, pero sin duda no suponen únicamente un compromiso de los gobiernos con ciertos propósitos ilimitados. Los derechos humanos internacionales, nacidos después de que se establecieron y extendieron varias formas del socialismo, y tras el compromiso casi universal con la economía del bienestar y el Estado de bienestar, implican más bien un concepto del gobierno diseñado para todo propósito y todo tiempo. Los derechos que se consideran fundamentales incluyen no sólo las limitaciones que impiden que el gobierno invada los derechos políticos y civiles, sino también las obligaciones positivas del gobierno de promocionar el bienestar económico y social, presumiendo así un gobierno activista, interventor, planificador, comprometido con los

programas económicos y sociales de la sociedad que puedan traducirse en derechos económicos y sociales para el individuo.

De manera similar, Jack Donnelly (1989, 34), después de analizar la división de los derechos humanos en dos conjuntos de derechos, declara que “los argumentos morales categóricos en contra de los derechos económicos y sociales simplemente no soportan ningún escrutinio. Y con el rechazo a tales argumentos, la dicotomía convencional también se derrumba, porque no tengo noticia de ningún otro argumento positivo para defenderla”.

Así, debe abandonarse el frecuente error de comprensión según el cual el discurso predominante de los derechos humanos se opone en principio, de alguna manera, a la aceptación de los derechos económicos, sociales y culturales. No es que esos derechos sean “respetados” por igual en la práctica o que no se tenga que hacer más para protegerlos. Pero debe reconocerse que en la esfera discursiva no es exacto acusar, como algunos críticos continúan haciendo, al discurso mayoritario de ignorar un conjunto de derechos o de tratarlos como inferiores (Kausikan 1993, Sunstein 1997). Contra esa idea, la divisa del discurso predominante sobre los derechos humanos es la “interdependencia e indivisibilidad” de los derechos y se ha evolucionado hacia esa posición al menos desde los años setenta<sup>31</sup>.

La creencia de que más derechos significa menos Estado confunde y amalgama el concepto de Estado con el concepto de soberanía. Independientemente de que sea una exageración decir, como hace Henkin, que “el cambio de los valores estatales a los valores humanos, de un sistema de Estado liberal a un sistema de bienestar es innegable, irresistible e irreversible”, debe concederse cuando menos que hace medio siglo lo que la mayoría de los Estados hicieran con sus ciudadanos era un asunto exclusivamente de ellos. En este sentido, la habilidad de acotar los “asuntos internos” de los Estados y de excluirlos del escrutinio externo, un aspecto central de la soberanía, se ha erosionado.

No es cierto, sin embargo, que también se hayan erosionado el Estado y los mecanismos que permiten el ejercicio de la soberanía internamente. Al contrario, el último medio siglo ha sido testigo de una cierta “estatización” del mundo, es decir, de la proliferación de funcionarios del Estado, de una burocracia (lo que Hanna Arendt llama “el gobierno de nadie”) dirigida a crear y por tanto constreñir los derechos. El desarrollo del discurso de los derechos humanos ha sido central para esta “estatización” de nuestras vidas sociales. Un Estado fuerte y vigoroso no sólo se ve como un prerrequisito para la protección de los derechos civiles y políticos, como puede ser el derecho a un juicio justo, sino que también se ve como algo esencial para

<sup>31</sup> Véase Res. AGNU 32/130 y posteriormente la larga lista de resoluciones de la AGNU, comenzando con la 41 de la AG como un tema separado de la agenda.

proteger los derechos económicos y sociales, como el derecho a no tener que padecer el hambre. La importancia de la “acción pública” para proteger los derechos humanos<sup>32</sup> es, desde esta perspectiva, traducida en una fórmula para la expansión de los Estados y la clase dominante. Lo que es más importante aún, los últimos cincuenta años han sido testigos de la aparición de una burocracia internacional enorme que tiene un poder significativo sobre la vida de la ciudadanía global, sin llevar aparejada ningún tipo de responsabilidad pública democrática.

Esta confusión entre los conceptos de Estado y soberanía puede disolverse si se entiende la soberanía en el sentido foucaultiano como gubernamentalidad, es decir, como la capacidad para gobernar<sup>33</sup>. El discurso de los derechos humanos se apoya bastante en esa comprensión de la soberanía y en su corolario, un Estado expansionista. Entendida de esa forma, se hace más claro por qué los Estados del Tercer Mundo no han presentado generalmente objeciones al discurso de los derechos humanos en un nivel conceptual (aunque sí las presenten a un nivel ideológico), excepto en el contexto del Este del Asia, después de que el éxito de sus economías les hiciera creer que era posible una “tercera vía”<sup>34</sup>. En otras palabras, en contra de la sabiduría popular, los Estados del Tercer Mundo no eran opositores obstinados de los derechos humanos desde el principio, ni fueron arrastrados a la fuerza por los Estados occidentales para que adoptaran los derechos humanos mientras protestaban enérgicamente, como se cree comúnmente. Más bien, durante gran parte de la historia tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados del Tercer Mundo han adoptado los derechos humanos como el único discurso de resistencia posible en sus países, como se puede ver a través de su posición en la esfera internacional. Ello se debió principalmente al hecho de que el discurso de los derechos humanos permite la expansión del Estado y de la competencia del gobierno.

Por ejemplo, si tomamos la división muy discutida entre derechos civiles y políticos, de un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, del otro, se puede entrever que, durante gran parte del período de posguerra, los Estados occidentales y del Tercer Mundo han estado de acuerdo en la lógica esencial que existe tras la división entre estos conjuntos de derechos, al igual que acerca de la idea del Estado que se encuentra detrás de esa división. En ese sentido, las diferencias entre los Estados no se debían a ninguna división cultural fundamentada, por ejemplo, en la mayor com-

<sup>32</sup> Sobre la acción pública, véase Dreze y Sen (1989).

<sup>33</sup> Como Foucault (1991, 94) nos dice, distinguiendo entre soberanía y gobierno: “Gobernar, por lo tanto, significa gobernar cosas”.

<sup>34</sup> En las siguientes secciones desarrollaré este tema de la relación entre el relativismo cultural y el milagro asiático.

patibilidad entre los valores asiáticos comunitarios con los derechos económicos y sociales basados en la idea de obligación. Como observa Farroukh Jhabvala (1987, 296), ninguna delegación ante la ONU despreciaba la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales en la etapa de redacción del borrador del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y muchos países occidentales como el Reino Unido, Francia y Canadá declararon efectivamente ambos conjuntos de derechos igualmente importantes. No era en absoluto sorprendente, puesto que la visión de Estado de bienestar que se encuentra implícita en la teoría de los derechos humanos era atractiva para todos los Estados, especialmente para los recientemente independientes que vieron la construcción nacional en términos de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, todas esas delegaciones favorecieron los dos Pactos porque se pensaba que la puesta en práctica de aquellos derechos sociales y económicos requería una acción positiva del Estado, mientras que se pensaba que la puesta en práctica de los derechos civiles y políticos únicamente exigía medidas administrativas y legislativas que podían ser aprobadas rápidamente.

No obstante, como nos han mostrado convincentemente Jhabvala y Henry Shue, la protección de ambos conjuntos de derechos requiere una acción pública vigorosa de los órganos del Estado (Jhabvala 1987, 296. Véase también Shue 1996). En este sentido, la garantía del derecho a un juicio justo puede exigir tanta intervención estatal y puede ser tan costosa como la eliminación del hambre. Por otro lado, garantizar un derecho “positivo” como la eliminación del hambre puede a veces entrañar solamente una obligación “negativa” del Estado, por ejemplo, no obligando a los granjeros a que sustituyan las cosechas de subsistencia por cosechas fácilmente negociables.

Como sugeriré más tarde, esta división en dos conjuntos de derechos era inevitable, dado el hecho de que la ideología de los derechos humanos se basaba en una participación completa del *homo oeconomicus* que tenía que acomodarse tanto a los sistemas económicos capitalistas como a los comunistas. La única base común para el acuerdo entre los Estados occidentales y del Tercer Mundo era por consiguiente la estatización. Un resultado concreto de ello es que el cumplimiento de los derechos sociales y económicos, al igual que el de los derechos políticos y civiles, crea, en primer lugar, el aparato de la modernidad, es decir, la burocracia, que racionaliza la libertad y la distribuye como si fuera una concesión gratuita que se le hace al “pobre” y al “iletrado”. Así, la puesta en práctica del derecho a la salud se centró en el incremento del número de personal médico, y no en procesos de curación reales, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los sistemas tradicionales. En este sentido, el discurso de los derechos humanos se convierte simplemente en un punto de inserción para nuevos

programas e intervenciones del Estado que amplían el poder de la gubernamentalidad, en una perspectiva foucaultiana. Como Dutkiewicz y Shenon expresan en el contexto africano con respecto a la estatización en África:

...como la corrupción, la ineficiencia en el establecimiento y la administración de las empresas del Estado, resistir presiones financieras, las políticas de importación y de la tasa de cambio y los proyectos para el desarrollo, en lugar de impedir la reproducción social de este grupo gobernante, fue un prerrequisito absoluto para ella...La culminación, o en un sentido capitalista racional, la operación eficiente de esos paraestados o proyectos para el desarrollo, hubiera hecho inútil la necesidad de producir nuevos planes y proyectos para conseguir los fines que sus predecesores habían fracasado en conseguir. *En este sentido, la ineficiencia era "eficiente": eficiente para la reproducción expandida del grupo gobernante.* Uno de los resultados de ello fue la expansión geométrica de una burocracia de bajo nivel corrupta y pobremente capacitada, incapaz de cumplir siquiera con sus pocas obligaciones profesionales, promovida por académicos y otros que vieron en la creación de otra agencia o de un nuevo cargo la solución para tratar con cada problema, y para emplear más personas de su propia clase. (Dutkiewicz y Shenton 1986, 111, énfasis mío)

Ello significa que el discurso predominante de los derechos humanos es incapaz de comprender una reivindicación por la libertad que no se reconoce dentro del aparato de la modernidad. Desde esta perspectiva, las posibilidades morales del Estado funcionan entonces para limitar el rango de derechos humanos que pueden actualmente ser realizados. Esta visión sufre de un exceso de confianza en el Estado como instrumento esencial del cambio social, especialmente en el contexto actual del Tercer Mundo, en el que existe una pérdida general de fe en el Estado como agente moral y político.

No es un dilema sencillo. Por un lado, no se puede negar que es esencial algún tipo de acción pública para establecer el respeto por muchos de los derechos humanos básicos, desde la eliminación del hambre a la garantía de la seguridad personal. Por otro lado, destacar la función predominante del Estado en el cumplimiento de los derechos humanos simplemente reproduce las mismas estructuras que han impedido el cumplimiento de esos derechos en primer lugar. El reto ante nosotros es imaginarnos alternativas de futuro en las cuales se puedan proteger los derechos humanos a través de mecanismos y estructuras que no repliquen y aumenten la estatización. En otras palabras, ¿es posible pensar en una acción pública que no dependa completamente de las estructuras del Estado tradicionales para su cumplimiento?

## LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MODELO ECONÓMICO DE LA VIOLENCIA

El tercer tema relativo a la constitución del discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia en el Tercer Mundo es su relación con la violencia. Aquí estoy interesado en investigar si el discurso de los derechos humanos posee una teoría integral de la violencia que proporcione soluciones a las víctimas, justificando su establecimiento como el único discurso de resistencia. Si existen formas de violencia que no son “visibles” para el discurso de los derechos humanos, entonces no es aconsejable confiar en él como único discurso de resistencia.

Para comenzar, se debe anotar que el término violencia no se conoce en el derecho internacional o la política, como Louis Henkin (1997) nos ha señalado. Mientras que el derecho internacional tradicional se ocupa principalmente del derecho de la guerra de los conflictos entre Estados, el derecho de la paz tradicionalmente se ocupa del aspecto cooperativo de las relaciones entre ellos. Después del establecimiento de la ONU y de la aparición del discurso de los derechos humanos en el periodo posterior a la Guerra Fría, el derecho internacional ha comenzado a regular otros tipos de violencia, incluyendo la violencia en la “esfera pública” (la violencia del Estado contra sus propios ciudadanos) y recientemente la violencia en la “esfera privada” (como las violaciones masivas, la violencia doméstica, etc.). El ímpetu para este último tipo de regulación proviene de mujeres activistas y académicas, fortalecidas por la aparición de una aproximación feminista al derecho internacional (Henkin 1997, 576). Estas académicas han criticado la división entre público y privado que permite al derecho internacional tradicional tratar ciertas formas de violencia contra las mujeres como privadas y, en consecuencia, más allá del alcance del derecho internacional, por ser asuntos que caen dentro de la jurisdicción doméstica de los Estados<sup>35</sup>.

Aunque los tipos de violencia que se encuentran regulados en el derecho internacional se han multiplicado, el discurso de los derechos humanos, bajo cuya bandera ha ocurrido esa expansión, mantiene una relación altamente ambivalente con el uso de la violencia en general. Primero, aunque se comprende normalmente que el discurso de los derechos humanos es una filosofía pacifista, mediante él es claramente legítimo para el Estado usar la violencia para proteger los derechos de sus ciudadanos. De hecho, el discurso de los derechos humanos impone obligaciones al Estado de usar la violencia con el propósito de asegurar los derechos humanos bási-

<sup>35</sup> Para una crítica feminista de la distinción público-privado, véanse Romany (1993) y Charlesworth (1992).

cos, como el derecho a la vida, a la libertad personal, a la seguridad física, a la igualdad, a la libertad de religión y a la educación “obligatorias”. Como adecuadamente refleja Upendra Baxi (1991, 163), “el discurso acerca los derechos es en este sentido y en todo lugar el discurso acerca de la violencia justificada”.

Se hace imperativo reconocer entonces que en contra de las concepciones comunes erróneas, el discurso de los derechos humanos no se basa en una teoría de la no violencia. Más bien, aprueba ciertas formas de violencia y desapruva otras. Por ejemplo, se afirma que la deportación en masa de más de un millón y medio de personas por el Khmer Rouge en 1975 es un crimen contra la humanidad, mientras que la deportación y expulsión masiva de 33 millones de refugiados del desarrollo de sus casas como resultado de proyectos para el desarrollo, como las represas, por el gobierno indio se ve simplemente (y si acaso) como “costos sociales” del desarrollo<sup>36</sup>. Desgraciadamente, es cierto que la violencia cometida en nombre del desarrollo permanece “invisible” al discurso de los derechos humanos. La cuestión entonces es: ¿el discurso de los derechos humanos tiene una teoría que justifique o proporcione la fundamentación para esta aprobación selectiva de algunas formas de violencia?

La respuesta es que el discurso de los derechos humanos no tiene realmente una teoría que justifique esta inclusión selectiva de algunas formas de violencia, aunque se ayuda de la división familiar entre dos conjuntos de derechos para justificar el tratar algunos derechos como más importantes. Ello se debe a que la división en dos conjuntos de derechos no se sustenta *en sí misma en una teoría que sea interna* al discurso de los derechos humanos, sino que refleja, más bien, la concepción dominante de la función del Estado en la economía que se deriva del discurso del desarrollo. Según una de las corrientes de esta concepción, el Estado como motor del desarrollo económico necesita involucrarse en la represión de los derechos políticos y civiles para garantizar los derechos económicos y sociales o, simplemente, el desarrollo. Es la llamada “tesis de la compensación” que justifica la “represión desarrollista”, como la ha denominado Jack Donnelly (1989, 188). La otra corriente de esta concepción permitiría, en lugar de eso, una formulación estrecha del conjunto de derechos políticos y civiles, mientras que ignoraría los factores estructurales, como la desigualdad de ingresos, la desigual distribución de la tierra y la pobreza aguda. Discutiré todo ello en la última sección de este capítulo, pero presentaré aquí una conclusión importante de mi análisis: el discurso de los derechos humanos puede ignorar y condonar ciertas formas de violencia, no porque ello se justifique en la división de los derechos o el principio de la “realización progresiva”

<sup>36</sup> La cifra de 33 millones la tomo de Roy (1999).

del PIDESC<sup>37</sup>, sino más bien porque se encuentra patológicamente arraigado en dos modelos del papel del Estado en la economía que se reflejan en el discurso de los derechos humanos. Ambos derivan del discurso del desarrollo.

Además, aunque el discurso de los derechos humanos parece haberse ampliado para incorporar formas “privadas” de violencia, por ejemplo en la familia, permanece extraño a la violencia “privada” del mercado sobre los individuos y las comunidades. Esta tendencia se ha hecho más pronunciada en una era de globalización y privatización en la que la marcha hacia el mercado se celebra sin reservas. Esto no es nuevo. Después de todo, el uso de procesos criminales y de la violencia para mantener los derechos a la propiedad privada ha sido siempre legítimo en el derecho de los derechos humanos, incluso si la interferencia que desataba esa violencia era ocasionada por privaciones extremas de comida o vivienda (Baxi 1998, 164).

Los ejemplos de la ceguera del discurso de los derechos humanos a la violencia del mercado abundan. La tragedia del gas en Bhopal en 1984 en la India nunca fue tratada por la ONU o por las ONG de derechos humanos como un problema de derechos humanos, a pesar de que miles de civiles inocentes perdieron sus vidas y unos cuantos miles más fueron afectados por el escape de gas de la planta de Union Carbide. De hecho, incluso ahora, cuando el caso busca abrirse camino a través de los tribunales estadounidenses, la comunidad de derechos humanos apenas se encuentra movilizadada para asegurar que se haga justicia con las víctimas. Segundo, aunque los artículos originales preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre los crímenes internacionales mencionaban la emisión de residuos tóxicos como crimen internacional, el reciente discurso del derecho penal internacional parece haberlo “pasado por alto” convenientemente. Desde la perspectiva de aquellos afectados por la emisión de residuos tóxicos, que son comunidades en su mayor parte pobres y marginadas del Tercer Mundo o minorías raciales del Primer Mundo, es inconcebible cómo estos crímenes de masas difieren de los otros crímenes de masas que se están incorporando dentro de ese derecho penal internacional. En esencia, la violencia económica, es decir, la violencia causada por mercado, se trata como fuera de los límites del derecho de los derechos humanos, aunque intente afirmarse en sí mismo como el único discurso liberatorio para el Tercer Mundo.

### Explicando el modelo económico de la violencia en el derecho internacional: el *homo oeconomicus* y el principio de la escasez

Estos puntos ciegos disciplinarios en el discurso de los derechos humanos internacionales en relación con la violencia del desarrollo y el mercado

---

<sup>37</sup> La “realización progresiva” en el ICESCR es un principio legal nebuloso al que los Estados acuerdan someterse en relación con los derechos mencionados en el Pacto. Debe compararse con los compromisos vinculantes e “inmediatos” realizados por los Estados bajo el ICCPR.

deben explicarse desde una perspectiva más amplia, en concreto, desde la perspectiva del derecho internacional del cual forman parte. Se debe comenzar por preguntarse: ¿por qué el derecho internacional ignora la violencia del desarrollo y qué nos dice ello acerca de la relación entre violencia y derecho y también entre derecho y resistencia?<sup>38</sup>.

Existen al menos tres razones por las cuales el derecho internacional ha ignorado y aún ignora la violencia del desarrollo. La primera tiene que ver con la propia naturaleza del derecho en la sociedad internacional y su relación con la violencia. El derecho internacional siempre ha estado bajo la sombra de la violencia y, de hecho, bajo el peligro de ser sobrepasado por ella. No es inusual, puesto que, como Hannah Arendt (1970, 4) señala, la propia sustancia de la acción violenta se administra mediante la categoría de medios-fines, donde el fin está siempre en peligro de ser aplastado por los medios que se necesitan para alcanzarlo. Ello es particularmente cierto en relación con el derecho internacional, donde la doctrina de la soberanía —entendida en el sentido de Austin, como un banco de fuerza organizada— ha sido el principio organizativo fundamental. De ahí surge una situación paradójica en la cual, por un lado, el ejercicio de la violencia por el soberano, sea interna o externamente, es un atributo esencial de su propia definición. Por otro lado, cada ejercicio de un acto de violencia socava el fin de establecer una comunidad basada en valores de respeto mutuo y acuerdo. Esto no es más que reformular nuevamente el viejo problema del derecho internacional: cómo establecer un orden en un mundo de Estados soberanos. En un nivel más profundo es también el problema al que se enfrenta el derecho en general: por un lado, el derecho necesita constituirse a sí mismo como la “otra” cara de la violencia para ser legítimo<sup>39</sup>; por otro, necesita usar la violencia instrumentalmente para preservar el poder. Las contradicciones creadas por esta paradoja se convierten en parte de las crisis continuas del derecho. Apenas necesita ser destacado que en el desarrollo, al igual que en el derecho internacional, se corre siempre el peligro de que los medios aplasten a los fines.

Segundo, el énfasis en el orden político y la construcción del Estado en los países del Tercer Mundo durante los cincuenta y los sesenta significaba que cualquier resistencia al Estado en sus actividades en pro del desarrollo fuera vista como antinacional. Ello se sigue inevitablemente de la constitución del desarrollo como la razón de Estado de un conjunto de países recientemente independientes. Como lo expresa Ashis Nandy (1992, 269),

cuando tras la descolonización, las élites nativas adquirieron el control sobre los aparatos del Estado, aprendieron rápidamente a bus-

<sup>38</sup> En esta sección me baso en Rajagopal (1999a).

<sup>39</sup> Ello se debe en parte a que el derecho en sí es producto de enfrentamientos que tienen lugar fuera de él, como ha señalado David Apter (1997, 3).

car la legitimidad en una versión local de la misión civilizadora y persiguieron establecer una relación entre el Estado y la sociedad similar a la colonial. Encontraron una justificación excelente para ello en las distintas teorías de la modernización que se encontraban en el aire tras la Segunda Guerra Mundial.

Ello constituyó un cambio en el derecho internacional, que pasó de resolver los problemas creados por el nacionalismo malo (modelo de Versalles) con un énfasis en la autodeterminación y en la paz democrática a un modelo que se ocupaba principalmente de las oportunidades creadas por el nacionalismo bueno (el modelo de las instituciones económicas internacionales) con un énfasis en la construcción nacional y el desarrollo.

A ese cambio ayudaron, dentro del clima anticolonial de ese periodo, los escritores radicales como Franz Fanon, Jean Paul Sartre y otros, que comenzaron a glorificar el papel de la violencia en la empresa del antiimperialismo y del nacionalismo radical del Tercer Mundo que promovía la violencia contra los enemigos de clase internos y sospechosos, como dice Sartre en el prefacio a *Los condenados de la Tierra*, de Fanon:

Para luchar contra nosotros la antigua colonia debe luchar contra ella misma; o más bien, las dos luchas forman parte de un todo. En el calor de la batalla, todas las barreras internas se vienen abajo; la burguesía marioneta de los hombres de negocios y de los tenderos, el proletariado urbano que siempre se encuentra en una posición de privilegio, el lumpen-proletariado de los barrios marginales, todos ellos caen dentro de la línea trazada por las masas rurales, ese verdadero arsenal para un ejército revolucionario nacional; porque en aquellos países donde el colonialismo ha obstaculizado deliberadamente el desarrollo, las masas campesinas cuando se revelan rápidamente devienen la clase revolucionaria. Porque conocen la opresión desnuda y la sufren mucho más que los trabajadores en las ciudades y para no morir de hambre exigen no menos que una demolición completa de las estructuras existentes. (Véase Fanon 1963, 11)

En el contexto de muchas revoluciones marxistas en Indochina y Latinoamérica en los años setenta, donde todas las estructuras existentes fueron “aplastadas”, el papel de la violencia ganó en reputación en los asuntos domésticos entre la izquierda, incluso si en las relaciones internacionales su reputación se estaba haciendo dudosa<sup>40</sup>. Según esta perspectiva, la violencia de la revolución pretendía liberarse del imperialismo y proporcionar los fundamentos para la construcción nacional a través del desarrollo, sobre la base de un modelo de crecimiento dirigido por el Estado. Por lo tanto, para las élites del Tercer Mundo, la batalla contra el subdesarrollo, incluida la desplegada dentro de los parámetros de la teoría dependientista de izquierda, justificaba todos los costos sociales y humanos. Esta conver-

<sup>40</sup> Una idea presentada por Arendt (1970, 11).

gencia de los tres elementos, desarrollo, proyecto nacionalista y violencia de Estado, demostró ser devastadora para las poblaciones de los países del Tercer Mundo, que fueron los objetivos de las revoluciones y luego del desarrollo.

Los efectos de esta convergencia de las ideologías de la liberación nacional, la construcción nacional y el desarrollo se pueden ver en varios frentes en el derecho internacional, como el confinamiento del principio de la autodeterminación al contexto colonial y su aspecto externo; la doctrina de *uti possidetis*, especialmente en África, que permitió al derecho internacional ignorar todos los movimientos por la autonomía cultural y territorial; la doctrina de la soberanía permanente sobre los recursos naturales (SPRN), que centró su atención en la cuestión de la fuente de control sobre la explotación de los recursos, en lugar de en cuán justa era la explotación en sí misma; la distinción en el derecho humanitario entre “refugiados” y “personas desplazadas”, que niega la protección legal a los refugiados del desarrollo y condona los desplazamientos masivos de poblaciones; finalmente, como ya se ha discutido, la exclusión de la violencia económica que tiene lugar bajo la bandera de la modernización y del desarrollo del discurso de los derechos humanos.

La tercera razón por la cual el derecho internacional ha permanecido ciego a la violencia del encuentro con el desarrollo son las limitaciones inherentes de lo que he llamado el modelo económico o de mercado de la resistencia que el derecho internacional convalida mediante la doctrina de los derechos humanos. En concreto, he sugerido que lo “humano” de los derechos humanos es el *homo oeconomicus*, el individuo moderno del mercado que se encuentra en poder de una racionalidad plena y cuyos intentos por cumplir sus plenas potencialidades se encuentran confinados dentro de las posibilidades morales del Estado y las condiciones materiales del mercado global. Por lo tanto, ciertas formas de resistencia a la dominación del mercado moderno o del Estado son inherentemente imposibles de subsumir bajo la bandera de los derechos humanos. Aún más, también sugiero que la idea de *homo oeconomicus* se basa en la idea de escasez, usada para legitimar una función concreta y dominante del Estado en la economía. El resultado de esto es que sobre los individuos y las comunidades se inflige una multitud de formas de violencia que permanecen fuera de los límites del discurso de los derechos humanos, que las trata como “normales” y “necesarias” para la tarea de gobierno.

El aspecto más visible de esta mercantilización de la libertad es la división entre dos conjuntos de derechos –los civiles y políticos frente a los económicos, sociales y culturales–, que se encuentra codificada mediante dos pactos, el PIDCP y el PIDESC. Esta división muy discutida entre Norte y Sur y entre dos conjuntos de derechos no se debió a ningún tipo de divi-

sión cultural, producto, por ejemplo, de una mayor compatibilidad entre los valores comunitarios asiáticos y los derechos económicos y sociales basados en la idea de obligación. Ni tampoco surge como causa de alguna oposición inherente de los países occidentales a los derechos económicos y sociales o de los países del Tercer Mundo a los derechos civiles y políticos, sino que es el resultado de una concepción de los derechos humanos, compartida por igual por los países del Occidente y del Tercer Mundo, por la cual el Estado se veía como el proveedor activo de los “bienes” que constituían el centro de los derechos económicos y sociales.

Esta división en dos conjuntos de derechos era prácticamente inevitable, dado que la ideología de los derechos humanos se basaba en un *homo oeconomicus* como participante total que tenía que ser acomodado en los sistemas económicos tanto capitalista como comunista, lo que se reflejaba fielmente en la división que daba lugar a dos conjuntos de derechos. El único fundamento común del acuerdo era entonces la estatización ya señalada. Como tal, ciertas funciones económicas del Estado comenzaron a ser vistas como naturales (el suministro de ley y orden, la creación y la extensión de la infraestructura, etc.) y si se requería ejercer violencia notable para realizar esas funciones, el discurso de los derechos humanos no se opondría. De hecho, lejos de oponerse a ella, el discurso se construyó asumiendo que el Estado necesitaba ejecutar ciertas formas de violencia “necesaria” sobre algunas personas para asegurar los derechos humanos de otras.

Ello significa que el discurso predominante de los derechos humanos es incapaz de comprender ninguna reivindicación de libertad que no pueda ser reconocida dentro de su aparato de modernidad, es decir, por su burocracia. Esas reivindicaciones son hechas periódicamente por los movimientos de renovación cultural y los antimodernidad que pretenden conseguir, por ejemplo, sus propios derechos a la salud y la educación, y mecanismos de resolución de disputas, que no tengan que traducirse en el hospital, la escuela y el tribunal. Dentro del universo de los derechos humanos, no existe espacio para tal pluriverso<sup>41</sup>.

Una razón fundamental para ello es el pensamiento económico que subyace en nuestro discurso político de los derechos (véase Bowles y Gintis 1986). El concepto básico de este pensamiento económico es el de la escasez, que significa

el presupuesto técnico de que las necesidades del hombre son grandes, por no decir infinitas, mientras que sus medios están limitados y son inciertos. La solución implica elecciones sobre la asignación de medios (recursos). Este “hecho” define el “problema económico” por

<sup>41</sup> Tomo prestado el término “pluriverso” de Esteva y Prakash (1998).

excelencia, cuya solución es propuesta por los economistas mediante el mercado o el plan. (Véase Esteva 1992)

El concepto de escasez se encuentra en el corazón del desarrollo, aunque Marshall Sahlins (1972), entre otros, nos ha mostrado que está ausente en culturas en las que presupuestos no económicos gobiernan sus vidas.

Este concepto de escasez gobierna también firmemente el discurso de los derechos humanos, mediante derechos como “el derecho a un mejor estándar de vida” o el “derecho al trabajo”. El “derecho a un mejor estándar de vida” no sólo se encuentra dentro de una dinámica de “mejora” perpetua del Tercer Mundo para alcanzar a Occidente (porque se basa en el consumo de bienes modernos como las carreteras, los teléfonos, los faxes, etc., vigilado por el Banco Mundial y otros guardianes de los estándares globales), sino que hace también legítimo que el Estado incremente su tamaño para hacer cumplir ese derecho. De manera similar, se defiende el “derecho al empleo” como el derecho a la participación en una economía formal moderna, negándose a reconocer el valor del trabajo en la economía informal o la familia. La movilización simplemente por un “derecho al empleo”, por lo tanto, crea las bases morales y materiales para facilitar la absorción de las reivindicaciones dentro de las estructuras institucionales del Estado y del mercado, y difícilmente podría por ello constituir una política progresista para los juristas del Tercer Mundo en el contexto del capitalismo global de inicio del siglo XXI.

El punto no es que tenemos que oponernos a la consecución de mejores estándares de vida o que el derecho al trabajo sea una mala idea; más bien, sugiero que las preguntas que deberíamos hacernos son: ¿de qué tipo de estándares de vida estamos hablando, de quién son esos estándares de vida, cuál es el criterio para medirlos? ¿Quién tiene la responsabilidad de definir y hacer cumplir esos estándares? ¿Cuál debería ser la actuación de las políticas públicas? ¿Son los estándares de vida continuamente crecientes y sostenibles medioambientalmente? Plantear esas preguntas centra la atención inevitablemente en la naturaleza de los cambios sociales que se pretenden mediante esos derechos y en la función de garantizarlos que tienen el Estado, las instituciones internacionales y el mercado. En lugar de estas cuestiones, el discurso actual de los derechos humanos se elabora sobre un concepto de escasez pasado de moda que sólo conduce a un resultado: el fortalecimiento del papel del Estado, haciendo que las funciones concretas del Estado, del mercado y de las instituciones internacionales parezcan “naturales” dentro del proceso de desarrollo, y legitimando el uso de la violencia por el Estado para garantizar ciertos fines preconcebidos.

Si muchos derechos económicos y sociales, como el trabajo, se basan en los conceptos de civilización y escasez y se ven explícitamente como garantes y legitimadores de configuraciones particulares de las instituciones internacionales, las autoridades nacionales y el mercado, la situación

para los derechos políticos y civiles no es mejor. Muchos de estos derechos, como el derecho de reunión, organización, a un juicio justo, a la libertad de información, a no sufrir la detención arbitraria, etc., se basan en la existencia de funcionarios del Estado que van desde la policía y los funcionarios de prisiones, hasta los jueces, fiscales y abogados defensores, justificando por tanto un nivel sustancial de estatización, que hace posible la extensión del mercado a las áreas más remotas posibles<sup>42</sup>.

Invertir la relación contradictoria y ambivalente entre el discurso de los derechos y la violencia es una tarea larga y compleja. Pero un proceso de introspección disciplinaria debería comenzar preguntándose y respondiendo varios interrogantes clave: ¿Debería tener el discurso de los derechos humanos una teoría de la violencia y en qué principios debería basarse? ¿Qué tipos de violencia son visibles en el discurso y qué tipos de violencia no lo son? Si hay algunos tipos de violencia que son menos visibles, ¿ello se debe a un abierto “prejuicio de clase” contra el pobre y las comunidades marginadas? En concreto, ¿por qué la violencia del desarrollo, que ha exigido y continúa exigiendo millones de “víctimas”, nunca es tan visible como otros tipos de violencia? ¿Puede el discurso de los derechos humanos continuar apoyándose en el Estado como el garante único de los derechos económicos y sociales, lo que simplemente puede valer para legitimar la función del Estado en el desarrollo? ¿Cómo puede el discurso de los derechos humanos asumir el hecho de que *es el proceso de construcción del desarrollo el que ha causado violaciones importantes de los derechos humanos* entre sectores desfavorecidos de los pueblos del Tercer Mundo? En vez de hacerse esas preguntas críticas, el discurso predominante de los derechos humanos se etiqueta a sí mismo de progresista por el apoyo facilista que brinda a un Estado de “bienestar” en una era de fetichismo del mercado y de la globalización. Si uno no es cuidadoso, termina simplemente relegitimando formas violentas de intervención estatal en muchas sociedades del Tercer Mundo.

## LA TRANSFORMACIÓN DESARROLLISTA DE LA SOCIEDAD Y EL GIRO HACIA LA CULTURA

Como ha observado Makau Mutua (1996a), las discusiones más intensas en el derecho de los derechos humanos se dan hoy en día acerca de la cultura. En varios instrumentos internacionales, como el “Documento Blanco” chino<sup>43</sup>, la Declaración de Bangkok de los gobiernos asiáticos, anterior a la

<sup>42</sup> Para el argumento de que el sistema de mercado surgió como resultado de intervenciones deliberadas y a menudo violentas del Estado, véase Polanyi (1994).

<sup>43</sup> Véase Human Rights in China (Los derechos humanos en China), Information Office of State Council, Beijing, 1991, citado en Steiner y Alston (1996, 233).

Conferencia de Viena de 1993<sup>44</sup>, o la Declaración de El Cairo sobre derechos humanos de 1990<sup>45</sup> por la Organización de la Conferencia Islámica, los gobiernos de varias tendencias políticas y convicciones religiosas han declarado su insatisfacción con el lenguaje universalista del discurso de los derechos humanos.

La parte más visible y poderosa de este debate ha sido en relación con los valores asiáticos: el argumento presentado principalmente por varios de los líderes y representantes de los gobiernos del Este y del Sudeste de Asia es que sus sociedades tienen nociones de derechos humanos que difieren culturalmente de los derechos humanos “universales” encontrados en la DUDH y en otros instrumentos universales. Esta afirmación de los valores asiáticos alcanzó su cúspide durante finales de los ochenta y mediados de los noventa, el mismo período en el que el informe del Banco Mundial “East Asian Miracle” (El Milagro de Asia del Este) (1993) expuso la aparición de una posible “tercera vía” para el desarrollo.

Esta coincidencia temporal debe ser explorada en profundidad para averiguar si existen conexiones posibles entre estos dos debates en torno a Asia. De hecho, el relativismo cultural no fue históricamente una posición política o jurídica de los países recientemente independientes (cuando sólo había unos pocos de ellos) durante el proceso de redacción de la DUDH o de los dos Pactos de derechos humanos. Esencialmente, es un debate reciente que tiene sus orígenes en la segunda mitad de los años setenta, específicamente en el contexto del fracaso de las reivindicaciones redistributivas del Tercer Mundo en los foros de la ONU y en el éxito de las economías de los llamados “tigres” de Asia del Este. Vinculando el debate acerca del relativismo cultural y los derechos humanos con el debate acerca del desarrollo en Asia, se pueden mostrar algunos de los peligros de establecer el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia. Específicamente, se sugiere que el debate entre relativismo cultural y universalismo se comprende mejor como una discusión acerca del desarrollo, más que sobre derechos humanos, y dentro del desarrollo, como un debate acerca del papel adecuado del Estado en la economía, en particular. La “transformación desarrollista” de los discursos de los derechos humanos, a mi juicio, ha causado ese giro hacia la cultura.

### **Investigando los orígenes del discurso sobre la “cultura”: los derechos humanos contra otros discursos**

Antes de presentar las distintas corrientes recientes de críticas relativistas, es necesario hacer algunos comentarios acerca del papel de la cultura en el

---

<sup>44</sup> Reimpreso en Davies (1995).

<sup>45</sup> Para una discusión al respecto, véase Mayer (1994).

trabajo académico sobre derechos humanos, con el propósito de averiguar qué entienden por crítica relativista cada una de las distintas tendencias dentro de ese trabajo académico. Se debe comenzar por aclarar en qué consiste ese trabajo académico, si consiste sólo en escritos “jurídicos” sobre el conjunto de derechos humanos o si incluye otras obras sobre derechos humanos en los campos de la antropología, la sociología, la teoría política y otras disciplinas de las ciencias sociales. Tradicionalmente, el trabajo académico “jurídico” sobre derechos humanos no se preocupaba de la cultura, y la doctrina no permitía –con una sola excepción<sup>46</sup>– ninguna derogación de los derechos universales sobre bases culturales. El trabajo académico tradicional sobre derechos humanos, que estaba dominado por juristas que desarrollaban su trabajo en los EE.UU., no se preocupaba de la cultura y ello se reflejaba en los principales manuales (véase, p. ej., Lillich y Hannum 1995). El presupuesto era que la cultura era algo que estaba “ahí fuera”, mientras que la universalidad era el lenguaje normal de un derecho internacional que estaba más allá de la cultura. Incluso si los derechos humanos comenzaron a aparecer cada vez más en la agenda global a partir de mediados de los sesenta, los internacionalistas más importantes no se preocuparon del problema de la cultura. Lo más cercano a ello es el trabajo de Oscar Schachter (1983) sobre dignidad humana, como una respuesta parcial a los compromisos nacientes del Tercer Mundo con los derechos humanos en la ONU<sup>47</sup>. De hecho, hasta hoy en día, los académicos más importantes de derechos humanos no han escrito ningún libro o artículo destacado en el que se hayan ocupado del desafío del relativismo cultural.

Por ejemplo, la celebrada obra de Henkin (1990) no dedica ni un sólo capítulo al relativismo cultural. Todo esto es aún más cierto en el caso de la práctica estatal de los Estados no occidentales. En sus pronunciamientos en la ONU y en otros lugares, los Estados no occidentales apoyaron los derechos humanos en sus luchas contra el apartheid, aunque criticaban la naturaleza “burguesa” de la retórica occidental de los derechos humanos. Pero raramente, si acaso, objetaron el discurso de los derechos humanos sobre el fundamento de la diferencia cultural, hasta finales de los setenta y los años ochenta.

La situación es de alguna forma distinta en las obras académicas de ciencias sociales sobre los derechos humanos. A pesar de las bien conocidas críticas de los derechos humanos que surgen de la teoría política y social –el “sinsentido sobre zancos” de Bentham, la crítica marxista del “egoísmo” de los derechos en *La cuestión judía* y la crítica de Alasdair MacIntyre

<sup>46</sup> El artículo 63 (3) de la CEDH permite una excepción para las colonias.

<sup>47</sup> No era sorprendente, porque Schachter se encontraba entre un puñado de internacionalistas liberales progresistas que prestaban atención a las preocupaciones del Tercer Mundo.

(1981, 67) a los derechos de que “creer en ellos es creer en brujas y unicornios”, por mencionar sólo unos pocos ejemplos prominentes—, es la antropología la que ha proporcionado las críticas más constantes de los derechos humanos desde la perspectiva de la cultura<sup>48</sup>. En efecto, ese hecho es consistente con la división colonial de las ciencias sociales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que la antropología se ocupaba de los pueblos no occidentales y se preocupaba por la “cultura”, mientras que las otras ciencias sociales se ocupaban de categorías “universales”.

Así, la celebrada declaración del Comité Ejecutivo de la Sociedad Antropológica Estadounidense (AAA por sus siglas en inglés), sobre relativismo cultural, redactada por Melville Herskovits, afirmaba que “las normas y los valores son relativos a las culturas de las que provienen, de manera que cualquier intento por formular postulados que surjan a partir de códigos morales o creencias de una sola cultura debe en esa medida abstenerse de aplicar cualquier Declaración de Derechos Humanos a la humanidad como un todo” (citado en Steiner y Alston 1996, 199). A pesar de este enfrentamiento inicial con el discurso global de los derechos humanos, la antropología permaneció bastante alejada de los debates Norte-Sur u Oriente-Occidente hasta al menos el inicio de los noventa, cuando retomó nuevamente su compromiso con los derechos humanos. Por ello, la AAA dedicó 1994 al tema de los derechos humanos.

Las otras disciplinas habían comenzado, al menos hacia los años setenta, a ocuparse del problema de la cultura debido a la influencia de varias áreas de investigación (estudios culturales, estudios feministas, teoría poscolonial) y a la necesidad de comprender un mundo de hibridación y mestizaje. Pero incluso antes, la disciplina de los estudios del desarrollo se había ocupado decisivamente del problema de la cultura, comenzando en los años cincuenta, tras la divulgación de la tesis de la “economía dual” de Arthur Lewis<sup>49</sup> y la publicación del *Asian Drama* (Drama asiático), de Gunnar Myrdal (1968)<sup>50</sup>. Este compromiso con la cultura se había hecho necesario debido al hecho de que eran los estudios del desarrollo los que hacían de “puente” entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo, proporcionando los instrumentos disciplinarios para la transformación de las áreas “tradicionales” del Tercer Mundo en áreas “modernas” cultural, política y económicamente: la índole de la teoría de la modernización.

<sup>48</sup> Para una excelente colección de ensayos de antropología y derechos humanos, véase Wilson (1997).

<sup>49</sup> Aunque el término dualismo fue acuñado por el economista holandés J.H. Boeke y se puede ver articulado en los escritos de los economistas coloniales como J.S. Furnivall, fue Arthur Lewis quien lo usó en el contexto de la teoría económica. Véase Lewis (1954, mayo 22/2, 131-91), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, Manchester School, citado en Banuri (1990).

<sup>50</sup> Para un análisis soberbio de la evolución de los estudios del desarrollo, véase Banuri (1990). Véanse también Hirschman (1981) y Sen (1983).

Reflejando los cambios que estaban ocurriendo, la Universidad de Chicago fundó en 1956 la revista *Economic Development and Cultural Change* (Desarrollo Económico y Cambio Cultural). Esta preocupación por la “tradición” y la “cultura” continuó en las disciplinas de los estudios del desarrollo durante los sesenta, los setenta y los ochenta, manifestándose como estudios políticos del desarrollo, del desarrollo rural o de la función social del conocimiento. En los años noventa, esta preocupación por la cultura continúa imparable en el discurso del desarrollo. Por ejemplo, Joseph Stiglitz, el economista jefe del Banco Mundial, describió recientemente el desarrollo como un “momento transformador” que conllevaba un “movimiento de las relaciones tradicionales, formas tradicionales de pensamiento, formas tradicionales de tratar con la salud y educación y métodos tradicionales de producción hacia formas más ‘modernas’”<sup>51</sup>. Esta constante oposición entre la “tradición” y lo “moderno” es hoy totalmente familiar en el discurso del desarrollo.

Existen parecidos entre los discursos del desarrollo y de los derechos humanos en relación con su actitud hacia la cultura. El discurso de los derechos humanos se constituye en oposición a la cultura y está en una compleja tensión con ella, al contrastar su espacio universal de “ciencia del derecho” con la esfera particular de la cultura<sup>52</sup>. Desde esta perspectiva, el derecho es a la cultura lo que los derechos individuales son a sus violaciones: ambos se necesitan mutuamente, incluso si cada uno intenta trascender al otro. De manera similar, el discurso del desarrollo se constituye en oposición y en compleja tensión con la cultura, contrastando su espacio universal, que se apoya en la economía del burocratismo científico meritocrático, con el lugar concreto donde se da la cultura. Aquí la cultura se observa como un obstáculo que tiene que superarse, ya que se ve como responsable de los males económicos, políticos y sociales (por ejemplo, las “familias extendidas”, o la “propiedad comunitaria de la tierra” o las “relaciones clientelistas”) y, en consecuencia, del fracaso del desarrollo o la democracia. Por otro lado, el discurso del desarrollo también necesita a la cultura, puesto que no se puede autodefinir el mercado “ideal” o “normal” sin compararlo con otra cosa. Por lo tanto, ambos discursos reconocen la cultura e incluso intentan trascenderla<sup>53</sup>. En ambos discursos universales, lo universal es la autorrepresentación de la metrópolis, mientras que lo cultural es la descripción de la periferia.

<sup>51</sup> Stiglitz (1999, 3), citando su conferencia Prebisch de 1998 (disponible en la red en <http://www.worldbank.org/html/ext./extme/js-0227999/index.htm>).

<sup>52</sup> Véase la colección de ensayos en Alston (1996, capítulo 2). Para una crítica, véase Rajagopal (1998).

<sup>53</sup> Como dice el presidente del Banco James D. Wolfensohn (1998), “...no creemos que se pueda progresar a menos que reconozcamos la base y el pasado del que provenimos”.

Aun así, existen diferencias significativas entre el discurso de los derechos humanos y otros discursos en relación con sus actitudes hacia la cultura. El discurso de los derechos humanos se presenta como neutral, apolítico, jurídico y no ideológico y, siendo así, no contiene en su interior ninguna preferencia por lo “tradicional” o lo “moderno”. De hecho, el corpus de derechos humanos reconoce un derecho de las minorías a su propia cultura en el artículo 27 del PIDCP. Desde esta perspectiva, los derechos humanos son compatibles con las sociedades modernas y tradicionales, porque los derechos básicos están más allá de la cultura. Como nos dice Henkin (1990, 2), “la justificación de los derechos humanos es retórica, no filosófica... los derechos humanos son universales: pertenecen a todo ser humano en toda sociedad humana. No difieren con la geografía o la historia, la cultura o la ideología, el sistema político económico o la fase de desarrollo social”.

En cambio, como ya he anotado, el discurso del desarrollo dice claramente que su proyecto es permitir la transición de la “tradicición” a lo “moderno” porque esto último es mejor y más eficiente. Aunque a primera vista esta posición agnóstica del discurso de los derechos humanos hacia la “cultura” pudiera confundirnos, debe recordarse que es parte de un esfuerzo por permanecer en lo “jurídico” y, por consiguiente, por encima del tumulto de la oposición ideológica y cultural. Siendo así, el discurso de los derechos humanos se encuentra postulándose constantemente como “derecho”, aunque como reconoce un importante manual, la “lucha por los derechos... (es) una lucha política en la cual los tribunales deben cuando menos ser actores marginales” (Steiner y Alston 1996, vi). Esta diferencia esencial se debe tener en mente para comprender el contraste entre lo “jurídico” y otras corrientes disciplinarias dentro de la crítica relativista. Una matriz de oposiciones binarias, que se presentará a continuación, puede ser útil para aclarar y comparar las distintas corrientes de la crítica que aquí se presentan brevemente.

No es por accidente que la mayoría de todas estas críticas relativistas han venido de la filosofía, la teoría política, la antropología y los estudios feministas, es decir, de fuera del “derecho”. Los escritos jurídicos, en su mayoría, han mantenido el coro universal. Ello se debe al hecho de que los juristas de derechos humanos, al igual que la mayoría de los juristas, tienden generalmente a mirar hacia dentro y a destacar los aspectos normativos, teóricos y judiciales de los derechos humanos que están del lado del universalismo. Los antropólogos, los científicos políticos y los actores de otras disciplinas que trabajan en el campo de los derechos humanos tienden a destacar los aspectos políticos y antagónicos de las luchas por los derechos humanos. Los juristas buscan la armonía y la síntesis a partir de principios generales, mientras que otros profesionales se centran en las diferencias y lo concreto.

## Universalidad frente a relativismo cultural: una tabla conceptual

Derecho	Otras disciplinas
Formalismo	Antiformalismo
Adjudicación (tribunales)	Agitación (calles)
Derecho	Política
Internacional	Comparativo
Universalidad	Cultura
Normas	Instituciones
Teoría	Activismo

Estas diferencias demostraron tener importancia cuando, en los setenta, el debate sobre el desarrollo y el NOEI comenzó a “usurpar” el discurso de los derechos humanos. A medida que la estrategia del NOEI iba fracasando, muchos intelectuales del Tercer Mundo vieron los derechos humanos como el último instrumento disponible para oponerse a la hegemonía económica y política de Occidente<sup>54</sup>. Así, en África, el académico Keba M'Baye formuló el derecho al desarrollo, Mohammed Bedjoui escribió sobre el derecho a la solidaridad o intelectuales cercanos a la izquierda en Occidente, como Richard Falk (1981) y René Dupuy (1980), escribieron aplaudiendo el valor del socialismo para los derechos humanos. Era claro que el debate sobre el desarrollo había llegado a la puerta del discurso de los derechos humanos, que la lectura del discurso de derechos humanos en términos de desarrollo estaba ya de camino.

Los académicos occidentales comenzaron entonces a publicar artículos sobre “la tercera generación de los derechos humanos” y el Secretario General de la ONU escribió su primer informe sobre el derecho al desarrollo en los ochenta (Marks 1981, Naciones Unidas 1979). Cada vez era más claro que el Tercer Mundo había “llegado” al campo intelectual de los derechos humanos. Desde ese momento, era sólo lógico e inevitable que el discurso de los derechos humanos se asociara cada vez más con “cultura”. En otras palabras, antes de que los intelectuales y los Estados del Tercer Mundo comenzaran a apropiarse del discurso de los derechos humanos en los años setenta para usarlo en el discurso del desarrollo, era un discurso bastante marginal con poca relevancia en la vida política y social de la mayoría de los pueblos en el mundo. Después de esa apropiación, el discurso de los derechos humanos se convirtió en una parte del discurso más amplio del desarrollo, convirtiéndose así en un terreno de conflictos y luchas sobre la cultura, los recursos naturales, las formas de violencia y la justicia entre Occidente y no Occidente. En consecuencia, debe destacarse

<sup>54</sup> Doy las gracias a Mohan Gopay del Banco Mundial por las discusiones acerca de este punto.

que la así llamada tensión entre universalidad y cultura en el campo de los derechos humanos no es un fenómeno atemporal destinado a ocurrir fatalmente, sino, más bien, un debate contingente y específico históricamente que surgió en tiempos relativamente recientes en el contexto del debate en progreso sobre el desarrollo.

### *¿De la redistribución a la cultura? El relativismo y el desarrollo*

Este paralelismo entre el discurso de los derechos humanos y el discurso del desarrollo, la “captura” progresiva del primero por el segundo, se hace visible cuando observamos la secuencia temporal de las distintas corrientes de críticas relativistas culturales. Casi todos los escritos sobre relativismo proceden de principios de los ochenta, comenzando con el artículo de 1982 de Panikkar<sup>55</sup>. Ese mismo periodo, debemos recordar, se encuentra marcado por una reorientación de la política del Tercer Mundo en la ONU después del fracaso de las propuestas del NOEI, la popularidad de Reagan y Thatcher y el ascenso de los paradigmas económicos neoclásicos (neoliberalismo) que celebraban el mercado. Consecuentemente, el discurso de los derechos humanos acabó siendo el nuevo terreno donde Occidente y el Tercer Mundo luchaban por el significado y la naturaleza del “desarrollo”. En otras palabras, como he afirmado anteriormente, el fracaso de las reivindicaciones redistributivas del Tercer Mundo en los foros de la ONU condujo al Tercer Mundo a dirigirse al discurso de los derechos humanos como el nuevo campo de lucha sobre el desarrollo. Las antiguas reivindicaciones redistributivas se presentaban ahora en términos de “derechos” (como el derecho al desarrollo), aunque Occidente intentaba contrarrestarlas recurriendo también a los “derechos” (derechos individuales estrechamente conceptualizados que se negaban a reconocer relaciones y obligaciones sociales). La expansión de la CDHNU en 1979, mediante la inclusión de un gran número de Estados del Tercer Mundo, también contribuyó a este enfrentamiento por el significado de los derechos humanos.

Las críticas relativistas que surgieron a principios de los ochenta, lo hicieron en el contexto de estas luchas sobre los derechos humanos dentro de una más amplia relación con el desarrollo. Más generalmente, las críticas relativistas se ocupaban de la naturaleza de la modernidad que se pretendía transmitir mediante el discurso “universal” de los derechos. El discurso de los derechos humanos se enfrentaba así al viejo dilema del discurso del desarrollo, la relación apropiada que su “modernidad” debía tener con la “cultura” y la “tradicción”. Por un lado, los intelectuales del

<sup>55</sup> No quiero decir que no existan obras sobre relativismo cultural antes de 1980, sino sencillamente que esas obras no tomaban como referente el discurso de los derechos humanos, sino otras categorías. Para un ejemplo de ese trabajo académico temprano, véase la bibliografía citada por Renteln (1990). Describo las varias corrientes de las críticas relativistas en las próximas páginas.

Tercer Mundo veían que algún tipo de “modernidad” era necesaria, con el propósito de mantener el compromiso con las reformas sociales progresistas y el proceso de construcción nacional en progreso. Por otro lado, la “tradicción” y la “cultura” proporcionaban el contexto específico dentro del cual las reivindicaciones “universales” podían llegar a cumplirse. Yuxtaponer la modernidad y la cultura era por aquel entonces la herramienta usual del repertorio de la administración colonial y poscolonial.

Entre los relativistas persistía esta tensión entre un deseo por normas universales y la esperanza de preservar contextos concretos. La mayoría de los relativistas resolvieron esta tensión colocándose ellos mismos en oposición al *particular tipo de universalismo que se encuentra incorporado en el discurso de los derechos, pero no a la idea de universalidad en sí*. En ese sentido, la mayor parte de sus críticas son un “relativismo débil” que se opone al “relativismo fuerte”<sup>56</sup>. El objeto de la crítica aquí es la estrechez del “universalismo” y la consiguiente reivindicación de la ampliación de las bases culturales del discurso de los derechos. El resultado es por ello un compromiso con la normatividad, con la idea de un conjunto universal de derechos que sean “culturalmente correctos”. En otras palabras, con unas cuantas excepciones, la mayoría de las críticas relativistas reconocen la necesidad conceptual de la universalidad, aunque critiquen el prejuicio cultural inherente en la versión existente de los derechos humanos. En ese sentido, es bastante equivocado ver el relativismo y el universalismo en términos maniqueos, puesto que ambos son elementos necesarios en el discurso de los derechos, de la misma forma que “tradicción” y “modernidad” lo son en el discurso del desarrollo.

Ello se hace evidente si miramos rápidamente las distintas corrientes de críticas relativistas. Simplificando al extremo, dividimos estas críticas en cuatro categorías<sup>57</sup>:

- a. *Cultura como comunidad*: equipara la cultura con la comunidad. Influenciada por la crítica marxista de los derechos, contempla el discurso predominante de los derechos humanos como orientado individualmente y, por lo tanto, incapaz de ser relevante para las culturas basadas en ideas de comunidad, como las sociedades no occidentales

<sup>56</sup> Se usa el relativismo débil para describir a aquellos que conceden la posibilidad conceptual de un conjunto universal de derechos, pero que defienden que la realización depende del contexto cultural. Los relativistas fuertes sostienen que la cultura es la fuente principal de derechos y que, por lo tanto, no existe la posibilidad de derechos transculturales por definición en un mundo de pluralismo. Véase, p. ej., Steiner y Alston (1996, 192-93). Véase también Alston (1996, parte II, introducción). Jack Donnelly (1989, 109-110) usa tres categorías: radical, fuerte y débil.

<sup>57</sup> Tomo estas categorías de Rajagopal (1998). Estas categorías no son selladas, como se puede ver en el hecho de que autores que caen dentro de una categoría también están en otra. Para una categorización distinta, véase Mutua (1996b).

africanas y asiáticas. Los ejemplos incluyen la Declaración de la AAA en 1947<sup>58</sup>, Panikkar (1982), Kothari (1987) y Kausikan (1993).

- b. *Cultura como nación*: equipara la cultura con el Estado-nación. Es defendida principalmente por los representantes de los gobiernos del Tercer Mundo. Los ejemplos incluyen a Teson (1985) y Kausikan.
- c. *Cultura como universalismo*: cree que los valores universales pueden y deben ser deducidos sólo dentro de cada cultura. Ve el multiculturalismo y la diversidad como prerequisites para la generación de derechos universales. Los ejemplos incluyen a An-Na'im (1990), Renteln (1990), Mutua (1995a), Santos (1997), Baxi (1998) y Peerenboom (1993).
- d. *Universalidad como cultura*: contempla el discurso de los derechos universales existente como producto de una tradición cultural concreta, es decir, la del Occidente. Es escéptica acerca de la posibilidad de un discurso universal que pueda llegar a trascender la cultura. Los ejemplos incluyen a Donnelly (1989), Pannikar (1982), Kothari (1987), Ghai (1994), Kausikan (1993), Shivji (1989, 1995), Esteva y Prakash (1998), Otto (1997a, 1997b) y Engle (1992b).

La posición de esos autores difiere considerablemente dentro de estas categorías. Por ejemplo, dentro de la posición de la cultura como comunidad, aunque los autores citados comparten el argumento de base, difieren considerablemente en sus resultados: la Declaración de la AAA y Panikkar no rechazan el universalismo de los derechos humanos, Kothari es ambivalente, mientras que Kausikan rechaza el universalismo. En otras palabras, sus aproximaciones al significado de cultura no parecen ser determinantes de sus actitudes hacia el régimen normativo de los derechos humanos y hacia el fin último para el que deberían pensarse.

Igualmente, aunque Teson y Kausikan parecen comprender la cultura como nación, llegan a conclusiones opuestas: Teson, un fuerte defensor de la universalidad, y Kausikan, un destructor articulado de ella. Teson revela su comprensión de cultura como nación mediante su análisis no problemático en torno a si la diversidad cultural se reconoce o no como justificación para la violación de los derechos humanos bajo el derecho internacional positivo. Puesto que el derecho internacional positivo es un producto del comportamiento del Estado actualizado mediante los tratados y la costumbre, su análisis sólo puede realizarse haciendo equivalentes las fronteras de la cultura con las del Estado-nación. Y eso es precisamente lo que hace. Por lo tanto, Teson (1985, 125) declara que “en ningún lugar de las conven-

<sup>58</sup> Para el texto, véase Steiner y Alston (1996, 198). Recientemente, la AAA ha aprobado una nueva declaración sobre derechos humanos. Para una revisión crítica de la posición de la AAA, véase Engle (2001, 536-539).

ciones de derechos humanos... se reconoce el derecho de los gobiernos a evadir el cumplimiento alegando la prioridad de las tradiciones locales”.

An-Na'im, Renteln y Peerenboom conciben la cultura como universalidad en el sentido de que no rechazan la idea de universalidad en sí, pero argumentan que ésta debe conseguirse desde el interior de las culturas, en lugar de imponerse desde fuera. Para An-Na'im debe conseguirse dentro de la Sharia, para Renteln debe basarse en el principio de *lex talionis* y para Peerenboom, los valores del confucionismo deben proporcionar el marco. Hasta cierto punto, esta perspectiva también es compartida por Panikkar y Kothari, que destacan las culturas hindú e india respectivamente. Una corriente ligeramente distinta de este argumento es la adoptada por Santos, Baxi y Mutua, quienes defienden un universalismo que *refleje* los valores culturales<sup>59</sup>. Pero a pesar de esta simultaneidad de enfoque con respecto a la cultura, todos ellos parecen tener distintas actitudes hacia el marco normativo de los derechos humanos. Mientras que An-Na'im parece asumir la preexistencia de un marco normativo “internacional” coherente muy poco problemáticamente (aunque nunca lo dice explícitamente) y discute la adecuación de la Sharia dentro de él, Peerenboom parece ser bastante consciente acerca del estatus normativo de los derechos humanos y evita hacer alguna declaración sobre la adecuación de las prácticas chinas con él. Renteln también piensa que es posible una universalidad que atraviese las culturas, mientras que Santos, Baxi y Mutua reconocen explícitamente la necesidad de un marco normativo universal.

Finalmente, la Declaración de la AAA, Donnelly, Pannikar, Kothari, Ghai, Kausikan, Shivji, Otto y Engle parecen tener una comprensión de la universalidad misma como cultura. Así, todos ellos sostienen en distinto grado que la tradición de los derechos humanos es occidental, aunque ninguno de ellos alcanza las mismas conclusiones en relación con el marco normativo de los derechos humanos. Donnelly defiende sin reservas la universalidad; Pannikkar, Shivji y Ghai, la cualifican; Kothari es ambivalente; Kausikan, la rechaza; Engle y Otto son agnósticos. Así, una vez más, se ve el problema de la divergencia entre las actitudes hacia la cultura y la universalidad, y entre las actitudes hacia el marco normativo de la disciplina.

Este descubrimiento es importante porque muestra que en contra de la división ordinaria de los autores en dos campos (entre aquellos que sostienen la necesidad de la sensibilidad cultural y aquellos que rechazan los derechos humanos), existen en realidad muchas posiciones complejas, que hacen imposible predecir cuál será probablemente su actitud hacia la estructura normativa. En otras palabras, no se puede asumir simplemente

<sup>59</sup> Para una formulación compleja de la aproximación “multicultural”, véase Santos (1997). Véase también Mutua (1995a).

que hay unos que “apoyan” el universalismo y otros que no. En realidad, todo parece bastante más complicado. Pero aún más importante es que una lectura atenta de muchos de estos autores hace evidente que la discusión alrededor de la dialéctica entre cultura y universalidad es en el fondo una discusión sobre la dialéctica entre tradición y modernidad, la misma que está en el corazón del discurso del desarrollo. Esta similitud entre los discursos de los derechos humanos y del desarrollo en su relación con la cultura se pierde, si se ven la universalidad y el relativismo como conceptos totalmente opuestos el uno al otro. Como he sugerido, es mejor ver estas categorías como parte del proceso constitutivo del discurso de los derechos humanos, al igual que la tradición y la modernidad se encuentran en el corazón del proceso constitutivo del discurso del desarrollo.

*¿Uno o dos debates? Investigando los orígenes de los debates sobre los valores asiáticos y el milagro de Asia del Este*

La dialéctica entre la discusión sobre los valores asiáticos al interior de los derechos humanos y el milagro de Asia del Este en el desarrollo es un claro ejemplo de este proceso constitutivo. Cuando apareció a mediados de los ochenta con la publicación de un libro (Hsiung 1986), el debate sobre los valores asiáticos reflejaba algunos años de discusiones en las economías rápidamente crecientes de Asia del Este acerca de la relación entre crecimiento económico y equidad, de un lado, y las libertades políticas y económicas, de otro. Más que una moda pasajera, ha llegado a ocupar una posición importante en las obras académicas acerca de la teoría y la práctica de los derechos humanos<sup>60</sup>.

El principal elemento de la crítica de los valores asiáticos hacia los derechos humanos, como es presentada por los principales políticos e intelectuales de Asia del Este<sup>61</sup>, es como sigue: las culturas comunitarias, orientadas hacia los deberes, generan valores asiáticos concretos que son incompatibles con las nociones individualistas y occidentales de derechos humanos, creando concepciones distintas de justicia, solidaridad y gobernabilidad que “funcionan” tan efectivamente (si no mejor) como aquellas que se pueden encontrar en Occidente. Una prueba empírica sólida de cuán exitosos son los valores asiáticos en la protección de los derechos humanos básicos de la gente se puede ver en el funcionamiento de las economías de Asia del Este (el llamado milagro asiático), como las de Corea del Sur, Japón y Malasia, que han mantenido altas tasas de crecimiento y una igualdad relativa mediante la reforma agraria, al tiempo que gozan de

<sup>60</sup> Recientemente ha habido una avalancha de obras académicas en torno a los valores asiáticos en los derechos humanos. Véanse, p. ej., Bauer y Bell (1999) y De Bary (1998).

<sup>61</sup> Véase China White Paper (El documento blanco para China), citado en Steiner y Alston (1996, 233). La formulación clásica es de Kausikan (1993). Véase también Zakaria (1994).

gobiernos fuertes y eficientes que proporcionan bienes públicos a todos sus ciudadanos.

Por otro lado, el elemento fundamental del debate sobre el milagro de Asia del Este en el desarrollo, un informe del Banco Mundial (World Bank 1993), hace la siguiente afirmación: el increíble éxito de los distintos países de Asia del Este en la consecución de altas tasas de crecimiento desde los años setenta, al mismo tiempo que se aseguraba la igualdad y un desarrollo humano razonable, ha sido posible gracias al papel intervencionista que jugaron los gobiernos de esos países en sus economías y no debido tan sólo a las fuerzas del mercado. El documento, que fue defendido agresivamente por Japón dentro del Banco Mundial, es un texto ambivalente en muchos sentidos, debido a su pretensión de caminar por la cuerda floja entre su compromiso tradicional con la superioridad de los mercados, todavía más central como producto de su neoliberalismo, y la prueba irrefutable del éxito del intervencionismo. Como Robert Wade (1996) percibió, el informe del Banco Mundial muestra cómo funciona el arte clásico de la “conservación del paradigma”.

Se puede ver fácilmente que ambos debates comparten algunos elementos. Primero, históricamente ambos debates surgen más o menos a un mismo tiempo, a comienzos de los noventa, cuando el final de la Guerra Fría abrió la posibilidad para el debate ideológico sobre una posible “tercera vía” para el desarrollo, en relación con el éxito económico de Asia del Este. Antes de eso, ni el G-77, ni la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia del Sur y del Este) habían planteado ese tipo de críticas culturales regionales al régimen de derechos humanos “universal” o a los modelos de desarrollo existentes. Naturalmente, los Estados del Tercer Mundo en la ONU habían presionado por la primacía del desarrollo sobre los derechos, durante el debate de los años ochenta acerca del derecho al desarrollo. Pero ese debate no se condujo primordialmente en términos culturales ni tampoco se apoyaba en el éxito económico de estos Estados. Por lo tanto, la coincidencia temporal de estos debates tiene mucho que decirnos acerca de cuán entrelazados se encuentran realmente.

Segundo, ambos debates fueron impulsados por gobiernos poderosos del área: Japón en el caso del milagro asiático del Este, y Singapur y Malasia en el caso del debate de los derechos humanos. Se podía ver que estos debates estaban fundamentalmente dirigidos por los dictados de los gobiernos y no por los intereses de las víctimas de los derechos humanos. Ello es importante, puesto que en Occidente se olvida a menudo que los proponentes de estos debates que se dan en torno a Asia no representan ni la totalidad de Asia ni tampoco las múltiples voces de sus sociedades. Como Yash Ghai y Amartya Sen han afirmado convincentemente, no puede existir ni una perspectiva única “asiática” para la diversidad de culturas, políticas y

economías de la región, ni puede tampoco asumirse que la perspectiva de las élites gobernantes es representativa de las visiones dentro de sus sociedades (Ghai 1994; Sen 1997, 1999a, capítulo 10, 1999b). De hecho, mientras los representantes de estos gobiernos presentaban su perspectiva “asiática”, varias ONG de derechos humanos asiáticas presentaban sus propias perspectivas “asiáticas”<sup>62</sup>. ¿Cuál de ellas cualifica entonces como representativa (dada la naturaleza antidemocrática de muchos de los gobiernos de Asia del Este)?

Tercero, ambos debates eran defensas de una concepción concreta de la función del Estado en la economía, presentada desde dos direcciones diferentes. Específicamente, ambos debates intentaban apoyar el papel expansionista del Estado en la economía, como una contramedida a la agenda proliberalización de mercados del neoliberalismo. Los proponentes del debate de los valores asiáticos pretendían explícitamente que el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la mejora de los estándares de vida, la disminución del desempleo, etc., debían tener preferencia sobre los derechos políticos y civiles y, por lo tanto, por definición, que los gobiernos debían ser más o menos libres de adoptar fines dirigidos al desarrollo, a pesar de los costos sociales y humanos. Como lo dijo Bilahari Kausikan (1993), la experiencia de los gobiernos de Asia del Este y del Sudeste “ven el orden y la estabilidad como precondiciones para el crecimiento económico y el crecimiento como el fundamento necesario de cualquier orden político que pretenda promover la dignidad humana”<sup>63</sup>. Este argumento complementó la discusión sobre el milagro de Asia del Este, que también defendía un gobierno vigoroso o intervencionista en los sectores financiero, comercial y social.

Con la fusión de ambos debates, aparece una seria inquietud, además de las ya expresadas. La convergencia de estos debates ha tenido la inevitable consecuencia de legitimar y reforzar el Estado como la estructura primordial para la mejora moral y material de los pueblos de Asia del Este. Los proponentes de los valores asiáticos consiguen eso de dos formas: primero, fusionando la “comunidad” con el Estado en sus críticas “comunitarias” de los derechos humanos (Ghai 1994, 5) y, segundo, recalcando los derechos económicos, sociales y culturales, que exigen que el Estado proporcione bienes públicos como educación, salud, servicios sociales, etcétera.

<sup>62</sup> Esta tensión se puede ver claramente en el caso de la Bangkok Governmental Declaration (Declaración Gubernamental de Bangkok) frente a la Bangkok ONG Declaration (Declaración de las ONG de Bangkok) antes de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993. Ambas son citadas en Alston (1996, 235).

<sup>63</sup> Como recoge el China White Paper on Human Rights (Documento Blanco de China y los Derechos Humanos), “para la gente de los países en vías de desarrollo, los derechos humanos más urgentes siguen siendo el derecho a la subsistencia y el derecho al desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, se debe dar atención prioritaria al derecho al desarrollo...” Véase China White Paper, citado en Steiner y Alston (1996, 233).

Dadas la naturaleza violenta y predatoria del poder del Estado y su inhabilidad general para tratar efectivamente con la violencia del desarrollo hasta ahora, no parece un buen augurio para la mayoría de las personas vulnerables en estos países. La crisis moral del Estado y la pérdida de fe en él son reales en muchos de estos países desde la perspectiva de los más vulnerables, que apenas se refleja en esos dos debates. No es mi tesis que el Estado deba desaparecer ni que los derechos humanos deban necesariamente lograrse a través de la operación del mercado: es absolutamente lo contrario, creo firmemente en el uso del poder público para proteger los derechos humanos. Únicamente estoy en contra de restablecer las viejas prácticas y estructuras del Estado bajo nuevas banderas. En lugar de ello, se debe hacer un serio intento por reconceptualizar la propia noción de Estado y las dimensiones espaciales para el ejercicio del poder público como tal. Los dos debates que se dan en torno a Asia no ayudan en ese proceso.

La experiencia de las dos discusiones que giran en torno a Asia muestra cómo funciona la economía política de los derechos humanos, que va mano a mano con la del desarrollo. Sin embargo, el discurso sobre desarrollo apenas lo percibe. En lugar de ello, se ocupa del debate sobre los valores asiáticos, si acaso, sólo desde el punto de vista cultural, mientras que el debate sobre el milagro de Asia del Este apenas se discute. Como muestra mi argumento, sin embargo, lo material y lo cultural se encuentran estrechamente conectados en estos dos debates, y las “fuerzas materiales representadas por el Estado y la economía son decisivas para la ideología y la práctica de los derechos” (Ghai 1999, 252).

## LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO: AMBIVALENCIAS Y CONTRADICCIONES

Hay dos cuestiones clave aquí: primero, la problemática y contradictoria relación entre derechos humanos y desarrollo, a la luz de la “captura” gradual del primero de los discursos por el segundo, lo que he llamado la “transformación desarrollista de los derechos”. En esta sección me ocupo principalmente de la coherencia de las explicaciones de carácter político, que dominan la práctica en este campo. Una segunda preocupación gira en torno a las crisis teórica y pragmática que plantea el derecho al desarrollo al corpus de los derechos humanos.

Los discursos modernos del desarrollo y los derechos humanos surgieron casi simultáneamente después de la Segunda Guerra Mundial<sup>64</sup>. A pe-

<sup>64</sup> Sin duda, las ideas en torno a los derechos humanos son muy antiguas en la tradición liberal occidental, remontándose a la Ilustración. Sin embargo, he defendido aquí que el carácter ideológico y la estructura arquitectónica del reciente movimiento de derechos humanos es un fenómeno propio del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en parte porque se

sar de esta coincidencia temporal, no existía ningún hilo conductor material evidente que los uniera hasta tiempos recientes. Las concepciones tradicionales de los derechos humanos incluían sólo los derechos civiles y políticos, a pesar de la aceptación de los derechos económicos, sociales y culturales y del concepto de deberes en la DUDH. El desarrollo, por otro lado, significaba primordialmente crecimiento económico para el que la preocupación por los derechos humanos era marginal, cuando no irrelevante. Los juristas seguían siendo los altos sacerdotes del discurso de los derechos humanos, mientras que los economistas gobernaban en el campo del desarrollo. Estas divisiones se mantenían en el sistema de la ONU, donde se establecieron distintas instituciones para ocuparse de los derechos humanos y del desarrollo, casi sin mecanismos de coordinación<sup>65</sup>. Estas divisiones se consolidaron durante la Guerra Fría, con los dos bloques de las superpotencias, cada uno de ellos apoyando un conjunto de derechos, y también por los esfuerzos para el proyecto de construcción nacional de los países en vías de desarrollo recientemente independientes, que colocaron el desarrollo antes que los derechos.

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar con la entrada de los países en vías de desarrollo en la CDHNU y con la politización de la AGNU a partir de los años sesenta. Los países en vías de desarrollo usaron agresivamente el discurso de los derechos humanos para enfrentarse al racismo y al colonialismo, especialmente al apartheid, pero concentraron la mayor parte de su energía en conseguir condiciones económicas justas y equitativas, bajo la rúbrica del NOEI. Para mediados de los años setenta, era ya evidente que las iniciativas del NOEI estaban fracasando y que conseguir un entorno internacional óptimo para la promoción del desarrollo iba a ser muy difícil. En esa atmósfera cambiada, los países en vías de desarrollo fueron dirigiéndose hacia el discurso de los derechos humanos para continuar su búsqueda de un orden económico internacional equitativo y justo, alejado del imperialismo y capaz de promover el desarrollo económico acelerado. Las etapas clave en este proceso incluyen la Declaración de Teherán (1967) y la elaboración del derecho al desarrollo por el juez senegalés Keba M'Baye a comienzos de los setenta (Ghai 1999). Hacia 1977, la AGNU había reconocido por primera vez que todos los derechos humanos eran iguales, indivisibles e interdependientes, terminando con ello la jerarquización de los derechos (Naciones Unidas 1977, 16 de diciembre)<sup>66</sup>.

---

encuentra unido a la entrada de los países no occidentales en el sistema internacional. Para un trabajo que se toma en serio la entrada de los países no occidentales en el sistema internacional, véase Bull y Watson (1984).

<sup>65</sup> Para un estudio de estos aspectos, véase Alston (1988).

<sup>66</sup> Para una afirmación temprana de la igualdad de derechos humanos y justicia social, véase la Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, AGNU Res. 2542 (XXIV).

Otras agencias de la ONU, como la Unesco, tuvieron un papel fundamental en impulsar desde finales de los años setenta una “tercera generación” de derechos, que incluían la solidaridad, el desarrollo y la paz. De hecho, como ha dicho Louis Henkin (1990, ix), nos encontramos en una “era de los derechos”. Aún más importante, en los años ochenta y noventa el discurso de los derechos humanos se ha “localizado” profundamente, en el sentido de que luchas y movimientos populares alrededor del mundo, que han desafiado la violencia del desarrollo, se lo han apropiado. Lo que los países en vías de desarrollo no pudieron obtener en la ONU en los setenta, los movimientos de base están intentando ganarlo localmente en los noventa.

Entretanto, el discurso del desarrollo ha sufrido varios cambios radicales<sup>67</sup>. Después del “fracaso” de las etapas economicistas de crecimiento y de las teorías económicas del “goteo” de los años cincuenta, las instituciones para el desarrollo comenzaron a destacar el desarrollo rural y de los sectores agrícolas en los años sesenta, respondiendo a la presión popular y a una necesidad sentida de aliviar la pobreza y el sufrimiento humano<sup>68</sup>. A principios de los setenta, ese cambio aparecía como el modelo de “redistribución con crecimiento”, que dejaba claro que no todos los objetivos sociales podrían sacrificarse para conseguir el desarrollo. Mientras tanto, las tesis a los “límites del crecimiento” del Club de Roma, combinadas con la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente en 1972, comenzaban a tener un profundo impacto sobre el discurso del desarrollo, concentrando la atención en los costos sociales y medioambientales del desarrollo.

Para finales de los setenta, la agenda para el alivio de la pobreza se había convertido en la tarea principal de las agencias para el desarrollo, mediante la orientación de las “necesidades básicas”<sup>69</sup>. Así, si por un lado el discurso de los derechos humanos se fue trasladando gradualmente del derecho y la política puras hacia la economía, por otro el desarrollo también añadió a la pura economía algo de política y ética. Aún así, permanecía la distancia entre los dos discursos. Los ochenta, bajo la influencia de Reagan y Thatcher, el ascenso del neoliberalismo y la crisis de la deuda en el mundo en vías desarrollo, contemplaban cómo la “nueva” agenda para el desarrollo con un énfasis en lo humanitario sufría un retraso. Por lo tanto, cuando la AGNU proclamó el derecho al desarrollo en 1986, el discurso del desarrollo se encontraba en una crisis ideológica. Desde entonces, ha intentado capitalizar la legitimidad única del discurso de los derechos huma-

<sup>67</sup> Para un estudio, véase Esteva (1992); véase también Banuri (1990).

<sup>68</sup> Véase Escobar (1995). Para una descripción en relación con las Instituciones de Bretton Woods, véase capítulo 5 *supra*.

<sup>69</sup> Para una descripción de la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, véase Banuri (1990); véase también Streeten (1991). Sobre la orientación a partir de las necesidades básicas, véanse Galtung (1980) y Muchlinski (1987).

nos en la era posterior a la Guerra Fría, adoptando el discurso del “buen gobierno”, “el Estado de derecho” y, finalmente, mediante una “orientación hacia los derechos humanos” en la planificación del desarrollo<sup>70</sup>. De hecho, la “transformación desarrollista” de los derechos humanos hace nacer la preocupación entre activistas y académicos de que se esté usando una versión de los derechos humanos más estrecha, orientada hacia el mercado, para impulsar la liberalización y globalización económicas en todo el mundo<sup>71</sup>.

Antes de explicar en detalle el derecho al desarrollo, es necesario mencionar algunos temas no resueltos en el ámbito de los derechos humanos y el desarrollo. El primero de ellos hace referencia a la vieja cuestión del estatus legal de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ya se ha dicho, el discurso de los derechos humanos ha estado dominado tradicionalmente por un excesivo énfasis en los derechos civiles y políticos, en parte debido al dominio de los académicos y las ONG occidentales. Este prejuicio se encuentra reflejado en el corpus normativo de los derechos humanos. Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene derechos, como el derecho a no ser sujeto a torturas, que son inmediatamente exigibles a través de mecanismos nacionales, mientras que el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales sujeta el cumplimiento de derechos como la salud o la educación a un fin normativo y habla de “lograr progresivamente” estos derechos (PIDESC, artículo 2). El estatus jurídico de esta fórmula ha sido objeto de fuerte debate y crítica por parte de los académicos, pero permanece el hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales todavía son secundarios en las constituciones nacionales y en los mecanismos para el cumplimiento de los derechos humanos internacionales<sup>72</sup>. Ello tiene consecuencias directas sobre cuáles derechos humanos eventualmente serán más promovidos por las agencias para el desarrollo.

Segundo, la creencia de que existe una “compensación” legítima entre derechos humanos y desarrollo persiste entre los creadores de políticas públicas. Esta creencia, que procede de las obras sobre desarrollo político de los años sesenta, continúa viendo los derechos humanos en términos políticos y reductivos, aunque entiende el desarrollo como puro crecimiento económico<sup>73</sup>. Recientemente, la teoría de la compensación ha resurgido bajo la forma del así llamado debate sobre los valores asiáticos: los guber-

<sup>70</sup> Sobre gobernabilidad, véanse World Bank (1994), OCDE (1995) y PNUD (1997). Sobre derechos humanos y desarrollo, véase World Bank (1998); véase también PNUD (1998a).

<sup>71</sup> Véanse, p. ej., Baxi (1998), Oloka-Onyango (1999) y Shivji (1995).

<sup>72</sup> Para una visión general del debate y las cuestiones en torno a él, véase Steiner y Alston (1996, capítulos 5 y 16).

<sup>73</sup> La obra académica es inmensa. Para una muestra, véanse Trubek (1973), Goodin (1979) y Hewlett (1979).

nantes de China, Singapur y Malasia, cuando afirman que culturalmente a los asiáticos no les preocupa demasiado las libertades políticas sino que más bien quieren un mejoramiento económico rápido, están reafirmando esa teoría. Esta creencia se encuentra detrás de las políticas públicas a favor de las grandes represas, por ejemplo, cuando se expresa que los beneficios que proporcionan estas represas son mucho más importantes que los costos. Debe observarse que esta creencia contradice la doctrina existente de los derechos humanos, que declara, como ya se ha observado, que todos los derechos humanos son aceptados hoy como iguales, interdependientes e indivisibles por disposición del derecho internacional.

El tercer tema que debe señalarse aquí está relacionado con el segundo, aunque es distinto: el continuo atractivo de la idea de “necesidades básicas”, especialmente para las agencias para el desarrollo internacionales. Este asunto se vuelve a poner en circulación cuando se afirma que dado que los recursos para los programas sociales son limitados, se debería dar prioridad a los “derechos básicos”. Una versión más complicada de este argumento es que puesto que gobernar es precisamente elegir entre prioridades, se debería aceptar ese sistema de preferencias. Este argumento es una pendiente resbalosa y no ofrece directrices jurídicas o políticas creíbles para poder escoger qué derechos deberían calificarse como “necesidades básicas”. Expresándolo simplemente, el peligro aquí es que este argumento se convierta en una excusa para negar todo un conjunto de derechos, algo no permitido según el corpus de los derechos humanos.

### El derecho al desarrollo como marco: problemas y perspectivas

La adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD) por parte de la AGNU en 1986 fue un momento fundamental que unió los discursos del desarrollo y de los derechos humanos. Hoy en día las agencias para el desarrollo, como el PNUD, se apoyan en esa declaración como marco jurídico para la integración de los discursos de los derechos humanos y el desarrollo. ¿Hasta qué punto el concepto de derecho al desarrollo constituye un marco adecuado? Mi opinión es que, aunque debemos acercarnos a la DDD con precaución, debido al significado que ha adquirido como un derecho de los Estados (en vías de desarrollo), ésta proporciona importantes elementos que pueden legitimar las prácticas de desarrollo alternativas de los movimientos sociales. Pero soy escéptico en cuanto a que ese sea el uso que las agencias para el desarrollo intenten darle a la DDD.

Como expliqué anteriormente, el debate sobre los derechos al desarrollo surgió cuando se eclipsaron las reivindicaciones redistributivas que planteaban los países en vías de desarrollo a través del NOEI y se extendió el neoliberalismo y la economía defendida por Reagan y sus seguidores. Como resultado, el debate adquirió un carácter polarizado Norte-Sur, como se

comprobó con la división entre Estados occidentales y no occidentales durante la discusión y aprobación de la DDD en 1986.

Para los países en vías de desarrollo, el derecho al desarrollo significaba el derecho a expandir sus economías aceleradamente, sin preocuparse de los costos medioambientales y sociales. En este sentido, por lo tanto, el derecho al desarrollo se convierte simplemente en un derecho de los Estados a contaminar los ríos, a desplazar a la gente y a crear refugiados del desarrollo. Para los países desarrollados, el derecho al desarrollo simplemente no es un “derecho”, sino sólo un fin o una reivindicación, es decir, no supone una titularidad de un derecho que pueda ser exigido ante los tribunales por los individuos. La opinión de los estudiosos sobre el estatus jurídico de este derecho está dividida: mientras que los académicos occidentales se oponen a la idea de que sea un derecho, los académicos no occidentales la defienden<sup>74</sup>. La AGNU y la CDHNU han afirmado varias veces la existencia del derecho al desarrollo en sus resoluciones, pero el significado concreto de este derecho sigue siendo poco claro.

Las concepciones tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo parecen inconsistentes con la DDD. Está en disputa el mismo significado de “desarrollo” y la cuestión de los derechos y los obligados por ellos. En otras palabras: ¿desarrollo de qué, de quién y a costa de quién? En la DDD (artículo 1.1), el derecho al desarrollo significa

un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

La DDD deja claro que ello implica la realización plena de los derechos de los pueblos a la autodeterminación y “su derecho inalienable a la plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales”. Es claro por lo tanto que los movimientos sociales, las comunidades locales y los individuos, y no los Estados, son los que tienen derecho al desarrollo. De hecho, la declaración presenta justamente tal definición.

Esta definición tenía el potencial para desestabilizar no sólo los discursos de los derechos humanos sino el orden internacional en su totalidad,

---

<sup>74</sup> El trabajo académico sobre el derecho al desarrollo es muy numeroso. Véanse, p. ej., Marks (1981), Dupuy (1980), Rich (1983), Alston (1988) y Naciones Unidas (1990a). Naturalmente, algunos académicos occidentales, especialmente Philip Alston, han apoyado el derecho al desarrollo (de hecho, Alston ha tenido un papel precursor), pero sigue siendo cierto que la posición del derecho internacional occidental dominante no se toma en serio los “derechos de tercera generación”, como el derecho al desarrollo. Incluso el manual universitario editado por Philip Alston, acompañado de Henry Steiner, no contiene ningún capítulo sobre derechos de tercera generación como el derecho al desarrollo, el derecho a la paz o el derecho al medio ambiente, mostrando así los límites de lo que los académicos de la corriente mayoritaria de los derechos humanos considerarían aceptable. Véase Steiner y Alston (2000).

que se basa en un sistema de relaciones desiguales y cerrado entre Occidente y el Tercer Mundo, codificado y administrado a través del discurso del desarrollo. Primero, la DDD, al articular la noción inspirada por Gandhi de que los seres humanos tienen personalidades que sólo ellos pueden estar a cargo de desarrollar, creaba una crisis epistemológica para el derecho internacional, que confía en los Estados a la hora de tomar las decisiones acerca de quién vivirá dentro de sus fronteras y cómo deberán vivir.

Segundo, introducía fuertemente el derecho de las comunidades dentro del corpus de los derechos humanos, que permanece asentado sobre los individuos, lo que tuvo resonancia inmediata en los movimientos de base en el Tercer Mundo, puesto que les permitió usar el lenguaje de los derechos humanos para protestar contra la violencia dirigida a sus comunidades.

Tercero, abría por completo el significado de desarrollo, que hasta ese momento había significado principalmente crecimiento económico, desarrollo nacional y titularidad individual de derechos. Ahora, las comunidades podían definir qué clase de desarrollo querían, por ejemplo, si deseaban mantener las prácticas médicas tradicionales en lugar de adoptar la medicina occidental. Ello hubiera tenido la consecuencia de alterar fundamentalmente las bases capitalistas del orden internacional, que se apoyan en la explotación acelerada de los recursos para la maximización del beneficio mediante el reemplazo de las prácticas tradicionales por las modernas. Esa apertura de la idea de desarrollo era ampliada por el reconocimiento del derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, que reforzaba las posiciones de las comunidades, por ejemplo, frente a los constructores de represas y a los gobiernos. Semejante definición desestabilizaba de hecho los paradigmas estatistas de los discursos de los derechos humanos del desarrollo, v. gr., en los ámbitos de los poderes de policía y en torno a las doctrinas del dominio eminente.

También existe el problema de la titularidad de los derechos y obligaciones. La DDD otorga el derecho a los pueblos y a los individuos e impone obligaciones de respetar ese derecho a la comunidad internacional, los actores particulares, los Estados y los individuos. Claramente, ese ámbito tan amplio ocasiona que el derecho quede difuso y sea difícil de exigir. Sin embargo, pienso que los deberes de respetar los derechos humanos que la DDD impone sobre la comunidad internacional, los individuos y los actores particulares son algo único y podrían constituir una fuente potencial de obligaciones normativas. Ello es esencial porque un enfoque del desarrollo a partir de los derechos humanos exige una transformación fundamental en la forma en la cual las instituciones internacionales “ponen en práctica el desarrollo” o los actores privados hacen negocios. No existe ninguna otra norma de derechos humanos que pueda ofrecernos esta ventaja.

Sin embargo, a pesar de todos estos desafíos potenciales al orden establecido, la DDD fracasó como reto político a finales de los ochenta, debido a

una combinación de factores. El primero de ellos fue el final de la Guerra Fría y el consiguiente debilitamiento de la coalición del Tercer Mundo. Segundo, el ascenso del neoliberalismo y la política de línea dura de la administración Reagan de oponerse a los derechos económicos y sociales y al derecho al desarrollo tuvieron un impacto moralmente debilitante en la coalición del Tercer Mundo. Tercero, la definición predominante del derecho al desarrollo fue formulada por los Estados del Tercer Mundo como el derecho de los Estados al desarrollo y ello tuvo la consecuencia de debilitar su legitimidad moral. Cuarto, y aún más importante, el propio significado de “desarrollo” en la expresión derecho al desarrollo, con su racionalidad “de alcanzar a Occidente”, no fue cuestionado por los Estados del Tercer Mundo, que deseaban continuar la forma explotadora y violenta de edificación del desarrollo. No obstante, como muestra mi explicación, existe un “Tercer Mundo” diferente, bajo la forma de los movimientos sociales, que han presentado concepciones alternativas del desarrollo, inspirándose bastante libremente en la propia DDD.

Podría construirse una praxis con sentido de los derechos humanos simplemente cuestionándose la ideología desarrollista del Estado, al igual que conectando inseparablemente esa praxis con las luchas reales de los pueblos y no en los confines conservadores de la retórica de los derechos liberales antisoberanía.

### **Una valoración de las tendencias globales recientes en la transformación desarrollista de los derechos humanos**

Miremos ahora algunas tendencias globales recientes de la “transformación desarrollista” de los derechos humanos y consideremos los problemas y las perspectivas asociadas con ellos. En esta sección se sugiere que aunque estas nuevas formas de intervención política tienen cierto potencial para superar las limitaciones de los proponentes de la convergencia clásica (que proponen una incorporación de los discursos del desarrollo y de los derechos humanos en un único discurso), siguen todavía quedándose cortas con respecto a lo que prometen: un cambio fundamental en la manera como se construye el desarrollo. En los años noventa se dieron algunos pasos sustanciales para fusionar el desarrollo con los derechos humanos y a continuación nos centraremos en tres áreas fundamentales.

#### ***Integrando los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible***

La experiencia en torno a la integración de los derechos humanos con el desarrollo es limitada, aunque las agencias de la ONU han venido haciendo intentos por conseguir este fin desde los años setenta<sup>75</sup>. Esa tarea apare-

<sup>75</sup> Para una discusión, véanse Paul (1989) y Naciones Unidas (1986).

ce hoy en día como un campo primordial de la intervención política de las agencias para el desarrollo en todo el mundo, bajo la forma de un enorme número de proyectos en el Tercer Mundo (véase, p. ej., UNDP 1998a, 2000). Estos proyectos van desde el alivio de la pobreza, los derechos de las mujeres y la protección medioambiental hasta la categoría general de “buen gobierno”. Una orientación del desarrollo a partir de los derechos asume que los derechos pueden definirse y administrarse en formas que faciliten la planeación y la programación de su realización. Esa idea se ha fomentado por la popularidad renacida del derecho al desarrollo como concepto amplio y general. Sin embargo, no es evidente por sí misma. ¿Cómo, por ejemplo, se definiría la libertad de expresión y de acceso a la información en el contexto de un proyecto o programa para el desarrollo? ¿O el derecho a la participación en la toma de decisiones? ¿Debería ser un derecho basado en el procedimiento por el que simplemente se reconoce el derecho de las personas afectadas por los proyectos a expresar su “voz” o les daría un derecho sustantivo de veto contra los proyectos? De hecho, el Banco Mundial osciló entre otorgar a las autoridades de los pueblos indígenas afectados por la aprobación de proyectos de infraestructura un derecho de veto y un punto de vista procedimental al ejercicio del derecho por parte de ellas, escogiendo finalmente el derecho a participar en el proceso, más limitado, en su Directiva Operacional de 1991<sup>76</sup>.

Por ejemplo, el documento del PNUD sobre políticas para el año 1998 para la Integración de los Derechos Humanos con el Desarrollo Humano Sostenible habla de derechos humanos “ampliamente reconocidos” en sus actividades, recitando una lista de derechos como la participación, el trabajo, la alimentación, la salud, la educación, la tierra, la igualdad, la protección medioambiental o el proceso debido, y habla de los derechos de los niños, trabajadores, minorías y pueblos indígenas. La mera recitación no adjudica, sin embargo, los distintos significados de estos derechos en los contextos locales particulares y, más significativamente, oculta los conflictos reales existentes entre distintos derechos. Por tomar un ejemplo obvio, el derecho a la igualdad puede perfectamente entrar en conflicto con los derechos de las mujeres o de los pueblos indígenas. La forma en la que un país decida resolver un problema de desigualdad en las relaciones de género, por ejemplo mediante la acción afirmativa, determinará si se dará un conflicto entre derechos. En otras palabras, a menudo el diseño de los programas de los gobiernos determina el contenido real de los derechos existentes y no al revés. No existen derechos abstractos que preexistan a la intervención pública. Más bien, el contenido de los distintos derechos se formula mediante el conflicto entre las fuerzas sociales, políticas e ideoló-

<sup>76</sup> Doy las gracias a Eva Thorne por señalarme este aspecto.

gicas y la confluencia de acciones públicas e iniciativas privadas. En otras palabras, el contenido de los derechos debe buscarse en la praxis de los movimientos sociales y no en las formulaciones jurídicas abstractas de los internacionalistas.

Claramente entonces, estas cuestiones necesitan ser resueltas en los contextos específicos de los países, incluso cuando se hayan elaborado directrices globales mediante tratados. Tal vez lo que es más importante es la consecuencia operacional de esta estrategia para el propio discurso del desarrollo. ¿Cómo podrían cambiar las instituciones internacionales sus propias prácticas para que fueran consistentes con el objetivo de integrar y dar cumplimiento a los derechos humanos dentro del desarrollo? Una orientación a partir de los derechos humanos significaría, por ejemplo, tomarse la autodeterminación y los derechos culturales en serio, pero a menudo las prácticas desarrollistas pretenden desplazar las prácticas tradicionales con prácticas más modernas y eficientes. De hecho, el antiguo economista jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz (1999) define desarrollo como la sustitución de todo lo “tradicional” por todo lo “moderno”. ¿Cómo podremos reconciliar los derechos humanos de raíces locales con el desarrollo globalizador? Los análisis existentes de derechos humanos en el desarrollo no estudian suficientemente estas cuestiones. Por ejemplo, el informe del PNUD de 1998 al que nos hemos referido, apenas dice nada sobre las implicaciones culturales e institucionales de una orientación del desarrollo a partir de los derechos, en términos de hasta qué punto deben reconocerse las prácticas alternativas al desarrollo o hasta qué punto el desarrollo tiene que modificar sus propias prácticas.

### *Apoyando el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos*

La segunda corriente en la reciente “transformación desarrollista” de los derechos humanos es la atención al fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, como producto principalmente del giro neoliberal hacia el “buen gobierno”, “el Estado de derecho” (*rule of law*) y las exigencias de reforma de las estructuras de gobiernos y Estados de los países en vías de desarrollo, incluyendo los poderes legislativo y ejecutivo y las ramas judiciales, las ONG, las instituciones educativas y los medios de comunicación.

El discurso de los derechos humanos ha ayudado a promover esta tendencia al insistir en el establecimiento de “instituciones nacionales” para la promoción y protección de los derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos y los defensores del pueblo, además de apoyar las reformas institucionales, que también son parte central de las exigencias neoliberales. El ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) tiene un consultor especial sobre este tema y ha facilitado recientemente asistencia técnica a numerosos países para el es-

tablecimiento de esas instituciones nacionales. El PNUD ha sido muy activo en apoyar esta idea en varios países, como parte de su Marco de Cooperación por País. La ayuda bilateral, especialmente la de los países que tienen instituciones nacionales para los derechos humanos, no es difícil de obtener, aunque a menudo viene “atada” a modelos específicos que el donante quiere fomentar. Así, la ayuda de los países nórdicos va atada con frecuencia a la creación de un modelo de defensoría del pueblo, mientras que la ayuda de países anglosajones (como Australia) va atada a menudo a la adopción de comisiones de derechos humanos.

El fetichismo de las instituciones de derechos humanos pasa por alto la importancia del buen funcionamiento ordinario de las instituciones comunes del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos. De hecho, puesto que las violaciones de los derechos humanos en relación con el desarrollo surgen en gran parte de estructuras estatales disfuncionales, incluyendo las democráticas, no pueden solucionarse simplemente mediante el establecimiento de una nueva institución. El establecimiento de cualquier institución nueva debería ir de la mano de la reforma y el fortalecimiento de las instituciones existentes. Ello se olvida a menudo en la búsqueda de establecer instituciones nacionales de derechos humanos.

¿El establecimiento de instituciones nacionales fortalece la convergencia entre los derechos humanos y el desarrollo? Aunque aquí no me ocupo de esa pregunta, la evidencia disponible hace pensar que los modelos existentes de instituciones nacionales se concentran estrechamente en la promoción de un conjunto reducido de derechos civiles y políticos, descuidando comparativamente los derechos económicos, sociales y culturales. Esa ha sido la experiencia en India, Australia, las Filipinas y un conjunto de otros países asiáticos. Hay otras fallas de diseño que continúan plagando el modelo institucional nacional, a saber: son órganos cuasigubernamentales que no tienen vínculos significativos con los grupos de la sociedad civil, tienden a investigar sólo los abusos cometidos por órganos gubernamentales, pasando por alto las corporaciones mercantiles, y sufren de una falta de coordinación con otros órganos gubernamentales a los que a menudo contemplan con sospecha. A pesar de todo ello, los proponentes de la convergencia continúan defendiendo el establecimiento de instituciones nacionales como requisito general. Se puede decir con seguridad, sin embargo, que los modelos existentes para semejantes instituciones no ofrecen esperanzas de transformar la manera en la que hoy se construye el desarrollo.

### *Preparando los planes nacionales sobre derechos humanos*

El tercer ámbito, y tal vez el más destacable, en el cual los derechos humanos están sufriendo gradualmente una “transformación desarrollista”, es la redacción de Planes de Acción Nacionales para los Derechos Humanos (PANDH) por varios países. La Conferencia de Viena sobre Derechos Hu-

manos de 1993 llamaba a los Estados a desarrollar esos planes con el propósito de establecer prioridades nacionales concretas y los procedimientos para conseguirlas. Desde entonces, el ACNUDH ha promocionado activamente esa idea y ha celebrado una serie de talleres regionales para desarrollar directrices que sirvan para la formulación de principios y procesos. Dos importantes talleres en Asia, a los que asistieron representantes de los gobiernos, adoptaron recientemente una serie de directrices tras afirmar la “deseabilidad de desarrollar planes de acción nacionales sobre derechos humanos”<sup>77</sup>. Un conjunto de países como Latvia, Bolivia, Ecuador, Brasil, México, Indonesia, las Filipinas, Australia, Tailandia, Malawi y Sudáfrica han adoptado tales planes nacionales desde entonces y muchos otros países están en proceso de adoptarlos. Este esfuerzo está siendo financiando con el apoyo de los gobiernos afectados, ayudados por la asistencia para el desarrollo de agencias como el PNUD, que tiene un proyecto especial conjunto entre agencias, llamado HURIST (Human Rights Strengthening, Fortalecimiento de los Derechos Humanos), en asocio con el ACNUDH. Con este proyecto, actualmente se están iniciando o llevando a cabo actividades operacionales dirigidas en el marco de planes de acción nacionales sobre derechos humanos en casi 28 países de Asia, África, Estados árabes, América Latina y el Caribe, Europa del Este y la Confederación de Estados Independientes.

Los planes nacionales adoptados por estos países difieren considerablemente unos de otros. Sin embargo, se pueden identificar algunos elementos comunes para todos ellos<sup>78</sup>:

1. El cubrimiento de un amplio rango de derechos, incluyendo todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, con lo que se da una mejora importante en relación con las intervenciones “puras” de derechos humanos, que se centran sólo en los derechos civiles y políticos, o con los programas de desarrollo tradicionales, que se conciben sólo en términos económicos.
2. Van dirigidos a grupos vulnerables como mujeres, niños, la ancianidad, aquellos con discapacidades y los pueblos indígenas. Aunque esa estrategia dirigida a grupos no es extraña al discurso de desarrollo, es nueva para los derechos humanos.
3. Vínculos normativos entre los estándares nacionales y los estándares internacionales de derechos humanos. Esto es completamente nuevo

<sup>77</sup> Conclusiones del Taller Intersesional sobre Desarrollo de los Planes Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Región Asia-Pacífico, Bangkok, Tailandia, 5 y 7 de julio de 1999; Octavo Taller sobre Cooperación Regional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Región Asia-Pacífico, Beijing, China, 1 y 3 de marzo de 2000.

<sup>78</sup> La siguiente discusión se apoya en materiales internos de la UNDP y de la UNHCHR; también en Muntarbhorn (1999).

en la planificación para el desarrollo, que tradicionalmente no estaba basada en normas ni se medía con estándares jurídicos globales.

4. Un énfasis en la reforma legal para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos. Esta característica no es nueva en el área del desarrollo, que ha sido testigo de una variedad de proyectos para el desarrollo y jurídicos desde los años cincuenta.
5. Apoyo a las instituciones nacionales para que protejan los derechos humanos, como las Comisiones de Derechos Humanos.
6. Asociaciones con órganos gubernamentales clave para cumplir con los objetivos del PANDH. Este es un componente radicalmente nuevo en los derechos humanos, que tradicionalmente con su discurso antisoberanía no deseaban cooperar con el gobierno en la mayoría de los asuntos.
7. Actividades para crear conciencia de respeto por los derechos humanos entre grupos específicos poderosos como la policía, el cuerpo judicial o los burócratas. Tampoco es nuevo en el área de desarrollo.
8. La participación de la sociedad civil (es decir, de las ONG) en el cumplimiento del plan. Este elemento claramente se inspira en las prácticas existentes en el área del desarrollo (como los planes para el alivio de la pobreza), que involucran a las ONG en su cumplimiento. El discurso de los derechos humanos no acomoda a la sociedad civil en su marco normativo, como ya se ha observado.
9. Asignación de recursos para la puesta en práctica del plan.
10. Identificación de un mecanismo de auditoría nacional para vigilar el cumplimiento del plan. Este es un nuevo componente en el desarrollo, donde el control administrativo y no por órganos independientes del cumplimiento de los planes ha sido la norma.

Como se puede ver, el concepto de PANDH plantea algunos retos significativos a la forma en que el trabajo de derechos humanos ha sido realizado hasta el momento, de un modo acusatorio, antisoberanía. Más bien, el modo del PANDH exige una relación más simbiótica entre la acción del gobierno, los servicios de las ONG, la acción de los movimientos sociales y la financiación y el activismo internacional. En esa medida, puede constituir un desafío a la manera en que se ponen en práctica los derechos humanos hoy en día. Pero el impacto del PANDH en las prácticas del desarrollo es bastante más ambiguo. Con la clara excepción de los vínculos normativos con los estándares internacionales (elemento 3), muchos de los componentes del PANDH parecen reproducir simplemente las prácticas de desarrollo existentes. Esta conclusión no es de buen recibo por parte de los proponentes de la tesis de la convergencia, que sostienen que al converger con los derechos humanos, el desarrollo se transformará fundamentalmente. Yo, por mi parte, no logro ver esa transformación.

Ello se hace más evidente cuando se observan las principales cuestiones que se han abordado en los países mencionados durante la preparación de los PANDH. Esas cuestiones son el proceso que conduce a la preparación del plan, la forma y el contenido, su cumplimiento y su auditoría. Aunque es demasiado pronto para juzgar el cumplimiento y seguimiento de los PANDH (puesto que se han adoptado sólo durante los últimos cuatro o cinco años en la mayoría de los países mencionados), la impresión general que se obtiene es la de un énfasis abrumador en el proceso de preparación del plan, con un descuido comparativo de los aspectos sustantivos del mismo. Aunque reconozco el aspecto potencialmente democratizador del poder que tiene un proceso realmente democrático y participativo que implique a las ONG y a otros actores, creo que los resultados sustantivos son iguales o más importantes. De hecho, es el fracaso en la consecución de resultados materiales el que ha producido la crisis de legitimidad del desarrollo. La mayoría de los fondos distribuidos se gastan en el proceso, dejando poco para el cumplimiento real. Esa aproximación procedimentalista, fetichista del proceso, cree en la promesa contenida en la tesis de la convergencia: que el desarrollo se transformaría para siempre.

Como se ha hecho notar, la diferencia más significativa que abandera la planificación de los derechos humanos es que busca proporcionar una base normativa para las intervenciones para el desarrollo. Anteriormente, el desarrollo era un proyecto político, económico, social e, incluso, ideológico. Al sustentar la planificación para el desarrollo en los derechos humanos, se está haciendo un intento por convertir el desarrollo en un proyecto legal. El motivo de ese cambio para huir de la ideología y fundamentar el desarrollo normativamente viene de dos fuentes. La primera, proviene de un sentimiento de crisis de legitimidad y de un estancamiento que la acción del desarrollo ha estado padeciendo durante años, puesto que ha fracasado en traer las transformaciones económicas y sociales que había prometido a la gente pobre de todo el mundo. El discurso de los derechos humanos pretende proporcionar una inyección de legitimidad al desarrollo. Segundo, también proviene de una creencia en el derecho como un campo neutral, metaideológico, metacultural, que está más allá de toda oposición. Al fundamentar el desarrollo en el derecho (internacional) de los derechos humanos, la profesión del desarrollo espera que las bases normativas del discurso atenúen la oposición a sus intervenciones. Como he sugerido, sin embargo, es improbable que eso ocurra, puesto que el propio ámbito normativo en el que se confía para evitar la oposición es también en sí el producto de luchas ideológicas, políticas y culturales.

El concepto de PANDH es el ejemplo más definitivo de la transformación desarrollista de los derechos humanos. Toda la idea de planificación, que es extraña al campo de los derechos humanos, se ha tomado prestada

del desarrollo. Por un lado, es criticado por muchas ONG como un acontecimiento desgraciado, puesto que se concede al Estado un papel central en la planificación, y los “expertos” asumen su cargo como guardianes de los derechos humanos. Por otro lado, si se hace adecuadamente, los PANDH tienen también el potencial de conseguir dos cosas que pueden ayudar a la reforma del aparato del desarrollo y a asegurar el cumplimiento concreto de los derechos humanos. Primero, al transformar en proyectos los derechos humanos, se aportan recursos muy necesitados para programas sociales que han sufrido recortes con el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Uno de los problemas clave para el cumplimiento de los derechos humanos ha sido siempre la falta de recursos, que pueden mejorar considerablemente debido a este factor. Segundo, los PANDH pueden también obligar a los políticos a que se tomen más en serio los derechos humanos, como componente esencial de la planificación, programación y cumplimiento del desarrollo, en lugar de considerarlos como secundarios. Lo que no parece ofrecer, como pretenden los proponentes de la convergencia, es un cambio fundamental en la forma en que se ha conducido hasta ahora el desarrollo.

### Los problemas de la “transformación desarrollista” de los derechos humanos

Otro conjunto de problemas adicionales hace que sea extraordinariamente difícil situar la tarea de la programación, planificación y políticas de derechos humanos dentro de los límites del discurso del desarrollo. Algunos de esos problemas se discuten en esta sección.

Primero, no existen indicadores objetivos o valores de referencia que midan todos los derechos humanos. A efectos de estas páginas, “objetivo” es la ausencia de cualquier prejuicio ideológico, cultural, político o de otro tipo hacia uno o más de los resultados posibles. Esa carencia hace imposible realizar la programación, el cumplimiento y la auditoría de una manera técnica. Los indicadores sobre derechos políticos y civiles son más problemáticos debido a su prejuicio político, como el índice de la Freedom House\*. A pesar de esto, los economistas se basan libremente en ellos a la hora de medir, por ejemplo, la relación entre democracia y salarios (Rodrik 1998), o entre libertades civiles y la eficacia de los proyectos financiados por el gobierno (Pritchett y Kaufmann 1998). Los indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales se encuentran más desarrollados, como el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, pero no están libres de prejuicio a la hora de usar criterios que favorecen las for-

---

\* Para información sobre qué es y cómo se calcula este índice de libertad, véase [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (N. del T.).

mas de vida “modernas” frente a las “tradicionales”. Por ejemplo, a la hora de computar mediciones cuantitativas acerca de cuántos metros cúbicos de espacio constituyen el requisito mínimo del derecho a la vivienda, las formas tradicionales como el Ger mogol o el Tamil kudisai no se usan para establecer el estándar; más bien, el estándar deriva de la vivienda “moderna”. No se pretende sostener que las formas de vida “indígenas” sean superiores a las “modernas”. Sólo se intenta señalar inconsistencias en esas mediciones, que pretenden ser “objetivas”, pero terminan favoreciendo un tipo respecto a otro.

El segundo problema de integrar los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible es que la estructura normativa que impone responsabilidades a las instituciones para el desarrollo está subdesarrollada. Como he sugerido, adoptar una orientación hacia el desarrollo a partir de los derechos humanos significa a menudo cambiar la forma en que se ha construido el desarrollo. Ello implica responsabilidades jurídicas para las instituciones internacionales y del sector privado y el marco normativo es muy pobre, excepto por el DDD, que pretende establecer algunas. Otros esfuerzos por establecer las bases normativas que permitan una orientación del desarrollo a partir de los derechos humanos han sido bloqueados o frustrados fácilmente. Por ejemplo, el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Crímenes Internacionales incluía el vertido de residuos tóxicos como crimen internacional. Puesto que gran parte del vertido inadecuado de residuos tóxicos es realizado por compañías privadas en países en vías de desarrollo, era una propuesta razonable. Sin embargo, ésta desapareció del panorama, especialmente en el proyecto final de la Carta de Roma que establecía la Corte Penal Internacional en 1998.

El tercer problema de integrar los derechos humanos en el desarrollo es la función central que se le otorga al Estado para la realización de los derechos humanos según el derecho internacional. Como se ha discutido anteriormente, es un problema muy complejo sin respuestas fáciles. Por un lado, la crisis en torno al desarrollo en muchos países aparece en gran medida por el fracaso del Estado en “construir el desarrollo” de una manera responsable, social y medioambientalmente. Sería problemático por ello “regresar” al Estado bajo la rúbrica de los derechos humanos, cuando ha sido desacreditado ampliamente a los ojos de la sociedad civil en muchos países en vías de desarrollo. Por otro lado, confiar completamente en el mercado significa simplemente ceder al neoliberalismo. El desafío clave aquí es intentar identificar modalidades que permitan construir un desarrollo que no replique sino que vaya más allá del Estado tradicional y de los modelos de mercado, tal vez reinventando la propia idea de acción pública.

## CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha cuestionado la constitución progresiva del discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo. Ofrecí un análisis de varios temas para aleccionar sobre los peligros de centrarse exclusivamente en el discurso de los derechos humanos e ignorar las formas de resistencia que no son “representables” dentro de su lógica.

Estos temas incluyen los siguientes. Primero, la relación problemática entre el colonialismo y el discurso de derechos humanos ha incorporado un conjunto de prácticas de representación dentro de este último, lo que produce un efecto doble: la negación del “Tercer Mundo” como un lugar de producción epistemológica de los derechos humanos y la invisibilidad en el discurso de ciertas formas de violencia, como las generadas por el desarrollo. Constituir el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia puede continuar perpetuando esas prácticas de representación coloniales.

Segundo, el discurso de los derechos humanos se basa en la creación de un aparato de modernidad principalmente a través del proceso de “estatización”, puesto que la realización de los derechos depende de las posibilidades morales del Estado y de las posibilidades materiales del mercado. He sugerido que, a menos que se puedan reconstruir las formas de acción pública en términos que se aparten de los modelos estatistas tradicionales, prestar atención sólo al discurso de derechos humanos puede tender simplemente a reproducir las estructuras desacreditadas del Estado.

Tercero, se examinó la estructura interna del discurso de derechos humanos para averiguar si contenía una teoría de la violencia y se afirmó que las formas de violencia económica permanecen invisibles al discurso de los derechos humanos por su compromiso con la transformación de los seres humanos en agentes económicos. Esta ceguera tiene una seria consecuencia en los intentos por establecer el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia.

Cuarto, se analizaron las consecuencias normativas de la apropiación gradual del discurso de los derechos humanos por el discurso del desarrollo y se sostuvo que la transformación desarrollista ha llevado a la aparición de discusiones acerca del papel de la cultura en el discurso de los derechos humanos. En concreto, he sugerido que la aparición de la “cultura” como un ámbito de lucha en el discurso de los derechos humanos, en razón de la discusión sobre los valores asiáticos, coincide con la discusión sobre el milagro de Asia del Este en el discurso del desarrollo. Esta economía política del discurso de los derechos humanos hace menos probable que sea neutral o imparcial frente al encuentro con la violencia del desarrollo.

Finalmente se examinaron algunos cambios recientes en la práctica institucional internacional que intenta fusionar los discursos de los derechos humanos y desarrollo, junto con la relación histórica entre ellos y la discusión sobre el derecho al desarrollo. Sugerí que una interpretación más radical de la DDD podría haber transformado el desarrollo como se ha venido haciendo hasta ahora, pero que ese cambio se frustró porque, entre otras cosas, no se cuestionó el propio modelo de desarrollo que supuestamente estaba promoviendo como derecho. Este problema continúa dificultando las intervenciones políticas más recientes que buscan fusionar los discursos del desarrollo y los derechos humanos.

Aunque no pretendo descartar el valor de los derechos humanos como herramienta estratégica y de movilización para los grupos oprimidos, como nos lo recuerda Patricia Williams (1991), sigo siendo profundamente escéptico de las tendencias actuales por constituirlos como el único lenguaje de resistencia y emancipación en el Tercer Mundo. Dado su legado colonial, su prejuicio estatista y antitradicionalista, su método economicista y la profunda imbricación con el discurso del desarrollo, el discurso de los derechos humanos sigue siendo, en el mejor de los casos, una herramienta de movilización parcial, fragmentaria y a veces útil, pero en ningún caso el único lenguaje de resistencia y emancipación para las mayorías sociales oprimidas de todo el mundo.