

L'acció exterior dels estats en matèria de drets humans

Laura Feliu i Martínez

P07/03049/02238

Índex

Introducció.....	5
Objectius.....	7
1. Política exterior i ètica: el debat.....	9
2. La inclusió de la promoció dels drets humans entre els objectius de la política exterior.....	11
2.1. El discurs	11
2.2. La institucionalització de la qüestió	13
3. El control de la política exterior.....	15
4. Els models de promoció i els seus instruments.....	17
5. Els impulsors de la promoció dels drets humans.....	21
6. La pràctica internacional i les seves problemàtiques.....	23
Resum.....	25
Activitats.....	27
Exercicis d'autoavaluació.....	27
Solucionari.....	28
Glossari.....	29
Bibliografia.....	30

Introducció

En el present mòdul s'analitza l'acció exterior dels estats en matèria de **drets humans des de la perspectiva de la política exterior comparada**. En les últimes dècades, una sèrie d'estats (fonamentalment occidentals) han introduït formalment l'objectiu de promoure els drets humans més enllà de les seves fronteres entre les finalitats de la seva política exterior.

Aquest fet ha estat i és objecte d'una viva polèmica:

- Quines són les veritables intencions dels estats promotors?
- Aquest objectiu respon a una visió occidentalocèntrica?
- És possible impulsar els drets humans per mitjà de la pressió? I per mitjà d'una acció militar?
- On comença i on acaba la sobirania d'un estat sobre els seus assumptes interns?

L'escassa literatura que aborda aquesta problemàtica des d'una **perspectiva teòrica** és d'origen anglosaxó, i són pràcticament inexistents els intents des de l'acadèmia d'expressió castellana o francesa per a teoritzar sobre la matèria. Entre els autors que han estudiat aquesta temàtica, destaquen els nord-americans David P. Forsythe (2000) i Jack Donnelly (1989), el britànic Dilys M. Hill (1989) i l'holandès Peter R. Baehr (1996).

Molt més nombroses són les obres que analitzen l'**acció exterior** de determinats estats, tant en general com respecte a certes àrees geogràfiques.

Els Estats Units són, amb diferència, el cas més estudiat des dels anys setanta. També existeixen treballs sobre països com el Canadà, Holanda, Noruega, Dinamarca o el Regne Unit, que des de fa dècades han incorporat la promoció dels drets humans entre els objectius de la seva política exterior.

En canvi, la literatura sobre la matèria és pràcticament inexistent sobre altres països europeus més al sud (com en els casos de França o Espanya, el que ja és per si mateix simptomàtic). Això s'accentua encara més quan s'abandona l'àmbit occidentalocèntric.

Per al seguiment d'aquest tema, és necessari que us familiaritzeu amb la bibliografia esmentada. Així mateix haureu de consultar la documentació primària elaborada pels diferents governs en la construcció de la seva política exterior, i altres fonts també primàries emanades d'actors implicats en la qüestió (associacions, partits polítics, etc.).

Objectius

Mitjançant l'estudi del present mòdul didàctic podreu fer el següent:

- 1.** Efectuar una anàlisi crítica sobre l'espai que ocupa la promoció dels drets humans a l'acció exterior dels estats, distingint entre el declarat i l'actuació real.
- 2.** Adquirir instruments d'anàlisi adequats per a seguir i comprendre una matèria que implica una multiplicitat d'actors i camps d'actuació.
- 3.** Elaborar una pauta d'anàlisi aplicable a l'acció exterior de qualsevol tipus d'estat.
- 4.** Analitzar críticament la promoció dels drets humans, amb especial referència al cas espanyol, des d'una perspectiva comparativa.
- 5.** Situar aquesta temàtica en la seva profunditat històrica i, alhora, contextualitzar l'estat de la qüestió actualment.
- 6.** Tenir contacte amb fonts i documentació primàries, i adquirir eines per a accedir-hi i abordar-les de manera adequada.
- 7.** Reconèixer la complexitat material i normativa de la temàtica, i establir criteris per a avaluar l'actuació tant del Govern espanyol com d'altres estats.

1. Política exterior i ètica: el debat

Alguns dels principals arguments en contra de la possibilitat de desenvolupar una acció estatal de promoció dels drets humans a l'exterior han estat plantejats per l'escola teòrica realista, que ha estat la dominant en l'estudi de les relacions internacionals. Aquesta escola considera la naturalesa del sistema internacional com una lluita entre estats que volen maximitzar el seu poder; les relacions internacionals s'aproximen a un estat de naturalesa caracteritzat pel seu tarannà anàrquic.

L'estat no pot estar guiat per principis morals universals, si bé el comportament de tot estat té implicacions morals i ètiques. Tal com afirma un dels seus principals representants, Hans Morgenthau (1979):

"El principi de la defensa dels drets humans no es pot aplicar de manera consistent en política exterior perquè pot estar i estarà en conflicte amb altres interessos que poden ser més importants que la defensa dels drets humans."

H. Morgenthau (1979, pàg. 7)

Les **consideracions morals no entren** en la definició de l'interès nacional, definit en termes de **poder**; l'interès prioritari és el principi moral de la supervivència nacional, previ a qualsevol altra consideració (Morgenthau, 1986, pàg. 9). Només les grans potències poden impulsar l'acceptació del règim internacional de drets humans, però sempre segons la seva pròpia perspectiva i d'acord amb els seus interessos.

- El **paradigma realista** reconeix la necessitat d'establir **objectius transcendentals** que guïin i legitimin la política exterior, malgrat que la seva aplicació es trobi sempre supeditada a altres interessos prioritaris.
- L'**escola idealista** i certs corrents dins del **pensament neoliberal**, especialment l'institucionalisme neoliberal, consideren, en canvi, que els valors són essencials per a guiar el comportament dels estats.

Un estat democràtic ha de convertir la promoció dels drets humans en un objectiu de primer rang de la seva política exterior tant per un **imperatiu moral**, que només pot ser obviat quan perilla la supervivència, com pel seu propi interès, ja que les democràcies liberals es beneficiaran a la llarga de la transformació del context internacional.

Lectures recomanades

Per a ampliar aquesta perspectiva teòrica, consulteu: **H. Morgenthau (1979)**. *Human Rights and Foreign Policy*. Nova York: Council on Religion and International Affairs. **H. Morgenthau (1986)**. *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* (edició original de 1948). Buenos Aires: GEL.

Realisme i valors

S'ha de descartar una imatge reduccionista del realisme, identificant-lo amb un rebuig complet d'una aproximació moral als problemes internacionals.

Alhora, es destaca la importància de la política interna per a comprendre la política exterior dels estats i l'existència de guanys absoluts derivats de la cooperació entre els estats.

Un altre corrent que cal destacar actualment és el **constructivisme social**, que centra els seus estudis a entendre com els estats prioritzen uns interessos per davant d'altres i de quina manera els defineixen.

Per a això atorga una importància especial als processos d'**interacció social** i de **socialització** en el context internacional per mitjà de relacions socials transnacionals i internacionals.

Els valors i les normes presents en aquests processos influeixen en la definició de la identitat dels actors i en la seva projecció exterior.

2. La inclusió de la promoció dels drets humans entre els objectius de la política exterior

En els últims anys, alguns estats han delimitat un espai per a la promoció dels drets humans dins del disseny global de les seves polítiques exteriors.

Aquesta inclusió s'ha fet de manera poc sistemàtica, amb un discurs compromès i maximalista, però amb pocs mecanismes per a garantir-ne l'impuls.

2.1. El discurs

En la segona meitat del segle XX, diferents estats democràtics van incloure explícitament la promoció dels drets humans com un dels objectius de la seva política exterior.

Sens dubte l'experiència de la lluita contra el nazisme a Europa va ser decisiva per a aquest fet, igual que la progressiva formalització d'un règim internacional de drets humans, que ha passat **d'una fase declaratòria a una de promocional**.

La rutina del discurs de promoció implica, d'una banda, un cert reconeixement del caràcter universal dels drets humans i, d'altra, la creença que l'estat és un àmbit adequat per a fomentar el seu respecte en el conjunt del sistema internacional.

Evidentment la **dimensió moral** del discurs de política exterior no és nova, ni el discurs sobre la necessitat de defensar els drets de persones que es trobin més enllà de les pròpies fronteres.

Sense anar gaire lluny, les potències europees van esgrimir en el segle XIX la necessitat de protegir les comunitats cristianes de l'Orient Mitjà per a justificar el seu intervencionisme a la regió. Però un discurs de caràcter universalista no es consolida fins ben entrat el segle XX.

Durant el període de **guerra freda** (1947-1989), el camp dels drets humans es va convertir en un àmbit més de confrontació en la pugna entre els blocs liderats pels Estats Units i la Unió Soviètica.

El **discurs soviètic** es fa eco de la tradició marxista leninista, per a la qual els drets individuals es refereixen a la participació en la societat¹, més que no pas a la protecció davant la societat o l'estat.

⁽¹⁾Els drets tenen un caràcter col·lectiu emanat d'una classe obrera que du a terme la revolució.

Per als **estats occidentals**, la defensa de la llibertat i la presentació dels seus propis sistemes com a models democràtics a imitar formen part de la tradició i de la cultura política respectives.

El discurs² de promoció se centra durant la guerra freda, especialment als Estats Units, en les llibertats públiques i en general en els drets civils i polítics, que tenen prioritat per davant dels drets econòmics i socials propugnats des del bloc de l'Est.

⁽²⁾El discurs fa referència als Estats Units o a França com a bressol de les llibertats.

El discurs de la promoció ha estat diferent amb cada una de les diverses administracions nord-americanes, si bé la temàtica sempre hi ha estat present.

El president demòcrata Jimmy Carter en va fer el *leitmotiv* de la seva campanya electoral, mentre que el republicà Ronald Reagan va arribar a la Casa Blanca re-negant explícitament d'aquest objectiu, encara que durant el seu segon mandat va acabar integrant-lo basant-se en la "doctrina Kirkpatrick" (que teoritza superficialment sobre la diferència entre països autoritaris –règims amics que poden evolucionar cap a la democràcia– i totalitaris –països socialistes que no poden fer-ho per ells mateixos).

Els EUA i les dictadures

En nom de la contenció de la Unió Soviètica els Estats Units no solament van donar suport a les pitjors dictadures, sinó que en els anys més durs de la guerra freda va intervenir directament en moltes parts del planeta conculcant drets fonamentals.

De fet, gran part de les intervencions dels Estats Units durant aquests anys es van intentar justificar fent referència a la necessitat d'alliberar una sèrie de pobles de l'opressió o de l'amenaça comunistes (els *freedom fighters*, que van cometre excessos a moltes parts del planeta).

Als discursos propis de la fractura est-oest se superposen els derivats de la fractura centre-perifèria, de contingut tant econòmic com ideològicocultural.

En el **món en desenvolupament**, a més de subratllar les importants diferències entre tradicions tan diverses com l'asiàtica, l'africana o la musulmana:

- S'afirma la preeminència del grup davant l'individu.
- Es recorda la importància de les obligacions.
- Es consideren els drets civils i polítics com a secundaris davant els de la segona i tercera generació.

Una vegada **finalitzada la guerra freda** es pot afirmar que s'ha produït una certa homogeneïtzació del discurs, encara que es propugnin diferents ritmes i instruments.

Avui en dia el discurs de promoció dels drets humans està estretament relacionat amb la promoció de la democràcia, la qual cosa reforça de nou la preeminència de les **llibertats públiques**.

Algunes potències mitjanes com el Canadà o els països nòrdics han convertit en canvi els **drets de segona i tercera generació** (la lluita a favor del desenvolupament, contra la gana, etc.) en un senyal de marca distintiva de la seva política exterior.

En general, aquells estats que es pretenen impulsors dels drets humans són bàsicament potències occidentals amb sistemes democràtics, molts d'ells amb una extensa tradició colonial i intervencionista, el que sens dubte dificulta la seva comesa.

En el dia d'avui, han adquirit també més protagonisme les referències a l'**acció humanitària** en ajuda d'aquelles poblacions que pateixen la guerra, han hagut de desplaçar-se o pateixen gana; aquest és, per exemple, un component fonamental del discurs francès.

2.2. La institucionalització de la qüestió

El discurs de promoció dels drets humans s'ha acompanyat de certa institucionalització de la qüestió, dirigida a atorgar-li un caràcter més permanent i menys subjecte als vaivens propis de la política.

Aquesta institucionalització, que es generalitza sobretot a partir dels anys vuitanta, ha estat febleen el conjunt de països.

La burocràcia de drets humans s'ha desenvolupat sobretot en el **Ministeri d'Afers Estrangers occidental**, que ha creat **oficines** especialitzades en la matèria.

Els Estats Units van ser pioners amb l'establiment de l'actual Oficina de Democràcia, Drets Humans i Treball per iniciativa de la Cambra de Representants el 1974.

En el cas espanyol, des del 1983 hi ha una oficina de drets humans amb pocs recursos i que s'ocupa bàsicament de preparar l'actuació espanyola en les organitzacions internacionals.

Aquestes oficines haurien de col·laborar amb les oficines regionals, que són les que porten el pes de la política i disposen de més recursos, però en general no s'han previst els mecanismes per a assegurar-ho.

Altres estats han creat **organismes especialitzats** dependents directament de Presidència o del primer ministre i que tenen sobretot un caràcter consultiu. Aquest és el cas, per exemple, de les comissions consultives existents a Holanda o a França.

Avui en dia les atribucions en política exterior es reparteixen entre diferents ministeris i agències. La **coordinació** de les actuacions és, doncs, un tema clau.

Una iniciativa que ajuda a pal·liar aquest problema és el nomenament d'una figura d'un cert rang perquè gestioni aquest camp.

També la celebració de reunions de coordinació periòdiques i fins i tot la creació d'equips de coordinació estables van en aquesta direcció. Aquest va ser el cas dels Estats Units quan, sota l'administració Carter, va funcionar breument el Grup Interdepartaments de Drets Humans i Ajuda Exterior, conegut com el "grup Christopher" (pel vicesecretari d'Estat Warren Christopher).

Exemples

Als Estats Units es tracta d'un adjunt al secretari d'Estat i a França, a la fi dels vuitanta, es crea la figura del secretari per a l'Acció Humanitària.

A tots els països, la coordinació continua essent una de les grans assignatures pendents.

Com a extensió de la feina del Ministeri d'Estrangers, les diferents **ambaixades** en els seus **informes diaris** elaborats pels encarregats polítics inclouen informació sobre l'estat dels drets humans. Una bona collita d'informació és fonamental per a qualsevol política de promoció.

El cas dels Estats Units: oficials de drets humans

En el cas dels Estats Units, la major part d'ambaixades disposen d'oficials de drets humans (*human rights officers*). La seva actuació depèn fonamentalment dels interessos que es posseeixin en aquest país, però també de la pròpia personalitat i capacitat d'iniciativa de la persona que ocupi el càrrec, que es pot reunir amb activistes locals, membres de l'oposició, redactar informes especialment crítics, etc. Aquesta informació es completa amb l'obtinguda per altres vies; és a dir, serveis secrets, informació que circula per mitjà d'organitzacions no governamentals (ONG), organitzacions intergovernamentals (OIG), etc.

Per a completar el procés d'institucionalització, en les últimes dècades alguns estats i també OIG han promulgat **legislació específica**, que condiciona certs aspectes de l'acció exterior al respecte dels drets humans per altres països, si bé aquesta legislació només s'ha aplicat en situacions molt excepcionals.

Per al seguiment del compliment d'aquesta legislació, és fonamental el paper dels **parlaments**.

3. El control de la política exterior

La política exterior és una de les polítiques públiques que s'escapa més del control per part d'institucions (oficials o no). En general, en totes les democràcies els governs tenen una elevada discrecionalitat a la seva acció exterior.

En el cas **espanyol** això és més cert, ja que els mecanismes de control a disposició del **Parlament** són molt escassos i es limiten, en la seva modalitat de **control a priori** a:

- L'autorització de la declaració de guerra.
- L'aprovació dels pressupostos.
- L'elaboració de proposicions no de llei formulant propostes de resolució (per exemple, sobre el control del comerç d'armes o la política cap al Sàhara Occidental).

Entre els instruments de **control a posteriori** destaca:

- L'autorització a la ratificació de tractats i, sobretot, els debats de les comunicacions, plans i programes del govern.
- Les interpel·lacions a l'executiu i les preguntes parlamentàries.

Lamentablement, la tradició nord-americana d'audicions (*hearings*) té poc a veure amb les preguntes poc sistemàtiques en el Parlament espanyol. Hi ha també la possibilitat, no utilitzada, de comissions d'investigació.

Excepcionalment va funcionar, a la fi dels noranta, una subcomissió relativa al cinquantè aniversari de la Declaració universal dels drets humans depenent de la Comissió d'Asseriors Exteriors, que va elaborar un document molt general amb algunes recomanacions.

En els últims anys s'ha avançat en la creació de **mecanismes informals** impulsats per la societat civil espanyola.

Malgrat que s'hagi introduït més sensibilitat, en el cas espanyol no hi ha un control previ de la venda d'armes (a diferència dels Estats Units, el Regne Unit o Alemanya), ni una modalitat intermèdia com a Suècia, on l'opinió del Comitè de Defensa del Congrés és consultiva i el Govern l'ha d'informar de la decisió presa.

Per la seva banda, el Congrés dels **Estats Units té atribucions importants** en la matèria.

Des de la primeria dels anys setanta, el **Congrés** ha de vetllar perquè es compleixin les lleis que condicionen l'atorgament de certs beneficis (com els ajuts econòmics o la venda d'armament) al respecte dels drets humans (encara que el president tingui atribucions importants per a passar per sobre de la voluntat del Congrés).

Així mateix, el Congrés nord-americà té la potestat per a autoritzar el nomenament d'ambaixadors i altres càrrecs oficials.

Exemple

Aquest és el cas de la major informació atorgada pel Govern al Parlament sobre les vendes d'armes, després de la campanya de diverses organitzacions no governamentals en la segona meitat dels anys noranta.

Exemple

El 1981, el Congrés va recusar el candidat a adjunt al secretari d'Estat en matèria de drets humans proposat per Reagan a causa de la seva falta de sensibilitat en la matèria.

4. Els models de promoció i els seus instruments

L'actuació d'un estat en matèria de drets humans dependrà de múltiples factors, el més important d'ells: de quin tipus d'estat es tracti, especialment la naturalesa del seu sistema polític (i la cultura política de la seva població), i el seu poder. Un segon aspecte, també rellevant, és el tipus de relacions que mantingui amb l'estat que viola els drets humans (interessos econòmics, preocupacions de seguretat, etc.).

Aquests factors influeixen en el moment en què un govern planifica la seva "política" de promoció, o més aviat, presenta les grans **línies**, molt generals, d'actuació.

Són pocs els governs que han elaborat documents guia per a donar coherència a la seva acció exterior en aquest camp; i en els casos on s'ha fet (el Regne Unit o Holanda a la fi dels anys setanta), s'ha dedicat poca tenacitat al seu compliment.

Es poden identificar dos grans models d'actuació en matèria de promoció: l'intervencionista i el gradual, que s'apropen, respectivament, al condicionament negatiu o positiu de l'acció exterior.

Els instruments de promoció de cada un d'aquests models s'escolliran entre un ampli repertori d'instruments que estan a disposició de l'estat a la seva acció exterior.

L'**opció gradual** és partidària de coadjuvar el canvi progressivament, ajudada per **mesures indirectes**. Tot això, per a impactar en la cultura política dels sectors més amplis possibles que, des de l'interior, siguin els que demanin el final de les violacions.

El model és el de les transicions llatinoamericanes i de l'Europa de l'Est, en les quals grups de la **societat civil** van tenir un paper fonamental. L'ajuda a la societat civil (a una societat civil determinada: associacions de drets humans, de dones, etc.) s'ha convertit en un component molt important de la cooperació internacional i té l'avantatge d'exigir menys compromís polític que la pressió directa.

Mesures indirectes

Entre altres, el foment de la societat civil, la formació de quadres polítics, l'educació en matèria de drets humans, o la millora de l'entorn legislatiu.

Alhora, es proposa **persuadir el govern infractor** de la necessitat (i els avantatges) de posar fi a les violacions dels drets humans (i normalment, d'iniciar una transició a la democràcia).

La **condicionalitat positiva**, pròpia de l'opció gradual, a més dels instruments indirectes i a llarg termini, també pot "premiar" els avenços cap a un respecte més gran dels drets humans (atorgament d'ajuda addicional, suport a l'ingrés en OIG, etc.) per a incentivar la seva continuació i, alhora, enviar un missatge a altres països.

L'opció gradual és partidària de la **diplomàcia silenciosa**, que utilitza la confidencialitat per donar a conèixer la seva disconformitat amb certes pràctiques o situacions, sense que la crítica arribi a l'opinió pública.

En contra d'aquest instrument, hem de dir que després d'ell se sol amagar la **passivitat més absoluta**. Expressions com ara "compromís constructiu", utilitzada pels Estats Units durant la guerra freda, o "diàleg polític", aplicada per la Unió Europea (UE) a les seves relacions amb la Xina, serveixen per a definir les relacions amb països aliats o que ocupen una posició central en el sistema internacional i amb els quals no s'està disposat a aplicar instruments de caràcter coercitiu.

En el model gradual, com a màxim, s'utilitzen **instruments vergonyants** de baixa intensitat, com pot ser l'elaboració d'**informes diaris** sobre la situació dels drets humans a determinats països.

Exemples

Als Estats Units, els Country Reports on Human Rights Practices (CROHRP) els elabora i els presenta al Congrés un organisme oficial: el Departament d'Estat americà.

Altres vegades, els informes els encarrega un govern a actors no governamentals, com és el cas dels països nòrdics (Skogly, 1990, pàg. 512).

Aquests informes, a més d'enviar un senyal perquè no s'aprovin unes pràctiques determinades, s'haurien d'utilitzar per a condicionar l'acció exterior de l'estat.

En el **model intervencionista**, els instruments s'apliquen directament i tenen un **caràcter sancionador**, no s'escatima la crítica pública i es castiga l'estat infractor pel fet de contravenir el dret internacional de drets humans.

La principal crítica efectuada pels detractors d'aquest model és que es trenquen les **vies de diàleg** i, en els casos de bloqueig més rígid, la població es pot sentir abandonada a la seva sort (com en el cas de Cambodja en els anys setanta).

El model intervencionista fa ús de la **condicionalitat negativa** per mitjà de:

- La imposició de sancions.

Diplomàcia silenciosa

Es tracta de sensibilitzar dirigents i elits, convèncer-los dels beneficis d'un canvi o d'un gest.

Lectura complementària

Per a aprofundir en el model en matèria de política exterior referida als drets humans i els instruments utilitzats pels països nòrdics, llegiu: S. I. Skogly (1990). "Human Rights Reporting: The «Nordic» Experience". *Human Rights Quarterly* (núm. 12, pàg. 512-528).

Mesures directes

Els instruments aplicats serveixen per a distanciar-se d'un règim indesitjable i, sobretot, obligar-lo a canviar.

- La congelació de tractats.
- La ruptura de relacions.

Com ja s'ha dit, hi ha un tipus de condicionalitat expressa **regulada per llei**. Els Estats Units i el Canadà han estat pioners en els anys setanta amb la promulgació de legislació que vincula l'**ajuda exterior** als drets humans (Nolan, 1985, pàg. 382-383). La legislació esmentada s'ha aplicat excepcionalment i, quan ho ha fet, han estat gairebé sempre en casos d'estats enemistats amb les potències promotores (per exemple, durant la guerra freda) o de petits estats amb escàs poder (per exemple, petits països africans en el cas d'una OIG, la UE inclou una "clàusula democràtica" en els acords firmats amb tercers països).

L'ús de les sancions és especialment problemàtic, sobretot si són de caràcter bilateral i, per tant, el seu impacte és menor; les sancions poden unir la població del país violador i afecten sectors de la població que no són responsables de les violacions, i fins i tot estats veïns.

Més problemàtica és encara la **intervenció armada** (la "democràcia per la força" o el *regime building*) per a enderrocar un règim autocràtic i, amb això, assegurar un canvi de règim.

Els defensors de l'anomenada "democràcia per força" recorden, en canvi, els casos reeixits d'Alemanya i el Japó després de la Segona Guerra Mundial, i argumenten que és l'única via per a aconseguir posar fi a certs règims especialment repressius.

Tanmateix, els estudis realitzats sobre l'impacte d'intervencions armades d'aquest tipus ocorregudes durant la segona meitat del segle XX –en les quals el principal argument donat és l'humanitari i que fonamentalment les van dur a terme els Estats Units en petits estats del seu entorn immediat (Haití, Panamà, Granada, Kosovo)– mostren que la situació no va millorar substantivament (Pei i Kasper, 2003).

Casos més recents com el de l'Afganistan o l'Iraq, en els quals els principals arguments al principi no eren humanitaris, mostren la instrumentalització de la temàtica, amb el consegüent descrèdit dels objectius esgrimits.

Cada estat tendeix més a **un model** o a un altre.

En el **cas d'Espanya**, com en el de la major part de països europeus, malgrat el maximalisme dels objectius, s'opta pel model gradual, amb excepcions conjunturals.

Altres vegades, un mateix estat propugna els **dos models**, distingint grups d'estats en què s'aplicarà un o altre.

Lectura complementària

Si voleu saber més sobre aquest tema en el model canadenc, llegiu: **J. M. Nolan** (1985). "The Influence of Parliament on Human Rights in Canadian Foreign Policy". *Human Rights Quarterly* (vol. 7, núm. 3, pàg. 373-390).

Intervenció armada

A més dels arguments morals contraris a l'ús de la força (el preu de pagar vides), l'acció difícilment pot escapar de la seva qualificació d'"acte imperialista".

Lectura complementària

M. Pei; S. Kasper (2003). *Lessons from the Past: The American Record in Nation-Building*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Exemple

Una situació especial és el model aplicat a Cuba, durant el govern del Partit Popular.

Exemple: els Estats Units

Els Estats Units han fet ús de la coerció i fins i tot de la força armada per a promocionar la democràcia en el cas d'estats en els quals tenien interessos geoestratègics importants que es veien amenaçats, mentre que propugnen el model gradualista respecte a països aliats, amb un augment en els últims anys de l'ajuda a la democràcia i a la promoció dels drets humans (Montero Luque, 2004).

Lectura complementària

I. **Montero Luque** (21 de novembre de 2004). "Bush o Kerry, sin novedad en el frente: el dilema de la cooperación al desarrollo norteamericana". *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*. [article en línia] (núm. 167). Real Instituto Elcano [Data de la consulta: 29 de gener de 2006] <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/607.asp>>

5. Els impulsors de la promoció dels drets humans

David P. Forsythe (2000 b, pàg. 2) afirma que tota **política exterior** de drets humans és el resultat d'un joc a doble nivell entre els valors i les pressions **internes**, i les normes i pressions **internacionals**.

En alguns casos, l'impuls principal serà bàsicament intern (per exemple, una tradició de lluita nacional, com en el cas dels Estats Units), en d'altres, serà important l'impuls des de l'exterior (com l'ingrés en organitzacions regionals avançades en aquesta matèria, com va ser el cas espanyol respecte a la Unió Europea).

En el **nivell intern**, si bé uns governs varien respecte a altres quant a sensibilitat pel que fa a la qüestió (i dins del govern, uns ministres o altres càrrecs respecte a d'altres), els estudis de cas mostren que un requisit perquè un govern reaccioni davant d'una determinada situació és que hagi assolit certa notorietat pública.

Per a això, els **mitjans de comunicació** i la mobilització de sectors de la **societat civil** són essencials.

Aquesta societat civil es pot articular entorn de causes concretes (a Espanya, per exemple, entorn de la causa sahrauí), o preocupar-se per qüestions humanitàries com una més de les seves atribucions pròpies (sindicats, esglésies o associacions generalistes de drets humans).

Alguns d'aquests grups tenen un caràcter transnacional, la qual cosa els atorga més recursos, i s'hi uneixen altres xarxes més informals que vinculen activistes per mitjà de les fronteres.

En el **cas espanyol** s'ha de recordar que la seva democràcia és més recent que en altres països europeus.

Durant el període de transició, la preocupació principal dels actors politico-socials va ser d'ordre intern i les organitzacions de drets humans espanyoles van ser poc actives en qüestions internacionals fins als anys noranta.

En els anys noranta, augmenta l'interès per la situació dels drets humans en altres països paral·lelament a l'emergència d'associacions de cooperació al desenvolupament.

Lectura complementària

D. P. Forsythe (dir.) (2000b). *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tòquio/Nov York: United Nations University Press.

Vegeu també

Per a aprofundir en aquest tema, consulteu el mòdul "Mitjans de comunicació social i drets humans".

Organització i mobilització civil

Les associacions i grups constitueixen la "consciència" que recorda al govern allò a què s'ha compromès. L'activitat de tots aquests sectors contribueix a donar forma a l'opinió pública.

Com a resultat d'aquest procés, des del 1999 Amnistia Internacional publica un informe en el qual s'avalua la política exterior espanyola (les seccions espanyola i anglesa són les úniques que el realitzen).

En l'altra direcció, és a dir, com a fre a l'acció de promoció, certs **grups de caràcter privat** realitzen accions de conxorxa en **defensa de governs autocràtics**.

Grans empreses amb beneficis econòmics substancials intentaran fer ús de la seva influència per a evitar que les relacions amb un règim determinat en resultin danyades.

S'hi han d'unir els lobbys professionals que funcionen entorn d'ambaixades i consolats, i que en el cas dels Estats Units tenen un estatus legal reconegut, i als quals es paguen sumes enormes perquè millorin la imatge davant l'Executiu i el Congrés americans.

Exemples

Les grans petrolieres com la Shell a Nigèria, o la potent indústria armamentística dels països desenvolupats.

En l'**àmbit exterior**, la pertinença a organitzacions internacionals intergovernamentals (OIG) o a coalicions d'estats resulta decisiva com a motor d'activitat.

Una acció de caràcter multilateral té menys riscos que si es realitza unilateralment (es personalitza menys l'acció, i s'eviten represàlies sobre els interessos o els nacionals del país promotor) i, alhora, es garanteix més força i legitimitat.

Però, a la vegada, alguns governs s'escuden en l'existència d'organitzacions "que ja tracten del tema" per a justificar la seva passivitat.

6. La pràctica internacional i les seves problemàtiques

L'aplicació de polítiques de defensa dels drets humans i el seu impacte dependran en gran manera de **quin sigui l'estat promotor**.

Hi ha la paradoxa que mentre una gran potència té més recursos per a pressionar o convèncer, té alhora més interessos que poden resultar afectats per una acció de promoció. Per la seva banda, un estat petit es pot sentir menys coartat per a pressionar a favor d'un respecte més gran dels drets humans, però, en canvi, mancarà de capacitat d'influència.

Per aquest motiu resulta fonamental analitzar la política exterior de les grans potències i, alhora, tenir en compte **qui és el destinatari** de l'acció.

No és el mateix intentar promoure els drets humans en una gran potència com la Xina, que posseeix un gran marge d'autonomia en la seva actuació, que fer-ho en un país amb una alta dependència de l'exterior. I no és el mateix que ho intentin els Estats Units que l'Índia.

També seran decisius altres aspectes com la cultura política, l'existència d'actors a l'interior que reclamin un canvi, etc.

Els estudis sobre l'actuació dels Estats Units i de grans potències europees mostren que només en casos excepcionals s'han activat els instruments de promoció, i que quan això ha succeït, s'ha fet sense una planificació global o un seguiment del cas a llarg termini.

Les accions han estat impulsades per **l'opinió pública interna**³ a l'estat promotor i s'han utilitzat com a argument per a provar la sensibilitat del govern davant del tema.

⁽³⁾Allò que decidirà com s'actui en cada cas seran, sobretot, els interessos en joc i la indignació (la mobilització) que provoquin els fets.

En general, les polítiques s'han caracteritzat pel seu **dobte tracte** i no han respost de la mateixa manera davant de casos de violacions igual de greus. Els detractors de les accions de pressió recorden també com s'instrumentalitzava la temàtica per a objectius de caràcter imperialista o el fet que no hi hagi cap país que estigui lliure de culpa i no conculqui certs drets (l'arrogància de la crítica).

D'altra banda, altres estudis mostren la influència que pot tenir l'acció internacional en la millora de casos concrets de drets humans.

Més difícil és influir en processos de **democratització**, més complexos, i en els quals la dimensió internacional és un factor més en un procés multicausal en què la dimensió interna és central. En els estudis sobre transicions a la de-

Lectura complementària

L. Whitehead (ed.) (2001). *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Nova York: Oxford University Press.

mocràcia dels anys vuitanta no s'atorgava importància en els factors internacionals, que avui en dia es consideren fonamentals després de les transformacions viscudes a Sud-àfrica o l'Europa de l'Est (Whitehead, 2001).

En el seu estadi actual, la construcció d'una política exterior en matèria de drets humans consisteix més aviat a introduir una determinada sensibilitat a l'interior de la política exterior, més que a planificar una actuació global, autònoma i regular.

Resum

La política exterior dels estats té sempre una **dimensió moral**.

En les últimes dècades, una sèrie d'estats han incorporat l'objectiu de defensar i promoure els drets humans més enllà de les seves fronteres entre els objectius de la seva política exterior. Aquest objectiu és avui en dia un objectiu secundari respecte a altres dimensions de la política exterior.

Hi ha **pocs intents** d'elaborar una política exterior de drets humans coherent. La major part de països occidentals han creat una sèrie d'institucions per tal d'atorgar estabilitat a l'objectiu de promocionar i facilitar el seu desenvolupament. Però, en general, aquestes institucions dependents del ministeri d'afers estrangers o vinculades amb el parlament tenen pocs poders i es troben deslligades dels àmbits preferents d'actuació.

Com que no hi ha un disseny global, els estats actuen sobre el terreny segons les circumstàncies. Resulta de gran importància l'existència de "**sectors promotors**", com poden ser components de la societat civil o actors externs com les organitzacions internacionals.

Aquesta actuació dependrà tant de la naturalesa i caràcter de l'estat promotor (tipus de democràcia, si es tracta o no d'una potència), com de l'estat que conculqui els drets humans i del tipus de relacions i interessos que mantinguin i comparteixin.

L'actuació de cada govern s'aproxima a **models** diferents, es destaca a grans trets els models **intervencionista i gradual**, si bé un mateix estat pot desenvolupar alhora els dos respecte a països diferents. El model impositiu busca forçar el canvi de règim amb instruments propis de la condicionalitat negativa i que poden arribar fins i tot a l'ús de la força. Per la seva banda, el model gradual es proposa coadjuvar els processos que tenen lloc a l'interior del país en qüestió, donant suport als sectors reformistes i intentant convèncer les autoritats dels avantatges del canvi.

Si bé, en general, es reconeix la influència que tenen, sobretot, les grans potències en l'evolució política d'altres estats, i la necessitat que no donin suport a règims autoritaris, el debat en canvi és molt viu sobre si és adequat o no fer accions explícites de promoció. El **doblet acte** que ha caracteritzat la política exterior de les grans potències en les últimes dècades i la possessió d'interessos ocults després dels aparentment altruistes de la promoció són dos arguments poderosos utilitzats pels seus detractors.

Tota política exterior envia un missatge moral i produeix un impacte. En el món actual altament interdependent resulta impossible propugnar un possible aïllament o obviar la qüestió.

Activitats

1. Consulteu el web de l'Oficina de Democràcia, Drets humans i Treball del Departament d'Estat dels Estats Units i responeu les preguntes següents:

- Quins són els objectius que es planteja el Govern nord-americà respecte a la defensa dels drets humans més enllà de les seves fronteres?
- Quins drets es consideren prioritaris?
- Quines són les regions del món i els països pels quals es mostra més interessat?
- Quins instruments de promoció s'utilitzen?

2. Busqueu altres oficines de drets humans dependents del Ministeri d'Afers Estrangers.

- Realitzeu un breu informe sobre el resultat de la vostra recerca.
- En el cas de trobar informació, compareu-la amb la trobada respecte dels Estats Units.

3. Busqueu l'informe de la subcomissió relativa al cinquantè aniversari de la Declaració universal dels drets humans dependent de la Comissió d'Afers Estrangers del Parlament espanyol.

4. Una vegada llegit, responeu els interrogants següents:

- Quin instruments i quins mecanismes de promoció dels drets humans recull aquest informe? Són de caràcter bilateral o multilateral?
- Segons el text, a quin model de política exterior de promoció dels drets humans correspon el cas espanyol?
- Creieu que el text és ambiciós? Per què?
- Afegiríeu algun aspecte o alguns aspectes al text? En cas de respondre afirmativament, especifiqueu-ne quin o quins, i en cas de respondre negativament, justifiqueu la vostra decisió.

5. Consulteu els informes sobre la política exterior espanyola de drets humans elaborats per Amnistia Internacional.

6. Escolliu un dels països estudiats en els informes i analitzeu quin tractament en fa en els anys successius, d'acord amb els conceptes treballats en aquest mòdul didàctic.

7. Compareu les propostes de canvi incloses en els informes amb l'informe de la Subcomissió del Parlament espanyol, consultat per a l'activitat 3.

Lectura recomanada

Podeu accedir a la informació a l'adreça següent: <<http://www.state.gov/g/drl/hr/>>

Lectura recomanada

Es tracta del *Boletín de las Cortes Generales* del 25 de juny del 1999, 154/000023, que podeu trobar a l'adreça següent: <www.congreso.es>

Lectura recomanada

Els informes sobre la política exterior espanyola de drets humans els podeu trobar en l'adreça següent: <www.amnistia.es>

Exercicis d'autoavaluació

Qüestions breus

- Quina és la principal paradoxa de tota política exterior que es proposi promoure els drets humans a l'exterior?
- Quins instruments de control de la política exterior respecte als drets humans creieu que aplica el Parlament espanyol amb més assiduitat? Tenen un caràcter vinculant?
- Quin tipus d'instrument és la redacció d'informes sobre la situació dels drets humans? Quina relació té amb la condicionalitat negativa?
- A quin model de política exterior de defensa i promoció de drets humans correspon la política exterior desenvolupada sota la presidència de George W. Bush?

Solucionari

Exercicis d'autoavaluació

1. La principal paradoxa és que aquells països en què es podrà exercir més influència pel fet de mantenir unes relacions més estretes i disposar de més instruments d'actuació seran, alhora, aquells en què es tindran més interessos (econòmics, estratègics, etc.) i els que resultaran afectats.

2. En el Parlament espanyol els instruments de control utilitzats de manera més recurrent són els debats de les comunicacions, plans i programes del govern, les interpellacions a l'Executiu i les preguntes parlamentàries. Tots aquests instruments són mecanismes suaus de control en els quals els diferents grups polítics exposen els seus punts de vista sobre la política del govern a posteriori, una vegada aplicada. Les proposicions no de llei tenen com a objectiu inspirar i guiar la política exterior, però no tenen un caràcter vinculant, sinó de recomanació. Altres mecanismes de control com l'aprovació de pressupostos o la ratificació de tractats tenen, a la pràctica, poca incidència sobre el tema.

3. Els informes sobre l'estat dels drets humans en altres països són instruments de caràcter vergonyant, que denuncien la conculcació d'aquests drets en una sèrie d'estats. La crítica realitzada per mitjà d'ells no és tan directa ni forta com la realitzada directament per responsables polítics. Alguns estats utilitzen aquests informes per a decidir quin tipus de relacions mantindran amb els estats analitzats. Si s'apliqués, per exemple, la legislació nord-americana, s'hauria de tallar l'ajuda militar i altres tipus d'avantatges als règims amb violacions més greus segons l'informe anual elaborat pel Departament d'Estat.

4. Els Estats Units són, actualment, una potència hegemònica amb una política exterior molt rica i complexa. Amb la presidència de George W. Bush s'ha accentuat la possessió de dos models simultanis molt diferents de promoció: el gradual i l'intervencionista. Els principals règims amics queden fora de la crítica i s'hi apliquen programes d'ajuda dirigits a grups de dones, reforç del poder judicial, ajuda a la premsa independent, etc., però sense que, paradoxalment, hi hagi pressions creïbles per a canviar les estructures autoritàries. En el cas de règims que representin una amenaça per als interessos nord-americans, s'apliquen instruments més coercitius, i s'arriben fins i tot a fer canvis de règim per mitjà de la força armada.

Glossari

clàusula democràtica *f* Clàusula relativa als drets humans inclosa en els acords econòmics i de cooperació amb països tercers.

condicionalitat negativa *f* Aquest tipus de condicionalitat representa una reacció de tipus punitiu a una situació de violació dels drets humans o dels principis democràtics (final de l'ajuda, bloqueig de la venda d'armes, etc.).

condicionalitat positiva *f* Aquesta condicionalitat aplica els incentius i premis per a motivar els règims perquè millorin les seves pràctiques de drets humans (augment de l'ajuda, reforç del rang de les relacions, etc.).

control parlamentari *m* Mecanismes a disposició del Parlament per a controlar l'acció del govern. Es divideixen en mecanismes de control *a priori* (abans d'aplicar-se la política) i *a posteriori* (una vegada realitzada). La major part de parlaments tenen pocs mecanismes de control de la política exterior.

diplomàcia silenciosa *f* Ús de canals no públics per a manifestar la disconformitat amb certes pràctiques. Es tracta de convèncer dels avantatges d'un canvi d'actitud sense trencar els canals de diàleg i evitant la crítica pública.

societat civil *f* Correspon a l'àmbit dels ciutadans que, agrupats lliurement, s'associen per a fer realitat els seus interessos i objectius. Sota l'etiqueta de societat civil s'inclouen grups de naturalesa molt diferent, però amb una sèrie de característiques comunes: un mínim d'organització fixa i permanent, una certa independència de l'estat, el seu caràcter no lucratiu i que els individus que formen part de la societat civil estan units per llaços que van més enllà dels vincles primordials (els familiars o tribals).

Bibliografia

Amnistia Internacional (1999). *Informe Anual de política exterior 1999. ¿Hay un lugar para los derechos humanos en la política exterior del gobierno español? Evaluación de 1998, recomendaciones para 1999*. Madrid: AI.

Baehr, P. R. (1996). *The role of Human Rights in Foreign Policy*. Londres: Macmillan.

Carothers, T. (1999). *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington: The Carnegie Endowment.

Donnelly, J. (1989). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press.

Dunne, T.; Wheeler, N. J. (dir.) (1999). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

Evans, T. (1996). *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*. Nova York: St. Martin's Press.

Falk, R. (2000). *Human Rights Horizons: The Pursuit of Justice in a Globalizing World*. Nova York: Routledge.

Forsythe, D. P. (2000a). *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Forsythe, D. P. (dir.) (2000b). *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tòquio, etc.: United Nations University Press.

Gillies, D. (1996). *Between Principle and Practice: Human Rights in North-South Relations*. Montreal i Kingston: McGill-Queen's University Press.

Hill, D. M. (dir.) (1989). *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*. Houndmills: MacMillan Press.

Keck, M. E.; Sikkink, K. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Montero Luque, I. (2004, 21 de novembre). "Bush o Kerry, sin novedad en el frente: el dilema de la cooperación al desarrollo norteamericana". *Análisis Real Instituto Elcano (ARI)*. [article en línia] (núm. 167). Real Instituto Elcano. [Data de la consulta: 29 de gener de 2006]. <<http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/607.asp>>

Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz* (edició original del 1948). Buenos Aires: GEL.

Morgenthau, H. (1979). *Human Rights and Foreign Policy*. Nova York: Council on Religion and International Affairs.

Nolan, C. J. (1985). "The Influence of Parliament on Human Rights in Canadian Foreign Policy", *Human Rights Quarterly* (vol. 7, núm. 3, pàg. 373-390).

Pei, M.; Kasper, S. (2003). *Lessons from the Past: The American Record in Nation-Building*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

Skogly, S. I. (1990), "Human Rights Reporting: The "Nordic" Experience", *Human Rights Quarterly* (núm. 12, pàg. 512-528).

Vincent, R. J. (1986). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Whitehead, L. (ed.) (2001). *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Nova York: Oxford University Press.