

¿Limitando la soberanía o produciendo goberamentalidad? Dos modelos de Derechos Humanos en el discurso político de Estados Unidos¹

NICOLAS GUILHOT

Resumen

La sociología del activismo internacional ha dedicado frecuentemente su atención al tema de los derechos humanos con el propósito de mostrar “el poder de las ideas” a la hora de producir políticas públicas: según esta perspectiva, la exitosa institucionalización de los principios de los derechos humanos bajo la administración Carter forzó al gobierno de Reagan a ajustar sus políticas a principios que no podía ignorar o utilizar con fines puramente instrumentales. Este trabajo asume que estas perspectivas ignoran el carácter conflictivo y controversial de los conceptos político-legales y el hecho de que su propia definición está en juego en las luchas entre grupos de actores políticos que compiten entre sí por el uso de los mismos a la hora de legitimar sus propios cursos de acción. A través de un mapeo del espacio de producción del discurso sobre los derechos humanos entre fines de la década de los años 70 y comienzos de los 80, este artículo muestra que el concepto derechos humanos ha sido construido según dos principios distintos, cada uno de los cuales se corresponde con grupos sociales e intereses políticos específicos: uno de ellos funda los derechos humanos en el campo del derecho internacional y es promovido esencialmente por abogados o activistas vinculados con organizaciones internacionales; y el otro hace del concepto derechos humanos un término básicamente anti-jurídico y fundamentalmente vinculado a la promoción de la democracia y es elaborado por funcionarios neoconservadores.

PALABRAS CLAVE: Derechos Humanos, Estados Unidos, Sociología de las Relaciones Internacionales.

Abstract

The sociology of international activism has often focused on human rights in order to illustrate the ‘power of ideas’ in the design of public policy. According to this view, the successful institutionalization of human rights principles under the Carter administration forced the Reagan administration to adjust its policies to principles it could neither ignore nor use for purely instrumental purposes. The paper argues that these approaches ignore the disputed nature of political-legal concepts and the fact that their very definition is at stake in struggles between competing sets of actors seeking to use these concepts to legitimate different policy courses. Mapping out the field of producers of the human rights discourse in the late 1970s-early 1980s, both in their civil and governmental components, the paper shows that the concept of human rights has been constructed along two main

¹ Artículo originariamente publicado en *Constellations* Volume 15 N° 4, (2008), pp. 502-516. Traducción de Virginia Vecchioli. Revisión final Stéphanie Alenda.

principles, each corresponding to specific social and political interest groups. The first bases human rights in international law and is promoted mainly by lawyers and activists linked to international organizations. The second, conceived mainly by neoconservatives, has an anti-legal approach to the concept of human rights, linking it instead to democracy promotion.

KEYWORDS: Human rights, United States, sociology of international relations

Los derechos humanos se han convertido en un tema privilegiado para aquellos investigadores deseosos de destacar el “poder de las ideas” a la hora de disciplinar y civilizar a los Estados. Esta tendencia cobró cierta visibilidad gracias a una sociología del activismo internacional que insiste en el papel que cumplen las redes transnacionales en el desarrollo de normas legales globales (Burgerman, 1998; Keck y Sikkink, 1998a, 1998b). Es también el núcleo de un autoproclamado constructivismo social en tanto teoría de las relaciones internacionales que, contra el realismo tradicional de esa disciplina, reafirma la importancia que tienen las normas como calificadoras de las relaciones de poder (Goldstein y Keohane, 1993; Risse, Ropp y Sikkink, 1999). Los derechos humanos parecen ofrecer, también, un adecuado caso de estudio a la hora de mostrar cómo el activismo transnacional contribuye a reforzar las constricciones normativas que pesan sobre el Estado. La mayor parte de los trabajos que pueden ser encuadrados dentro del campo del constructivismo social generalmente invocan el mismo ejemplo: la incorporación de normas sobre derechos humanos a la política exterior de Estados Unidos desde mediados de los años 70. La historia que ellos narran puede resumirse, aproximadamente, de la siguiente forma: 1) durante los años 70 y 80 la idea de los derechos humanos fue promovida por redes que se aglutinaron en torno a ideas y principios y no en función de intereses; 2) el gobierno de Carter proporcionó un entorno receptivo a la agenda de los derechos humanos y estas redes estuvieron abiertas a activistas sociales y, en particular, a quienes participaron en el movimiento por los derechos civiles, quienes se caracterizaban, también, por cierta religiosidad, lo que se tradujo en el deseo de moralizar la política; 3) como resultado de este proceso, la idea de los derechos humanos se institucionalizó, tanto en términos legislativos como discursivos, al punto de convertirse en una referencia central del discurso político; 4) si bien la administración Reagan no demostró un gran interés por los derechos humanos, buscó utilizar la retórica de los derechos humanos con el fin de legitimar su política exterior y subordinar los derechos humanos a los objetivos de la Guerra Fría; 5) pero, al hacerlo, se encontró cada vez más obligado a demostrar concordancia entre sus dichos y sus hechos y a operar de acuerdo con las obligaciones impuestas por las normas internacionales sobre derechos

humanos bajo la presión ejercida por “redes basadas en intereses comunes”: esta “trampa retórica” ilustraría el “poder de las ideas”².

Aun en sus versiones más sofisticadas, este tipo de explicaciones tiene dos limitaciones. La primera es típica de lo que el historiador británico Herbert Butterfield (1959) ha denominado “la interpretación Whig de la historia” que reconstruye equívocamente el pasado como una teleología que conduce, y justifica, el actual estado de situación. La actual importancia otorgada a los derechos humanos es percibida, justamente, como el *resultado* de una forma exitosa de activismo. La historia de los derechos humanos se confunde, en consecuencia, con el progreso y la evolución de un conjunto de actores transnacionales, éticos, no-estatales e impulsados por valores en su lucha contra las instituciones del Estado conducidas según el cálculo de intereses. La segunda limitación es aún más grave. Lo que está implícito en este tipo de explicación es la idea de que los derechos humanos son un conjunto de principios capaces de poner límites a la política desde afuera sin ser ellos mismos políticos o, dicho con más propiedad, *porque* no son políticos. Esta manera de entender los derechos humanos se superpone, a su vez, con una posición política implícita y claramente situada en la tradición del liberalismo: los derechos humanos son considerados como derechos naturales surgidos *por fuera* de la esfera política y, por ende, dotados de la capacidad de imponerle límites a esta esfera. Pero ésta es sólo una manera de concebir los derechos. En la tradición Republicana y, más aún, en lo que Skinner ha llamado la “tradición Neo-Romana”, los derechos son vistos como producto de la deliberación democrática y no como resultado de las limitaciones de sus alcances³. No es casual que los esfuerzos metodológicos más importantes por restituir los conceptos jurídicos y políticos al centro de la ajetreada esfera pública y por destacar su carácter histórico se encuentren en la obra de los historiadores del republicanismo clásico (Pocock, 1985; Tully, 1988). Este artículo reconoce su inspiración metodológica en estos trabajos ya que se propone cuestionar la narrativa convencional acerca del ascenso de los derechos humanos en un mundo globalizado basado en el activismo transnacional. Lejos de constituir un criterio incuestionable por medio del cual es posible juzgar la política, los derechos humanos son, en sí mismos, un artefacto político. Quisiera sugerir, en particular, que el éxito que hoy tienen los derechos humanos es el resultado de un largo proceso de disputas en términos de apropiaciones, distorsiones, traducciones y de virajes semánticos del concepto que han resultado en una transformación de su senti-

² Véanse, por ejemplo, las críticas formuladas por los diferentes “comités de vigilancia” (America Watch, Asia Watch, Helsinki Watch) respecto a las distorsiones intencionales de los reportes anuales publicados por el Departamento de Estado sobre la situación de los derechos humanos en el mundo: The Watch Committees and Lawyers Committee for Human Rights (1987).

³ Según Skinner (1998) la visión “Neo-Romana” de la libertad comparte con el liberalismo un léxico conceptual altamente jurídico, pero sigue considerando a la libertad como un resultado del ejercicio activo del gobierno o de la participación activa en él. Esta tradición puede reconocerse en las críticas utilitaristas o materialistas que formularon Bentham y Marx, respectivamente, hasta en la filosofía política de Hannah Arendt. Para un intento reciente de síntesis, véase Habermas (1998).

do y de su campo de aplicación. Lo que los autoproclamados constructivistas sociales parecen ignorar, paradójicamente, es que el léxico político y jurídico se compone esencialmente de “conceptos de combate” cuya definición se juega en numerosas luchas políticas y sociales y cuyo significado nunca se puede dar por sentado ya que son constantemente puestos en juego por diversos actores como los naipes de una baraja⁴. No se trata de negar aquí que el vocabulario normativo disponible es, de hecho, una restricción que pesa sobre la conducta política: como lo señala Skinner, cualquier agente que quiere legitimar sus acciones debe estar seguro de que “se las pueda describir plausiblemente en los términos del vocabulario normativo vigente dentro de su propia sociedad”; el problema que se le presenta es, entonces, el de “adaptar sus proyectos para hacerlos coincidir con el lenguaje normativo disponible” (Skinner, 1978). Pero esta afirmación requiere mayor precisión aún, ya que, por el mismo motivo, la manipulación de este lenguaje se convierte en un asunto político crucial. Skinner subraya que cualquier “ideólogo innovador” debe, en verdad, “poder demostrar que un cierto número de términos evaluativos-descriptivos ya disponibles y favorables puede aplicarse, de alguna manera, a sus actos aparentemente aberrantes”: esto transforma el universo referencial del concepto y, por tanto, su significado (Skinner, 1988: 112). En el caso de los derechos humanos, los años 1980 vieron cómo dichos “ideólogos innovadores” pusieron en jaque el monopolio ejercido por el movimiento de derechos humanos sobre este vocabulario normativo, y cómo fue adoptado con el fin de designar un conjunto de problemas esencialmente diferentes. De hecho, los neoconservadores lograron desprender los derechos humanos de los fundamentos legalistas sobre los cuales se habían desarrollado y extraerlos de las garras del derecho internacional (y de los abogados internacionalistas). En consecuencia, lejos de estar fijado de antemano, el sentido y el contenido de los derechos humanos bosqueja un espacio semántico trabajosamente elaborado desde su interior por las luchas políticas que tienen por objetivo adquirir la capacidad de imponer una definición legítima de los derechos humanos y, por ende, obtener los beneficios simbólicos derivados de la posibilidad de subsumir plausiblemente las políticas de Estado bajo esta etiqueta.

Este artículo ofrece una descripción de estas luchas por la apropiación y la definición de los derechos humanos y de los diversos proyectos políticos que buscaron capitalizarlos simbólicamente. Esta forma de proceder cambia notablemente la imagen. En lugar de tener una oposición entre los activistas de los derechos humanos, por un lado, y el Estado, por el otro, lo que surge es un campo de los derechos humanos internamente diferenciado, dentro del cual distintos grupos de actores tratan de establecer su hegemonía sobre la producción del discurso de los derechos humanos, lo que incluye a los actores estatales. Lo que la tranquila y progresiva narrativa del constructivismo social no ve es que los derechos hu-

⁴ Para una definición de “conceptos de combate” [contested concepts, en el original], véase la obra clásica de Connolly (1983).

manos proporcionan un lenguaje común a partir del cual se han formulado dos proyectos antagónicos: el primero consistió en recurrir al derecho, en particular al derecho internacional, como herramienta para limitar la soberanía; el segundo equiparó la política de derechos humanos con la producción de gobernanza democrática. Este último proyecto, elaborado como reacción neoconservadora al movimiento liberal de los derechos humanos, transformó notablemente nuestra comprensión de estos derechos⁵.

El propósito de una indagación sobre debates que ya llevan veinte o treinta años de realizados no es meramente histórico. Mediante el estudio de estas dos versiones de los derechos humanos, con anterioridad a su fusión, se comprende mejor la genealogía de la actual síntesis contemporánea que aspira a contener, dentro de los límites del derecho internacional, las ambiguas prácticas de cambio de régimen político y de promoción de la democracia y, en particular, las nuevas ideologías jurídicas de la política exterior estadounidense, como la del “derecho emergente” a la intervención humanitaria o la de los “beneficios adquiridos democráticamente” que será analizada en la última sección de este trabajo. En última instancia, esta genealogía de los derechos humanos contemporáneos me permite concluir con la formulación de una hipótesis: lejos de señalar la importancia creciente del derecho internacional en la política internacional, en realidad, los derechos humanos han dado lugar a una transición sin sobresaltos de una concepción *jurídica* a una concepción *constructivista* (o intervencionista) de la política internacional. En este último caso las intervenciones en nombre de la democracia —o basadas en motivos humanitarios— ya no están constreñidas por la ley sino que, por el contrario, se convierten en una nueva fuente de producción de normas. Por muy paradójico que parezca, los derechos humanos han contribuido al debilitamiento del derecho internacional.

1. Los derechos humanos liberales: un (muy) breve bosquejo

En muchos aspectos la segunda mitad de los años 70 fue un momento importante en la historia de los derechos humanos⁶. Amnistía Internacional obtuvo el Premio Nobel de la Paz en 1977, un logro muy significativo para una institución pionera cuya estrategia se basó en la movilización de la opinión pública. No obstante, este triunfo también anunció el fin de una era y de una cierta tradición de activismo. El campo de los derechos humanos pasaba por una transformación significativa a medida que iba siendo dominado, progresivamente, por profesio-

⁵ Este enfoque explica por qué este artículo trata exclusivamente del caso de EE.UU. Para una comparación con el campo emergente de los derechos humanos en Europa, véase la obra pionera de Madsen (2005).

⁶ Para un convincente análisis de la década de 1970 como momento fundacional de nuestra actual perspectiva sobre los derechos humanos, véase Moyn (2007).

nales, específicamente por abogados, quienes contribuyeron al surgimiento de una nueva generación de instituciones de activismo como Helsinki Watch (1978) que más tarde se convirtió en Human Rights Watch (Dezalay y Garth, 2002). El triunfo de Jimmy Carter en las elecciones de 1976 abrió el camino para una relación de trabajo relativamente buena –aunque dispereja– entre las organizaciones de derechos humanos y un gobierno ansioso por cerrar el paréntesis de Vietnam y normalizar la política estadounidense reafirmando la importancia del derecho internacional, administración que también contaba entre sus filas con numerosos miembros del movimiento por los derechos civiles⁷. Por último, los derechos humanos surgieron como un lenguaje auténticamente internacional en los años 70 a medida que los disidentes de Unión Soviética y Europa Oriental comenzaron a contraponer derechos humanos a totalitarismo, transformando a los derechos humanos en un arma contra la politización de la vida cotidiana o, como rezaba una expresión famosa de la época, como una forma de “anti-política”.

No es de extrañar que la doctrina de los derechos humanos que tomó forma en esta constelación histórica particular haya tendido a enfatizar los aspectos más jurídicos de los derechos humanos. A medida que se los defendía, analizaba o debatía, los derechos humanos eran vistos, esencialmente, como un asunto de derecho internacional. Esta articulación predominantemente jurídica del concepto derechos humanos debe mucho, por cierto, al papel central que desempeñó la American Civil Liberties Union (ACLU) en la estructuración del campo de los derechos humanos en Estados Unidos. Establecida en 1920 como una escisión de la American Union Against Militarism, la ACLU reflejó, inicialmente, un entorno activista permeado por ideas libertarias y socialistas. A pesar de estos inicios radicales, la ACLU moderó progresivamente su radicalismo y favoreció el uso de estrategias jurídicas por sobre las políticas. A medida que se consolidaba la Guerra Fría, la ACLU reinterpretó la defensa de las libertades de tal manera que acogió el liberalismo de la Guerra Fría y se transformó en una organización compuesta de profesionales que mantenían estrechas relaciones con las instituciones del Estado (Kutalas, 2006). El rol importante que desempeñó la ACLU en el movimiento por los derechos civiles y en la defensa de los activistas opositores a la guerra convirtió a esta organización en un importante semillero de activistas por los derechos humanos. De hecho, la mayor parte de los líderes del movimiento por los derechos humanos formado en los años 70 surgieron de la ACLU. Este fue el caso de Patricia Derian, la primera Subsecretaria de Derechos Humanos del Departamento de Estado (1977), quien había sido miembro del comité ejecutivo nacional y una ex activista por los derechos civiles en Mississippi; pero también fue el caso de Aryeh Neier, por mucho tiempo director de la ACLU y

⁷ Aun cuando fuera una manera cómoda de humillar a la URSS, la política de derechos humanos de Carter debe ser analizada, sin embargo, en el contexto de distensión de las relaciones internacionales. En cambio, la enmienda Jackson-Vanick de 1974, considerada como medida pionera a favor de los derechos humanos, tenía esencialmente en la mira a la URSS y, en menor medida, a China, ya que se dirigía a las restrictivas medidas migratorias de los países socialistas.

fundador de Helsinki Watch en 1978 y luego de Human Rights Watch (Damico, 1999; Neier, 2003). Los derechos humanos proporcionaron una opción política donde convergieron los derechos civiles y el pacifismo en un tipo emergente de activismo jurídico. Esta constelación específica aparece con toda claridad cuando se consideran las trayectorias políticas y sociales de los individuos que integraron el primer equipo de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios, creada en 1977 al interior del Departamento de Estado y, en particular, las de los asistentes del Secretario de dicha agencia. Roberta Cohen, por ejemplo, provenía de la Liga Internacional por los Derechos Humanos –una institución que, en muchos aspectos, operaba como una extensión de la ACLU en el ámbito internacional⁸. Mark Schneider era un ex voluntario del Cuerpo de Paz en El Salvador (1966-1968) y también formó parte del equipo del Senador Edward Kennedy (1968-1977). Abogado en formación, Stephen Cohen participaba activamente en las campañas por la paz y el desarme: luego de titularse en Amherst, ingresó al equipo de trabajo de Eugene McCarthy, quien presentó una defensa de la plataforma antibélica en las primarias del Partido Demócrata contra Lyndon Johnson. Trabajó en la campaña por la suspensión de actividades destinada a poner fin a la Guerra de Vietnam⁹ y en el Comité Nacional de Ciudadanos con Conciencia sobre el Sistema de Misil Antibalístico¹⁰. En 1976 se sumó al equipo de Planificación Política del Departamento de Estado, donde trataba con el control de armas, antes de unirse a su Dirección en 1978 (U.S. Congress, 1979: 465).

Estas características arrojan algo de luz acerca de los fundamentos ideológicos del activismo institucional en derechos humanos de fines de los años 70 –proximidad con el movimiento pacifista, activismo a favor del desarrollo, crítica al imperialismo norteamericano– y explican, a la vez, por qué esta nueva clase de diplomáticos estaba en conflicto con el realismo tradicional de los funcionarios del servicio exterior del Departamento de Estado. En este contexto, el derecho ocupaba un lugar muy particular, lo que terminaría apartando a estos activistas de derechos humanos de los otros responsables de la formulación de la política exterior. Su activismo anterior los predisponía a ver al derecho como la mejor arma contra el abuso de poder y a relacionar cualquier progreso en el campo de los derechos humanos con una limitación de la soberanía por medio del derecho. Por decirlo de manera más kelseniana, los derechos humanos estaban fundados, entonces, sobre la primacía del derecho internacional por sobre el poder del Estado (Kelsen, 1992 [1934]: 122-123). Este vínculo entre derecho internacional,

⁸ La Liga Internacional de los Derechos Humanos (International League for Human Rights, ILHR) fue creada, efectivamente, en 1942 por Roger Baldwin, fundador y primer director de la ACLU (1920). La ILHR se creó principalmente porque Baldwin no logró convencer al directorio de ampliar las actividades de la ACLU a nivel internacional. Véase Courell (2000).

⁹ The Moratorium to end the Vietnam War fue una gran manifestación pública contra la intervención de los EE.UU. en la guerra de Vietnam desarrollada a nivel mundial entre octubre y noviembre de 1969 y que tuvo como principales escenarios a las ciudades de Washington y Boston, EE.UU. Nota del traductor.

¹⁰ National Citizens Committee Concerned about the Anti-Ballistic Missile System en el original. Nota del traductor.

antiimperialismo y derechos humanos aparece aún con más claridad en la producción doctrinaria de algunos de los juristas próximos al movimiento de derechos humanos. Richard Falk, escribiendo en 1980, consideraba, por ejemplo, que la lucha contra el imperialismo era “el principal espacio para desarrollar (o frustrar) los derechos humanos en los años venideros”. Y continuaba sosteniendo que “la lucha antiimperialista debe darse completamente con el objetivo de preparar el terreno para la consiguiente realización de los derechos humanos *dentro* del Estado” (Falk, 1982: 7). La doctrina sobre los derechos humanos implícita en la obra de estos juristas consideraba la soberanía del Estado como el principal obstáculo en la aplicación universal de los derechos humanos y, por ende, concebía a las organizaciones internacionales (como Naciones Unidas) como el lugar más indicado para desarrollarlos.

La política de derechos humanos que surgió de estas premisas fue, en esencia, una política dirigida a adecuar la política exterior de Estados Unidos a las normas de derechos humanos consagradas en los tratados internacionales y al espíritu de la Carta de las Naciones Unidas. Aun cuando el gobierno de Carter trató en vano que el Senado ratificara algunos de los tratados internacionales en derechos humanos, tomó varias medidas legislativas concretas para subordinar la política exterior a las normas de derechos humanos (Mower, 1987). Mediante una serie de disposiciones legales o modificaciones a las leyes vigentes, se introdujo una serie de requerimientos de respeto a los derechos humanos en el campo del comercio internacional, desde la asistencia para el desarrollo (Enmienda de 1976 de la Sección 502B de la Ley de Asistencia Exterior de 1961) hasta las exportaciones agrícolas, las exportaciones de armas o las operaciones del Banco de Exportación e Importación. El gobierno creó, además, la Oficina de Derechos Humanos y de Asuntos Humanitarios dentro del Departamento de Estado e inició la publicación de informes anuales sobre la situación de los derechos humanos en los distintos países.

Esta concepción liberal de los derechos humanos puede caracterizarse por tres elementos principales. En primer lugar, los derechos humanos son vistos como un asunto de derecho internacional: los derechos humanos son, directamente, derechos humanos *internacionales*, siendo estas dos expresiones consideradas como equivalentes y utilizadas en forma intercambiable por la mayor parte de los voceros del gobierno en el área de derechos humanos. Como observó Patricia Derian, “nuestra definición de los derechos humanos está dictada por el derecho internacional” (House Committee on International Relations, 1978: 170). Estas normas legales, a su vez, sólo tienen validez en la medida en que son elaboradas a través de un proceso multilateral y consensuado: el Departamento de Estado reconoce que “los derechos humanos, tal como los define el gobierno, están fundados en un consenso internacional” (U.S. Department of State, 1978). En segundo lugar, el derecho de los derechos humanos es un derecho en todo el sentido del término. En 1976, con la entrada en vigor de las dos modificaciones de 1966 relativas a los derechos civiles y políticos y a los derechos económicos, sociales y culturales, se despertaron grandes esperanzas respecto de la posible emergencia de un sistema

internacional de los derechos humanos que constituyera una forma jurídica superior a las jurisdicciones nacionales y que fuera progresivamente observado. Entre los abogados y activistas, la opinión dominante era la de una “positivización” de los derechos humanos, por citar las palabras de Karel Vasak (1982), responsable de la División de Derechos Humanos y Paz de la UNESCO. Por último, y en la medida en que son universales y están fundados en el derecho internacional, los derechos humanos reconocen la igualdad jurídica de los Estados. En otras palabras, los derechos humanos no discriminan entre regímenes políticos: son ideológicamente neutrales. Lo que importa es denunciar las violaciones de los derechos humanos dondequiera que ocurran, independientemente de la naturaleza del régimen político o de su valor geoestratégico. Esta estrategia de neutralidad ideológica había sido empleada exitosamente por Amnesty International, que basó su campaña en “tríadas” de presos políticos procedentes, respectivamente, del bloque Occidental, del bloque Soviético y del Tercer Mundo. La “juridización” de los derechos humanos sólo exacerbó esta tendencia, al punto que contribuyó, al menos superficialmente, a separar los derechos humanos de cualquier contexto político dado y a dotarlos de la legitimidad del derecho internacional.

2. Más allá del formalismo jurídico: derechos socioeconómicos y democracia

Esta postura liberal, apuntalada en una implícita teoría “pura” del derecho, al tiempo que definía la perspectiva central en este tema era también el blanco de diferentes críticas venidas tanto desde su derecha como de su izquierda, que cuestionaban el formalismo jurídico de los derechos humanos. Si bien dichas críticas difieren ampliamente en su postura ideológica, tienen en común una concepción derivativa de los derechos humanos según la cual estos derechos serían el subproducto de estructuras socioeconómicas y políticas preexistentes.

Aunque no serán desarrolladas en este artículo, vale la pena mencionar rápidamente la primera de estas dos críticas. La misma tomó forma dentro de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y reflejó su cambiante composición: en 1967, un conjunto de países recién descolonizados ingresaron a la Comisión impacientes por reafirmar su derecho al desarrollo. Estos nuevos miembros desempeñaron un papel clave en articular lo que comúnmente se conoce como la “segunda generación” de los derechos humanos –derechos relativos al progreso socioeconómico, las condiciones de vida, la dignidad, etc.–, con el objetivo de proporcionar una plataforma ideológica al bloque de países no alineados que participan de la Asamblea General (Tolley, 1987). Si bien esta postura se aproxima, en ocasiones, a la postura liberal, especialmente cuando denuncia al imperialismo y a las relaciones desiguales de poder, se mantiene esencialmente diferente en la medida en que está impulsada por una crítica al formalismo jurídico. De hecho, esta visión socioeconómica de los derechos humanos está basada en una inter-

pretación materialista del derecho que goza de cierto grado de visibilidad, en la medida en que la coalición política que la apoya logra actuar como un bloque coherente al interior de las instituciones internacionales. También se beneficia del apoyo de destacados juristas de derechos humanos cercanos a la Comisión. Este es el caso, por ejemplo, de Philip Alston, quien era, entonces, uno de los consultores de la Comisión de Derechos Humanos en aquella época y que cuestionó la “ceguera estructural” de la perspectiva jurídica tradicional sobre los derechos humanos:

Las iniciativas en derechos humanos han naufragado porque han querido tratar los síntomas de la represión sin prestar la atención suficiente a los problemas estructurales más profundos que ocasionan los síntomas en primer lugar. En muchos casos estos problemas tienen sus raíces en el subdesarrollo o en el mal desarrollo (Alston, 1981: 33).

Esta concepción no sólo amplía los derechos humanos hasta abarcar los derechos sociales y económicos; sino que, de hecho, insiste en el mejoramiento de las condiciones económicas como requisito previo para cualquier tipo de progreso en términos de libertades civiles y políticas. Por lo tanto, la eliminación de los “obstáculos estructurales” y las “desigualdades” internacionales es considerada como el primer paso de cualquier agenda seria sobre los derechos humanos. No obstante, a partir de los años 80, este estilo de derechos humanos desarrollistas entró rápidamente en declive cuando un conjunto de delegados occidentales se convirtieron en nuevos miembros de la Comisión y sellaron una alianza *de facto* con los miembros moderados del bloque de países no alineados y algunos delegados latinoamericanos, con lo que se aseguraron el control efectivo de la Comisión.

Aun así, a fines de los años 70 los promotores del desarrollo económico no eran los únicos en plantear que los derechos humanos debían reubicarse en el marco de estructuras societales más profundas. La elección de Ronald Reagan en 1980 trajo a Washington a una nueva administración, pero, sobre todo, a nuevos cuadros políticos cuyo éxito se fundaba, en gran medida, en una profunda renovación ideológica del conservadurismo norteamericano. Mientras suele suponerse que los neoconservadores no estaban interesados en los derechos humanos (una apreciación que, vista retrospectivamente, aparece como completamente equivocada), estos cambios afectaron profundamente el campo de los derechos humanos al punto que éste incluía, ahora, a nuevos actores e instituciones. En este sentido, es muy significativa la reorganización de la Oficina de Derechos Humanos y Asuntos Humanitarios. Mientras que ciertos cargos fueron dejados vacantes, otros pasaron a ser ocupados por funcionarios del servicio exterior procedentes de otras áreas del Departamento de Estado. Pero, lo más significativo aún fue que el puesto clave de Subsecretario de Estado fue otorgado a influyentes neoconservadores: primero a Elliott Abrams, luego a Charles Fairbanks, quienes representan las dos “almas” del movimiento neoconservador (la socialista y la straussiana, respectivamente) (U.S. Congress, 1981: 46; 1983-84: 513). Al mismo

tiempo, la delegación de Estados Unidos ante las Naciones Unidas también fue ocupada por un nuevo equipo de funcionarios. Aquí también los cambios fueron muy significativos, en la medida en que esta delegación es la institución donde la relación entre Estados Unidos y el resto del mundo se pone literalmente en escena. A la cabeza del nuevo equipo estaba Jeane Kirkpatrick e incluía también a varios ideólogos y burócratas neoconservadores, como Carl Gershman o Marc Plattner¹¹. Bajo esta nueva dirección, la Delegación se convirtió en una importante institución en la producción de una doctrina alternativa en derechos humanos. Llama la atención que, salvo el caso de Allan Gerson, jurista internacional y asesor jurídico de Kirkpatrick ante las Naciones Unidas, los abogados estuvieron mayormente ausentes de este nuevo entorno político. Este nuevo personal se encontraba cultural, política e intelectualmente muy distante del derecho internacional y mucho más próximo a las campañas políticas e ideológicas moldeadas principalmente en el contexto de la guerra fría. En consecuencia, el campo de los derechos humanos se amplió notablemente, pero también se diversificó y se polarizó. Además de organizaciones como ACLU o Human Rights Watch, que tradicionalmente habían estructurado este campo y definido a los derechos humanos en términos jurídicos, la Oficina de Derechos Humanos durante la era Reagan, la Delegación de EE.UU. y otras instituciones de producción ideológica como el American Enterprise Institute, contribuyeron a desplazar el debate sobre los derechos humanos a un plano ideológico más explícito.

La doctrina de derechos humanos que tomó forma al interior de este nuevo entorno cultural e institucional reflejó los cambios en la composición social de este espacio. A medida que el activismo jurídico era reemplazado por un activismo más político, originado en las contiendas culturales de los años 60, tomó cuerpo una visión de los derechos humanos con connotaciones más ideológicas. En el discurso neoconservador, el concepto derechos humanos llegó a designar un conjunto muy diferente de problemas. Contra la visión liberal que concibe a los derechos humanos como el resultado de la formalización jurídica de un consenso internacional, los neoconservadores desarrollaron una noción fundamentalmente antijurídica de los derechos humanos: para ellos, éstos aluden a asuntos *de hecho* y no *de derecho*. En primer lugar, esta perspectiva constituyó, principalmente, un discurso de oposición a la política exterior de Carter y, por lo tanto, estuvo dirigido a contraponerse a las tentativas de limitar el poder de EE.UU. mediante la multiplicación de compromisos internacionales y un reequilibrio de las relaciones diplomáticas. A un nivel más profundo, esta contra-doctrina formaba parte de un programa más amplio que aspiraba a cerrar el traumático paréntesis post-Vietnam y reafirmar el poderío estadounidense. Por último, el nuevo rumbo en derechos humanos era también un discurso de combate ideológico, en un contexto tensionado por la intensificación de la Guerra Fría luego de la invasión

¹¹ Sobre la Delegación de EE.UU. ante la ONU durante el gobierno de Reagan, véase, por ejemplo, Gerson (1991); Finger (1988).

soviética de Afganistán. Lo que se jugaba en la reformulación neoconservadora de los derechos humanos era, en última instancia, la reafirmación de la primacía del interés nacional por sobre las restricciones formales impuestas por el derecho internacional. En contraste con una política de derechos humanos que procuraba usar instrumentos legales con el fin de limitar la soberanía, esta doctrina alternativa de los derechos humanos era, ante todo, una defensa de la soberanía nacional.

3. Positivism legal con un giro moral inesperado

¿Qué quieren decir los neoconservadores cuando hablan de derechos humanos? En primer lugar, sugieren que los derechos humanos aluden a asuntos de hecho y no a cuestiones normativas. Al igual que los marxistas y los desarrollistas, consideran que los derechos humanos descansan en estructuras. Pero, al contrario de los marxistas y de los desarrollistas, consideran que estas estructuras no son económicas sino sociales, culturales y políticas. Para ellos los derechos fundamentales no se obtienen por fuera de una comunidad política dada, de instituciones específicas de gobierno y del derecho positivo, tales como las leyes nacionales. Los derechos humanos, en este sentido, están fundados en disposiciones precisas estimuladas por contextos institucionales específicos: de lo que se trata, en definitiva, es del “acceso a las instituciones”. Hablar de “derechos humanos”, por lo tanto, “equivale a invocar una historia intelectual específica, un conjunto específico de presupuestos filosóficos y teológicos, un conjunto específico de instituciones históricas y un conjunto específico de intereses y grupos capaces de enfrentarse en defensa de sus derechos y, al hacerlo, volverlos efectivos en la esfera pública” (Novak, 1982: 81). Jeane Kirkpatrick (1982a: 89) va aún más lejos cuando señala que “se basan en modelos estabilizados de comportamiento humano” y que dichos modelos están “ligados de manera inextricable con [la] identidad” de una comunidad política. Por lo tanto, las instituciones tienen una misión pedagógica. En otras palabras, los derechos humanos definen prácticas sociales rutinizadas: son un tema que remite no a los tribunales internacionales sino a la manera en que la policía trata a las personas, por ejemplo, no refiere a proclamas vacías acerca de la libertad de expresión, sino a la práctica efectiva del pluralismo, etc.

Este discurso contiene, también, una crítica explícita a las perspectivas jurídicas de los derechos humanos. Recurrentemente moviliza las críticas realistas al formalismo legal con el fin de destacar los déficits legales del derecho internacional y extender los mismos a los derechos humanos. En la medida en que se encuentra privado de normas secundarias y de mecanismos centralizados que garanticen su cumplimiento, “el contenido del derecho internacional es incierto”, como lo afirma Joshua Muravchik (1986). En este punto, la validez legal depende por entero del consentimiento de quienes lo reconocen: dicho de otro modo, al derecho internacional difícilmente puede considerársele derecho. En el mejor de los casos, es una “moralidad internacional positiva”, como su-

giere Austin (1998) en su célebre planteo. Si los liberales tendían a considerar a los derechos humanos desde una perspectiva kelseniana, como un grandioso *Stufenbau* legal, los neoconservadores habitualmente utilizan argumentos tomados prestado de la tradición del positivismo jurídico: dado que la existencia de derechos fundamentales no puede ser atestiguada (a diferencia de los derechos de, digamos, los estadounidenses o los franceses), la proclamación de dichos derechos queda por fuera del alcance del discurso racional y los derechos humanos sólo pueden expresar preferencias subjetivas. Privados de una referencia justificable racionalmente, los derechos universales están destinados a ser políticamente instrumentalizados, en virtud de su propia naturaleza. Esta politización de los derechos humanos es precisamente lo que los neoconservadores denunciaron tanto frente a la pretensión de los estados socialistas de justificar la modernización autoritaria por referencia a la conquista de derechos socioeconómicos, como ante la política de “doble estándar” que supuestamente habría seguido Carter¹² o ante la crítica de la política exterior estadounidense expresada por el movimiento de los derechos humanos y las elites liberales. Si los derechos humanos significan algo, argumentan los neoconservadores, es sólo como *presupuesto del derecho positivo*, que es precisamente la tesis que defendió Hart (1975) después de la Segunda Guerra Mundial.

Si los argumentos jurídico-positivistas constituyen el arma predilecta contra el *establishment* de los derechos humanos dentro del arsenal retórico de los neoconservadores, esto también se debe a que esta tradición tiende a circunscribir al derecho dentro de los límites de la soberanía del Estado: ya sea que el derecho dependa de la posibilidad de una sanción (Austin) o bien de un sistema de normas primarias y secundarias que supone la existencia de un *establishment* jurídico nacional (Hart, 1994). En todo caso, la existencia de derechos se encuentra estrechamente subordinada a una comunidad política pre-existente. Los derechos humanos no son declaraciones oficiales ni tratados internacionales: ellos designan, en esencia, *formas de organización política* específicas, que caracterizan principalmente a las democracias occidentales.

Este uso del positivismo legal no debe engañarnos porque es puramente táctico. La preocupación principal de los neoconservadores no es la de mantener el debate jurídico dentro de los límites de la racionalidad analítica poniendo a distancia al fantasma de los derechos universales. Tampoco es la de defender el sobrio realismo al que recurrieron los padres fundadores de la teoría de las relaciones internacionales, en el decenio de 1950, para oponerse a la fe liberal en el derecho y la ciencia social, un realismo intrínsecamente sospechoso de constituir una cruzada moral y de reducir la ética y la racionalidad al limitado terreno del interés nacional. Por el contrario, lo que interesa es dejar en claro que los derechos humanos sólo pueden ser un *discurso moral*, no un discurso jurídico y, más específicamente aún, el discurso moral de las democracias occidentales. El

¹² Según lo formulara Kirkpatrick (1982b).

discurso neoconservador sobre los derechos humanos buscó, esencialmente, relacionar el uso del poder con la moral y esquivar el problema de la legalidad. Se trata de un discurso antijurídico: la virtud política produce su propio derecho. ¿Cuáles son las consecuencias de este cambio? ¿Cuáles son las consecuencias de una concepción de los derechos humanos que no se funda en el derecho internacional sino en comunidades políticas concretas, en el derecho positivo o en los fundamentos legales de los sistemas políticos existentes? ¿Qué significa decir que los derechos humanos no son otra cosa, en última instancia, que la forma específica de goberneralidad que caracteriza a los regímenes democráticos?

Primera consecuencia: no puede haber contradicción entre la preservación, la defensa o la extensión de esas formas de goberneralidad y los derechos humanos, pues estos últimos dependen de los primeros. En otras palabras, la defensa del interés nacional de las democracias no sólo es compatible con, sino que equivale a la defensa de los derechos humanos. Esta “nacionalización” de los derechos humanos es un tema recurrente del discurso neoconservador. Ya en los años 80, en un documento del equipo de Reagan redactado por Charles Fairbanks (discípulo de Allan Bloom que más tarde se convertiría en Subsecretario de Derechos Humanos 1982-1984), esta idea está claramente formulada: “Tenemos derecho a decir: aquello que acrecienta el poder de Estados Unidos y al respeto que se le tiene es bueno para los derechos humanos” (Fairbanks, 1980). En la misma línea, Jeane Kirkpatrick (1981: 42) señala que “no hay conflicto entre una preocupación por los derechos humanos y el interés nacional estadounidense, tal como éste es concebido tradicionalmente”. Aunque no sea estrictamente un neoconservador, Huntington aporta su propia contribución cuando afirma: “cualquier incremento en el poder o en la influencia de Estados Unidos en los asuntos mundiales generalmente tiene como consecuencia (...) la promoción de la libertad y de los derechos humanos en el mundo” (Huntington, 1981: 38). Y viceversa: “todo triunfo de la libertad es un triunfo para América” (Muravchik, 1986: 68). Éstos son sólo algunos pocos ejemplos, aunque se los podría multiplicar con facilidad. Lo que importa es el desplazamiento conceptual: si los derechos humanos eran concebidos hasta entonces como un bastión de defensa frente al poder del Estado, ahora se encuentran en pie de igualdad con éste.

Segunda consecuencia: los derechos humanos no pueden ser ni política ni ideológicamente neutrales, como sostenían los liberales, puesto que se vinculan con asuntos que ponen en cuestión la propia organización del poder en la sociedad y las formas de goberneralidad, esto es, el propio sistema político: “La lucha por los derechos humanos, lejos de ser indiferente a los sistemas políticos, como Carter y sus asesores sostenían, es fundamentalmente una lucha relativa a los sistemas políticos” (Muravchik, 1986: 39). En la medida en que los derechos humanos designan prácticas políticas específicas, mecanismos institucionales, tribunales competentes, formas de goberneralidad, funciones administrativas, etc., una política de derechos humanos sólo puede ser una política de regulación y transformación de la goberneralidad. Esto es exactamente lo que figura en el primer

Informe sobre Derechos Humanos publicado por el Departamento de Estado durante el gobierno de Reagan:

Se estrecharía excesivamente el alcance de nuestra política de derechos humanos si se la limitara a reaccionar frente a las violaciones individuales de los derechos humanos cuando éstas se presenten. Este aspecto 'reactivo' de la política de derechos humanos es esencial. Pero tiene que ir acompañado de una segunda vía de políticas positivas con un objetivo de largo plazo más audaz: ayudar al surgimiento paulatino de sistemas políticos libres (U.S. Department of State, 1981: 5).

La política de derechos humanos no puede ser una política de apoyo al derecho internacional; tiene que ser una política de apoyo a los gobiernos democráticos. Su objetivo no es el derecho como instancia formal sino el establecimiento de democracias concretas. En otros términos, una política de derechos humanos sólo puede adoptar la forma de una ingeniería democrática: se trata de un conjunto de tecnologías políticas más que jurídicas. Lo anterior también se plantea en el mismo documento:

El desarrollo de la libertad se ve estimulado, a su vez, por el surgimiento de ciertas áreas dentro de los sistemas políticos en las que la libertad de elección y la libertad de expresión pueden llegar a ser conocidas y respetadas, aun cuando no estén permitidas en otros sectores del sistema político. Entre estas áreas en las que la libertad puede desarrollarse se cuentan los sindicatos, las iglesias, los sistemas judiciales independientes, los colegios de abogados y las universidades. Donde no gocemos de influencia sobre la configuración de toda la sociedad, podemos alimentar el crecimiento de la libertad al interior de dichas instituciones (U.S. Department of State, 1981: 5).

4. Una política de derechos humanos sólo puede ser una política de promoción de la democracia.

Lejos de estar atrapados, como lo plantearían los constructivistas sociales, en la retórica de los derechos humanos los neoconservadores han sido activos intérpretes de este léxico. La política de derechos humanos que ellos elaboraron es una política que pretende configurar modelos de gobernanza en los cuales los derechos humanos ya no sean una limitación externa, formal o normativa sino la premisa interna de las prácticas gubernamentales. Vistos de esta manera, los derechos humanos se convierten en elementos constitutivos del orden político y civil. Se pueden encontrar en normas prácticas de gobierno y no en normas legales; pertenecen a tradiciones políticas y contextos institucionales específicos. Están

inscritos en formulaciones constitucionales, inervan desde adentro a las prácticas judiciales, legislativas, gubernamentales y societales. Su receptáculo no son las instituciones internacionales sino la dimensión concreta de la goberneralidad, la organización práctica del poder. En suma, se trata de modelos de goberneranza, de tecnologías políticas y prácticas sociales concretas que aseguran la defensa de dichos derechos aun fuera de la esfera del gobierno. Promover los derechos humanos significa diseminar e institucionalizar dichas formas democráticas de goberneranza.

5. La promoción de la democracia y el fracaso del derecho internacional

El surgimiento y el rápido desarrollo de políticas de promoción de la democracia en la década de los 80 parecen ser el resultado natural y la consecuencia lógica de la interpretación antijurídica de los derechos humanos que elaboraron los neoconservadores en el poder (Guilhot, 2005; Hartmann, 2001). La auténtica novedad, sin embargo, no se encuentra en la naturaleza de estas tecnologías políticas de cambio de régimen (afinadas previamente en el marco de la “diplomacia cultural” de la Guerra Fría, de diversas políticas de desarrollo, de cooperación sindical internacional o en la filantropía internacional). Al contrario, estas tecnologías son sistematizadas e implementadas, por primera vez, por instituciones especializadas y creadas *ad hoc* como la National Endowment for Democracy (1982). La transformación de estas prácticas transnacionales en una estrategia coherente tiene importantes consecuencias para la naturaleza de la propia política exterior. Estas consecuencias pueden describirse como sigue:

Primero, una redefinición de la política exterior. Mientras que la política exterior, tradicionalmente, trataba con Estados, ahora trata con sistemas políticos. Ya no trata con entidades jurídicas sino con configuraciones concretas de poder. En otras palabras, la superficie tersa e impermeable de la soberanía es sustituida por una compleja trama de instituciones, relaciones de poder y actores políticos. La “constitución material” del estado reemplaza su cascarón jurídico.

Segundo, la propia naturaleza de las relaciones internacionales está cambiando. Mientras que el derecho internacional garantizaba la equivalencia formal de los Estados y, al menos en teoría, no hacía valer ninguna discriminación fundada en las características de dichos Estados, el nuevo curso de la política exterior claramente discrimina entre regímenes: tiranías, democracias no liberales, estados fracasados, democracias liberalizantes, estados parias [*rouge states*], etc. Así, la equivalencia formal de los Estados es reemplazada por una taxonomía sutil y maleable de modos de goberneranza que, a su vez, deriva en un tratamiento diferenciado de los mismos.

Tercero, las políticas de promoción de la democracia implican que los regímenes políticos están siendo captados a través de tecnologías políticas orientadas a lograr un “cambio de régimen”. En otras palabras, dichas políticas están reguladas por técnicas específicas, no por los protocolos del derecho internacional. Las relaciones internacionales dejan de estar compuestas de soberanías relacionadas entre sí a través de reglas jurídicas y, en su lugar, se convierten en un espacio continuo donde, en ausencia de mediaciones jurídicas, se superponen diferentes gobernalidades.

El resultado de esta transformación aún en curso es paradójico: una vez definidos como “promotores de la democracia”, los derechos humanos se convierten en uno de los principales factores que justifican el fracaso del derecho internacional o, por lo menos, su crisis. La cuestión que aparece planteada por los derechos humanos ya no es más la codificación jurídica de las relaciones interestatales sino la coordinación flexible entre gobernalidades. Este tema ha tomado la forma de un debate acerca de la “gobernanza global”, problema que es, a todas luces, un asunto de regulación y no de derecho y normatividad. La “promoción de la democracia” tiene mucho menos que ver con una arquitectura legal internacional que con la difusión capilar de técnicas gubernamentales y administrativas en una diversidad de campos, que abarcan desde la economía o los derechos de propiedad hasta las minorías. El repertorio del derecho internacional es reemplazado por una suerte de constructivismo político que aparece claramente en expresiones como “construcción del Estado”, “desarrollo de competencias”, “empoderamiento”, etc.

No sorprende, entonces, que el surgimiento de políticas de promoción de la democracia se encuentre superpuesto a un discurso antijurídico. El auge de la promoción de la democracia ha coincidido, efectivamente, con la teoría que sugiere que el poderío estadounidense no debería estar limitado por el derecho internacional o de que ya se encuentra lo suficientemente delimitado por sus compromisos internacionales y que debería ser capaz de emanciparse de dichos compromisos y encontrar en su interior el principio de su legitimidad. Lo que hace de la promoción de la democracia una forma legítima de la política no es, por cierto, el respeto por la legalidad internacional ni su fortalecimiento, sino su benéfica intervención sobre los regímenes políticos y su capacidad para regular los modos de gobierno. Hay aquí una segunda paradoja, pues lo que se sugiere es que los ideales del derecho internacional (y, en particular, la pacificación de los conflictos, como lo propone la “tesis de la pacificación democrática”) se puede alcanzar precisamente haciendo caso omiso del derecho internacional. El tránsito de los derechos humanos a la promoción de la democracia sugiere que el poder de Estados Unidos debe ser *legibus solutum*: revive la antigua tesis del Estado de excepción y la hibridiza con la noción del excepcionalismo estadounidense¹³.

¹³ Sobre el concepto de excepción, véase Agamben (2003); Hardt y Negri (2004).

Desde luego, describir “el declive” del derecho internacional no quiere decir que dicho proceso esté cumplido. Señala, más bien, una tendencia que aquí se acentúa en beneficio del argumento. Pero si bien el derecho internacional no ha sido abolido, se mantiene a sí mismo intentando integrarse como puede a la norma cada vez más legítima del cambio de régimen. Lo hace, en particular, admitiendo una redefinición de los derechos humanos como un tema vinculado a las relaciones entre estado y sociedad y a la configuración del poder político. Erosionado por medio siglo de críticas antiformalistas, que abarcan desde juristas reaccionarios (Schmitt) hasta su desarrollo bajo la forma de una disciplina “realista” de las relaciones internacionales en EE.UU. (Morgenthau), el derecho internacional ha hecho frente a estos ataques reconociendo progresivamente su naturaleza desestructurada y ambigua y sus relaciones con la política. El derecho internacional se ha mantenido a sí mismo adoptando aquello que Koskeniemi (2002: 488-489) llama con tanto acierto un legitimismo liberal-democrático, la faceta contemporánea de un derecho dinámico, transformador, que procura distinguirse a sí mismo de un formalismo percibido cada vez más como conservadurismo¹⁴. Como resultado, el derecho internacional actual ha asimilado, como norma fundamental, la discriminación entre regímenes políticos. Este fenómeno aparece ya en la década de los 80, con el cruce híbrido de los conceptos derechos humanos y Estado de derecho, al punto que ambas nociones parecerían implicarse mutuamente (Lochak, 2002). Pero el intento más significativo por distender la tensión entre el derecho internacional y las prácticas intervencionistas de promoción de la democracia ha sido la progresiva redefinición de la soberanía estatal y el intento actual por conceptualizar la democracia como un derecho fundamentalmente individual. En el primer caso, la soberanía va a depender de la responsabilidad que asuma el Estado de proteger a su propia población (lo interesante es que la elaboración de este principio tuvo lugar en el contexto de una demanda de especificación de las reglas de intervención militar con fines humanitarios). En el segundo caso, la creciente aceptación de la promoción de la democracia, incluso en sus formas más enérgicas, es percibida como parte de una nueva jurisprudencia, una “norma emergente” del derecho internacional. Este derecho a la gobernanza democrática, según Thomas Frank (1992), está a punto de convertirse en un “derecho global, que será cada vez más objeto de promoción y protección a través de procesos colectivos internacionales”. La configuración del régimen político a nivel nacional no sólo se está convirtiendo en un asunto legítimo de preocupación para el derecho internacional sino que, más significativamente, la naturaleza –democrática o no– del régimen define la frontera del derecho internacional. De esta forma, la democracia se convierte en “un requisito del derecho internacional, aplicable a todos e implementado mediante parámetros globales, con la

¹⁴ Reaccionando contra el positivismo, la reconstrucción ideal del derecho internacional propuesta por Rawls se fundaba en la premisa que reconocía que el límite del derecho se superponía con las fronteras de los regímenes liberales. Véase Rawls (1999). Sobre el problema planteado por la tesis del derecho democrático, véase Roth (1999).

ayuda de organizaciones regionales e internacionales” (Franck, 1992: 46-47). La tendencia que señala el desarrollo del “derecho de injerencia”, de la intervención humanitaria y de los derechos adquiridos democráticamente sugiere que las nuevas tecnologías políticas asociadas a la promoción de los derechos humanos se han convertido en fuentes de la producción de normas, esto es, de prácticas que son constitutivas del derecho internacional, pero que también son síntomas de una profunda transición interna en la naturaleza del derecho internacional: en la medida en que el derecho internacional ya no está restringido a las relaciones *externas* entre los Estados, puesto que ahora abarca consideraciones acerca de sus relaciones *internas*, deja de ser derecho internacional en sentido estricto y se convierte, como lo han planteado algunos juristas, en derecho *imperial*.

Conclusión: ¿un ideal americano?

Esta transformación pudo ocurrir solamente porque el repertorio del derecho y el de la goberneralidad se han fusionado. Si los derechos humanos han cumplido un papel protagónico en este proceso, como se sugiere aquí, es porque han sido capaces de abarcar ambos repertorios, de superar su heterogeneidad y de fundirlos en uno solo. Los derechos humanos tienen la capacidad de aludir tanto al sistema normativo del derecho internacional como al conjunto concreto de prácticas institucionales y gubernamentales. Así, el concepto de derechos humanos ha evolucionado al integrar la crítica realista de los derechos universales: el déficit jurídico del derecho internacional y la indeterminación de sus normas le han proporcionado a esta crítica sus blancos principales, junto con una manera fácil de reinterpretar los derechos humanos como el resultado empírico de prácticas institucionales y políticas en contextos específicos o, en otras palabras, de instancias concretas de buena gobernanza.

Esta crítica no es nueva y no surgió con el movimiento neoconservador. Al contrario, es tan antigua como los derechos humanos y se desarrolló paralelamente a su elaboración jurídica: poco después de la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la misma crítica inspiró a Hannah Arendt, por ejemplo, o al ánimo antijurídico presente en la naciente teoría de las relaciones internacionales. En muchos aspectos, esta crítica es la consecuencia del ánimo pesimista y del crudo realismo que caracterizaron a ciertos medios intelectuales en el contexto inmediatamente posterior al fin de la Segunda Guerra Mundial. Numerosos pensadores e intelectuales, que habían experimentado el colapso del orden liberal de entreguerras, vieron en la utopía jurídica perseguida por la Liga de las Naciones la raíz profunda de la catástrofe. Para ellos, la ingenua idea de que el derecho internacional podía constituir una defensa contra el totalitarismo debía ser fuertemente rechazada. Sólo la fría evaluación del poder podía producir estabilidad (teoría de las relaciones internacionales) y sólo la configuración material del poder, la naturaleza democrática del orden constitucional

estaba en situación de garantizar los derechos fundamentales (crítica positiva de los derechos humanos):

No necesitamos insistir en las perplejidades inherentes al concepto mismo de derechos humanos ni en la triste ineficacia de todas las declaraciones, proclamas y enumeraciones de derechos humanos que no se transformaron inmediatamente en ley positiva, en legislación vigente al interior de una nación y aplicable a todos aquellos que vivan en ella. El problema con estos derechos ha sido siempre que no pudieron ser sino inferiores a los derechos de los nacionales y que han sido invocados sólo como último recurso por aquellos que ya habían perdido sus derechos ciudadanos” (Arendt, 1963: 149).

Mirando el derecho internacional con una pizca justa de suspicacia, la visión de Arendt de los derechos humanos contiene, en su interior, todos los elementos que habrían de elaborarse luego como parte del desafío a la concepción liberal-legalista de los derechos humanos. Según esta visión, los derechos humanos vienen a reflejar la realidad material de un determinado estado de las relaciones sociales en un territorio dado; se convierten en un *nomos* fundamentado. Su objetivo ya no es el de limitar la soberanía desde afuera, encasillándola en pautas legales, sino el de generar la goberneralidad desde adentro, produciendo una forma autolimitada de gobierno en la cual ya no hay más obligación sino limitación, ya no hay más derechos humanos sino promoción de la democracia.

El proyecto de instaurar un Estado internacional de derecho ha sido entonces reemplazado por un proyecto que pretende producir una nueva clase de Estado. Mirando retrospectivamente la intensidad del debate en torno a los derechos humanos en Estados Unidos, se puede sugerir que éste estuvo estrechamente vinculado al corazón mismo de la imaginación política del país. De hecho, si Estados Unidos logró convertir el tema de los derechos humanos en una cuestión de democracia, fue porque esta fórmula estaba, en buena parte, influenciada por su propia experiencia constitucional. Como nos recuerda Arendt, la pregunta que llevó adelante el proceso constitucional en Estados Unidos no fue “¿cómo podemos limitar el poder?” sino “¿cómo podemos establecer la libertad?” (Arendt, 1963: 149). La limitación del poder no es asunto americano; en cambio sí lo es la democracia. Limitar la soberanía se presenta, en realidad, como un problema esencialmente europeo, surgido en el curso de un largo proceso a través del cual el derecho era considerado el instrumento más idóneo para restringir, limitar y “civilizar” una soberanía preexistente. La experiencia constitucional de Estados Unidos, por el contrario, no consistió en oponer al poder los derechos fundamentales, sino en producir “centros de poder” sobre la base de derechos diseminados entre la que Arendt denominó “la multitud organizada”. Es, por lo tanto, una imaginación política poderosísima, profundamente enraizada en la identidad nacional, la que activaron los neoconservadores cuando buscaron, contra los liberales, los abogados y las burocracias internacionales, reformular los derechos humanos como un principio constitutivo del derecho positivo, es decir, en otras palabras, como un principio revolucionario. Esta exitosa operación, sin embargo, fue también una mistificación dado que contribuyó a corromper este principio

desde el mismo momento en que pretendió exportarlo, en tanto se convirtió, de inmediato, en una prerrogativa hegemónica. Tan pronto como la virtud política de una democracia nacida de circunstancias políticas excepcionales es utilizada para justificar el desprecio por la legalidad internacional y como un derecho moral de ignorar el derecho internacional, los derechos humanos pasan a ser el vehículo de nuevas formas de dominación. El excepcionalismo norteamericano es precisamente lo que permite a Estados Unidos dar una nueva forma a las relaciones internacionales en nombre de los derechos humanos y contra el derecho internacional. En semejante situación, en la cual, siguiendo la lógica schmittiana, la excepción define la regla, es difícil no reconocer una nueva forma de hegemonía. La promoción de la democracia, entonces, toma la forma de absurdas revoluciones que se parecen mucho más a manifestaciones callejeras cuidadosamente supervisadas que a “las multitudes organizadas” celebradas por Arendt.

Bibliografía

- AGAMBEN, GIORGIO. 2003. *Statu di eccezione*. Torino: Rollato Boringhieri.
- ALSTON, PHILIP. 1981. “Prevention versus Cure as a Human Rights Strategy”. En I.C.O. Jurists (ed.) *Development, Human Rights and the Rule of Law: Report of a Conference held in The Hague on 27 April – 1 May 1981*. Oxford: Pergamon Press.
- ARENDR, HANNAH, 1963. *On Revolution*. London: Penguin.
- AUSTIN, JOHN. 1998. *The Province of Jurisprudence Determined*. Indianapolis: Hackett.
- BURGERMAN, SUSAN. 1998. “Mobilizing Principles: The Role of Transnational Activists in Promoting Human Rights Principles”. *Human Rights Quarterly* 20 (4): 905-923.
- BUTTERFIELD, HERBERT. 1959. *The Whig Interpretation of History*. London: G. Bell and Sons.
- CONNOLLY, WILLIAM E. 1983. *The Terms of Political Discourse*. Princeton: Princeton University Press.
- COURELL, ROGER C. 2000. *Roger Nash Baldwin and the American Civil Liberties Union*. New York: Columbia University Press.
- DAMICO, JOHN KELLY. 1999. *From Civil Rights to Human Rights: the Career of Patricia M. Derian*. Tesis de doctorado, Mississippi State University.
- DEZALAY, YVES; GARTH, BRYANT G. 2002. *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press.
- FALK, RICHARD. 1982. *Human Rights and State Sovereignty*. New York: Holmes & Meier.
- FAIRBANKS, CHARLES. 1980. *Designing a New Human Rights Policy for the Reagan Administration*, The President Elect’s Transition Office, Washington, D.C (documento sin publicar).
- FINGER, SEYMOUR M. 1988. *American Ambassadors at the UN: People, Politics, and the Bureaucracy in Making Foreign Policy*. New York; Holmes & Meier.
- FRANCK, THOMAS M. 1992. “The Emerging Right to Democratic Governance”. *American Journal of International Law* 86 (1): 46-91.
- GERSON, ALLAN. 1991. *The Kirkpatrick Mission: Diplomacy Without Apology: America at the United Nations, 1981-1985*. New York: Free Press.
- GOLDSTEIN, JUDITH; KEOHANE, ROBERT O. (eds). 1993. *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.

- GUILHOT, NICOLAS. 2005. *The Democracy Makers: Human Rights and the Politics of Global Order*. New York: Columbia University Press.
- HABERMAS, JÜRGEN. 1998. Human Rights and Popular Sovereignty: The Liberal and Republican Version, *Ratio Juris* 7 (1): 1-13.
- HARDT, MICHAEL; NEGRI, ANTONIO. 2004. *Multitude: War and Democracy in the Age of Empire*. New York: The Penguin Press.
- HART, HERBERT L.A. 1975. "Are There Any Natural Rights?" *The Philosophical Review* 63 (2): 175-191.
- HART, HERBERT L.A. 1994. *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- HARTMANN, HAUKE. 2001. "Human Rights Policy under Carter and Reagan. 1977-1981", *Human Rights Quarterly* 23: 402-430
- HOUSE COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS. 1978. *Arms Trade in the Western Hemisphere. Hearings Before the Subcommittee on Inter-American Affairs*, 95th Cong., 2nd sess.
- HUNTINGTON, SAMUEL P. 1981. "Human Rights and American Power", *Commentary* 72 (3): 29-40.
- KECK, MARGARET; SIKKINK, KATHRYN. 1998a. *Activities Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KECK, MARGARET; SIKKINK, KATHRYN. 1998b. "Transnational Advocacy Networks in International Relations and Regional Politics". *International Social Science Journal* 51 (1): 89-101.
- KELSEN, HANS. 1992 [1934]. *Introduction to the Problem of Legal Theory: A Translation of the First Edition of the Reine Rechtslehre or Pure Theory of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- KIRKPATRICK, JEANE. 1981. "Human Rights and American Foreign Policy", *Commentary* 72 (5): 25-63
- KIRKPATRICK, JEANE. 1982a. "Establishing a Viable Human Rights Policy". En H.J. Wiarda (ed.). *Human Rights and U.S. Human Rights Policy. Theoretical Approaches and Some Perspectives on Latin American*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- KIRKPATRICK, JEANE. 1982b. "Dictatorships and Double Standards". En: H.J. Wiarda (ed.). *Human Rights and U.S. Human Rights Policy. Theoretical Approaches and Some Perspectives on Latin American*. Washington DC: American Enterprise Institute.
- KOSKENNIEMI, MARTTI. 2002. *The Gentle Civilizer of Nations: The Rise and Fall of International Law, 1870-1960*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.
- KUTALAS, JUDY. 2006. *The American Civil Liberties Union and the Making of Modern Liberalism. 1930-1960*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- LOCHAK, DANIÈLE. 2002. *Les droits de l'homme*. Paris: La Découverte.
- MADSEN, MIKAEL. 2005. *L'émergence d'un champ des droits de l'homme dans les pays européens: enjeux professionnels et stratégies d'état au carrefour du droit et de la politique*. Tesis de doctorado, École des Hautes Études en Sciences Sociales.
- MOWER, ALFRED GLENN. 1987. *Human Rights and American Foreign Policy: The Carter and Reagan Experiences*. Westport: Greenwood Press.
- MOYN, SAMUEL. 2007. "On the Genealogy of Morals", *The Nation*, 16 de abril, 2007.
- MURAVCHIK, JOSHUA. 1986. *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*. Lanham: Hamilton Press.
- NEIER, ARYEH. 2003. *Taking Liberties: Four Decades in the Struggle for Rights*. New York: PublicAffairs.
- NOVAK, MICHAEL NOVAK. 1982. "Human Rights and Whited Sepulchres". En H.J. Wiarda (ed.), *Human Rights and U.S. Human Rights Policy: Theoretical Approaches and Some Perspectives on Latin America*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.

- POCOCK, JOHN; GREVILLE AGARD. 1985. *Virtue, Commerce and History. Essays on Political Thought and History*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RAWLS, JOHN. 1999. *The Law of Peoples*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- RISSE, THOMAS; ROPP STEPHEN C.; SIKKINK, KATHRYN (eds). 1999. *The Power of Human Right: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROTH, BRAD R. 1999. *Government Illegitimacy in International Law*. Oxford: Clarendon Press.
- SKINNER, QUENTIN. 1978. *The Foundations of Modern Political Thought*. Vol. I The Renaissance Cambridge: Cambridge University Press.
- SKINNER, QUENTIN. 1988. "Analysis of Political Thought and Action". En James Tully, *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Princeton: Princeton University Press.
- SKINNER, QUENTIN. 1998. *Liberty Before Liberalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Watch Committees and Lawyers Committee for Human Rights. 1987. *Critique: A Review of the Department of State's Country Reports on Human Rights Practices for 1986*. Washington D.C.: Lawyers Committee for Human Rights.
- TOLLEY, HOWARD B. 1987. *The UN Commission on Human Rights*. Boulder: Westview Press.
- TULLY, JAMES (ed.). 1988. *Meaning and Context: Quentin Skinner and his Critics*. Princeton: Princeton University Press, 1988
- U.S. Congress. 1979. *Congressional Directory*, 96th Cong., 1st sess.
- U.S. Congress. 1981. *Congressional Directory*, 97th Cong.
- U.S. Congress. 1983-1984. *Congressional Directory*, 98th Cong.
- U.S. Department of State. 1978. *Human Rights and U.S. Foreign Policy*. Washington, D.C.
- U.S. Department of State. 1981. *Human Rights Report*. Separata (U.S. Department of State Bureau of Public Affairs, Washington, D.C.).
- VASAK, KAREL. 1982. "Human Rights: As a Legal Reality". En K. Vasak (ed.), *The International Dimensions of Human Rights*. Paris: UNESCO.

