I.6. DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

GLOBALIZACIÓN Y DERECHOS HUMANOS: EL GRAN DILEMA ÉTICO*

Por D. Ernesto Samper pizano
Ex-presidente de Colombia

* Conferencia pronunciada en el ciclo de Cursos de Verano organizado por la Universidad de Extremadura. Verano del año 2000.

GLOBALIZACIÓN Y GLOBALISMO

La realidad de la globalización está hoy tan clara como difuso su concepto. A fuerza de querer ser todo, la globalización puede terminar significando nada, a menos que nos acerquemos a ella por el método del descarte selectivo, esto es, planteándonos **lo que no es** para llegar a establecer **lo que puede ser.**

La globalización no es un proceso; al contrario, lo que ha generado es un gran desorden al punto de que algunos de sus estudiosos han recurrido a la novedosa teoría del caos para tratar de explicarla. Si no es un proceso, tampoco puede considerarse una etapa. No es una ideología, a pesar del intento por aprovecharse ideológicamente de su interpretación, que es en lo que consiste el denominado globalismo.

Terminada la guerra fría, el Presidente Reagan y la Primera Ministro Margaret Tatcher, hablaron de un triunfo del capitalismo occidental y plantearon, como eje explicativo del fenómeno, los términos de una ecuación perversa según la cual:

Globalización = occidentalización = democracia = libre mercado.

Si aceptáramos la validez de esta ecuación, el asunto de los derechos humanos quedaría sencillamente circunscrito a examinar qué tipo de derechos pueden preservarse a través del funcionamiento del mercado, cuando precisamente los hechos tozudos de la globalización, como lo veremos a lo largo de esta exposición, comienzan a mostrar la invalidez de esta formulación, tan simplista como peligrosa.

El final de las ideologías, propuesto por el Profesor Fukuyama para justificar la inevitabilidad de la globalización, como la fuerza irresistible que produce un terremoto, podría ser el comienzo del imperio de una de las más peligrosas ideologías, la que plantea que no hay ideologías. Este impacto ideológico de lo no ideológico lo resumió magistralmente un alto funcionario norteamericano en la ciudad de Davos cuando afirmó sin sonrojarse que la globalización «es un problema de seguridad nacional para los Estados Unidos».

Lo malo no es la globalización en sí misma sino la globalización sin reglas y supeditada a los intereses de los más fuertes. Entre las reglas necesarias para «globalizar» la globalización, haciéndola más democrática, están las normas morales que sirven de marco de referencia a la expresión actual de la promoción y defensa de los derechos humanos.

PANORAMA DE LOS DERECHOS HUMANOS

El fin de la guerra fría aclaró las viejas disputas entre las percepciones economicistas y politicistas de los derechos humanos, que marcaron la etapa poste-

rior a la segunda guerra mundial, cuando la discusión se polarizó entre quienes defendían los derechos económicos y sociales como prioritarios sobre los políticos –para justificar el incumplimiento de éstos últimos– y quienes, al colocar la defensa de los derechos políticos por encima de la protección de los económicos, evadieron la incómoda discusión sobre el reparto de la riqueza en el mundo.

El debate alrededor de la nueva dimensión del problema de los derechos humanos evoca las discusiones del siglo XIX, cuando los republicanos franceses se oponían a la aprobación de los derechos sindicales porque consideraban que la consagración de prerrogativas selectivas a ciertos ciudadanos atentaba contra el principio de la universalidad de los derechos proclamados durante la revolución francesa. La controversia la perdieron los republicanos y desde entonces, y a lo largo del siglo XX, la evolución del tema estuvo marcada por el reconocimiento de derechos específicos a grupos comunitarios. En el año de 1948, la Carta de Derechos Fundamentales pretendió realizar una compilación de los reconocimientos más importantes.

Algunos tienden simplistamente a confundir los instrumentos normativos que contienen estos derechos con la «realidad global» del problema; y consecuente con ello, limitan la acción de los organismos multilaterales y de las propias organizaciones no gubernamentales defensoras de los derechos humanos, a la simple verificación del cumplimiento aislado de este largo catálogo de reconocimientos particulares.

El asunto, sin embargo, trasciende una percepción tan estéril y positivista. En el marco de la globalidad, la defensa de los derechos humanos debe partir de la formación de una nueva conciencia planetaria sobre el respeto de la dignidad del hombre global.

Esta nueva conciencia está directamente relacionada con el modelo de globalización que se adopte; en el modelo neoliberal, dicha conciencia está limitada por la realidad del mercado, los valores prioritarios se hacen coincidir con los de occidente y el pragmatismo disculpa cualquier preocupación ética; en el modelo alternativo, la política global de derechos humanos debe resultar del examen de los cuatro retos fundamentales que plantea el nuevo e imprescindible escenario planetario: el de la equidad, la competitividad, la gobernabilidad y la identidad.

El propósito de esta presentación es efectuar una breve disección de estas implicaciones.

DERECHOS HUMANOS Y EQUIDAD

El concepto tradicional de derechos sociales estuvo asociado a la problemática de la pobreza y la marginalidad. La exclusión es la nueva dimensión del empobrecimiento y hace referencia no solamente a la privación física de ciertos bienes y servicios, como a la imposibilidad de quienes carecen de éstos, para conse-

guirlos. El tema de la exclusión tiene que ver también con la existencia de una **red** –la red de la modernidad– a la cual estarían conectados unos pocos privilegiados en el mundo mientras millones de personas –disruptores potenciales del nuevo orden– estarían excluidos de sus beneficios comunicantes.

El gran ejército de los excluidos sociales estaría conformado por más de 1.300 millones de personas con ingresos inferiores a un dólar por día. Su reclamo fundamental es que se les garantice el derecho a la vida. Integrarlos socialmente hasta llevarlos al umbral de la pobreza crítica tendría un costo aproximado de 250.000 millones de dólares.

La equidad vertical que debe presidir la integración de estos excluidos absolutos tiene que provenir de un generoso esfuerzo de ayuda humanitaria por parte de los países más beneficiados por la mundialización económica; «crear mercados» en estos desiertos de pobreza es como pretender combatir una epidemia con vacunas.

La equidad horizontal, o sea la solidaridad, debe presidir el nuevo marco de relacionamiento global con el resto de países no desarrollados, en los cuales una combinación adecuada de fórmulas de crecimiento con estrategias redistributivas puede ayudar a superar las condiciones de exclusión relativa que padecen. Sería el caso de casi todos los países de América Latina, con excepción de Haití.

En el proceso de definición de un nuevo esquema de competitividad para el mundo, se supone que los factores de producción (particularmente la tecnología, el dinero y los servicios) han comenzado a circular libremente.

El único que definitivamente no se está moviendo con facilidad es el de la mano de obra. El reciente espectáculo de un *container* con cuarenta cadáveres de chinos que pretendían llegar al puerto de Dover buscando el trabajo que no tenían en su país, podría ser una de las representaciones más crueles de una globalización sin rostro humano. Los migrantes son los nuevos pobres de la globalización y la xenofobia una de sus enfermedades.

El intento de colocar impuestos compensatorios a las diferencias salariales entre países, como la llamada cláusula social, prueba claramente que existe un desequilibrio evidente en la percepción de las condiciones de competitividad entre las distintas economías y que los derechos económicos están quedando peligrosamente supeditados a las reglas de un hipotético libre mercado que se asemeja a la idea que muchos tienen del paraíso: un sitio donde todos sabemos que tenemos que llegar, pero al que nadie quiere llegar todavía.

Esto nos lleva a un tema todavía más complejo: el de las distintas percepciones de los derechos humanos según los diferentes actores en el escenario de la globalización. Sin adentrarnos en las diferencias culturales que separan radicalmente la óptica occidental de la oriental en este punto, es claro que existe una idea-sur y una idea-norte respecto a una materia tan sensible. La preservación de los derechos humanos en el mundo en desarrollo está más próxima a la defen-

sa de la vida misma en los países más pobres y a la necesidad de garantizar unos mayores niveles de cohesión social en las economías con un grado intermedio de desarrollo; la globalización, sin embargo, está comenzando incluso a fragmentar las sociedades nacionales de los países desarrollados como lo ha demostrado Rodrik.

El desarrollo de «estrategias inclusivas» que aseguren la redistribución del ingreso y mejoren las condiciones de participación ciudadana, tiene entonces mucho que ver con las nuevas estrategias globales de defensa de los derechos humanos. Estas acciones redistributivas y canales participativos deben apuntar hacia la creación de más sociedad; sin «más sociedad» a nivel global, el énfasis mercadista de la globalización puede llevarnos a una peligrosa categorización de los derechos económicos según el nivel de enriquecimiento de quienes ganan o pierden con la mundialización. De allí a una lucha global de clases, como la percibió Marx, no habría sino un solo paso.

La efervescencia participativa que vive el mundo debe canalizarse constructivamente para hacer más justa la globalización, como lo pretendían las ONG's en Seattle, los indígenas en Ecuador, los campesinos de Joseph Bove en Francia y los zapatistas en México. En el caso de América Latina, como bien lo sugiere Touraine, el «movimientismo», entendido como la suma de movimientos sociales y sus acciones reivindicativas, ha sido el instrumento por excelencia para la promoción y defensa de los derechos humanos en el continente.

El contenido de todas las políticas públicas orientadas hacia el mejoramiento de las condiciones de participación y equidad debe convertirse en un generador de legitimidad del nuevo esquema de gobierno del mundo globalizado. Sin esta legitimidad, la promoción de los derechos humanos quedará reducida a un simple registro burocrático de violaciones y omisiones.

GOBERNABILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

La gobernabilidad es la capacidad que tiene el Estado para dar órdenes y la disposición de los ciudadanos para acatarlas. La universalidad de los derechos humanos no tiene que ver, como piensan muchos, con su existencia formal sino con la percepción social de sus contenidos y con las condiciones de aplicabilidad de los mismos.

¿De qué sirve un largo catálogo declarativo de derechos si no están dadas las condiciones para aplicarlos? Es interesante entonces mirar de qué forma se ha buscado hacer efectiva la aplicación del concepto en el mundo globalizado.

En algunos casos, se han impuesto cláusulas condicionales que establecen restricciones al comercio en función del cumplimiento de unos compromisos relacionados con la vigencia de los derechos humanos en cada economía. Estas formas de «certificación» por razones de derechos humanos, que existen para otras materias, como la lucha contra las drogas o la defensa medioambiental, adole-

cen del gravísimo problema de que son aplicadas de manera unilateral, arbitraria y selectiva; además, en no pocos casos, se han convertido en una inaceptable forma de injerencia en los asuntos internos de los Estados y en no pocos casos han sido utilizadas para imponer restricciones pararancelarias al comercio entre países.

La forma más radical de defensa de los derechos humanos ha sido la de las intervenciones militares por razones humanitarias. El caso típico es el de Ruanda. Sin desconocer su necesidad en casos extremos, también éste tipo de acciones deben estar basadas en principios de legalidad y multilateralidad que las legitimen internacionalmente.

Las vías legales y judiciales en algunos países (como los Estados Unidos, donde están localizados la tercera parte de los abogados del mundo) pueden ser efectivas si se acompañan de procedimientos alternativos de solución de diferencias y conflictos, que hagan accesible a los núcleos excluidos de población, los beneficios de la justicia o el pago de los servicios de un abogado.

Pero, sin duda, la manera más idónea de avanzar en este campo consiste en el fortalecimiento en cada país de los procesos de asimilación democrática de las responsabilidades colectivas e individuales inherentes a la defensa de estos derechos fundamentales. En el largo plazo, este compromiso colectivo tendría que llevar a la formación de un utópico ciudadano global.

Pero ¿es posible llegar a hablar de la existencia de ciudadanos del mundo?

A pesar del entusiasmo de algunos que inclusive hablan de que cada quien debería poder andar con su maleta de derechos por el mundo, comparto el escepticismo de quienes piensan que el asunto de la ciudadanía global no pasa de ser una quimera. ¿Cómo puede haber ciudadanos globales si no existe un Estado global que los proteja en sus derechos y los comprometa en sus obligaciones?

Estamos todavía lejos de poder conseguir un esquema político que sustituya la función garantista del debilitado Estado-Nación. El viejo sistema de unas Naciones Unidas, gobernadas por una junta directiva que se reserva el poder de vetar la decisión de las mayorías y dedicadas cada día más a operaciones militares para el mantenimiento de la paz ya no funciona. La nueva realidad global exige también un nuevo orden global de convivencia planetaria, con reglas definidas y procedimientos democrática y colectivamente aceptados por todos los Estados.

El nuevo compromiso global con los derechos humanos no resultará de extender la ficción de la ciudadanía contractual e individual de los antiguos Estados soberanos a la sociedad global para que cada quien asuma, como individuo, sus obligaciones garantistas de cara al mundo; el respeto a los derechos humanos en el escenario de la globalización que se nos viene encima debe pasar a ser un bien colectivo que cada nación asuma y promueva según su cultura y sus propias circunstancias particulares.

PATOLOGÍA DE LA GLOBALIZACIÓN

El derrumbe de las viejas barreras no solamente ha servido para dinamizar la circulación de más bienes, servicios y factores productivos; por los nuevos espacios y canales abiertos también están circulando armas, drogas y terroristas, depredadores y violadores de derechos humanos.

Aunque es cierto que se ha avanzado en la suscripción de algunos acuerdos que limitan el poder nuclear o restringen el tráfico de drogas o el lavado de los dineros que éstas producen, los intentos por crear un Tribunal Internacional que juzgue algunas de estas transgresiones, van demasiado lentos y se han encontrado con sorprendentes resistencias, como la de los Estados Unidos, que ha preferido, como procedimiento alternativo, el juzgamiento de estos delincuentes a partir de resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, donde se puede ejercer políticamente el derecho de escoger quiénes deben ser o no, juzgados globalmente.

Al fortalecimiento del cuadro patológico del armamentismo, el narcotráfico y el terrorismo, se suma la criminalización de la vida social. Los conflictos sociales resultantes en buena parte de la aplicación atropellada del modelo de apertura neoliberal –campesinos sin tierra, indígenas despojados de su identidad, pequeños empresarios arruinados– han comenzado a ser resueltos apelando a un equívoco concepto de «ejercicio de autoridad» que convierte en criminales a los luchadores sociales y en delitos sus movimientos contestatarios.

Esta circunstancia es particularmente grave en el caso de América Latina, donde el «movimientismo», como ya se señaló, es considerado la forma tradicional de reclamación ciudadana de derechos; la represión de todas estas manifestaciones legítimas de inconformidad social está creando en algunos países verdaderas guerras civiles de baja intensidad que podrían llegar a complicar en el mediano plazo, el panorama de gobernabilidad en el mundo.

La patología de la globalización nos plantea un asunto todavía más complejo y que tiene una clara repercusión en la preservación de los derechos humanos; me refiero al concepto y al manejo del riesgo. El riesgo fue un factor exógeno en las globalizaciones anteriores y se asociaba frecuentemente a catástrofes naturales; entonces, la protección frente al mismo se consideraba un asunto de fe o de resignación frente al destino. En la globalización actual, los mayores riesgos son los que nosotros mismos creamos, por ejemplo, los riesgos inherentes a una catástrofe nuclear, los que resultan de la contaminación del medio ambiente o los que conlleva la manipulación genética.

¿Cómo preservar el derecho fundamental del ser humano a no ser destruido físicamente por ese tipo de riesgos endógenos al proceso mundializante? La respuesta a esta inquietud ética tiene que ser eminentemente política y está en manos de los responsables de la generación de estos nuevos peligros planetarios.

IDENTIDAD Y DERECHOS HUMANOS

Entre los años de l989 y 1992 el mundo vivió 82 conflictos, de los cuáles 79 fueron internos. La mayor parte de estos últimos estuvo referida a problemas étnicos, religiosos y territoriales. Con unas contadas excepciones –Colombia entre ellas– los promotores de estas situaciones de ruptura no están buscando ya el poder sino la identidad, la libertad o la propiedad.

La relación entre identidad y globalidad nos plantea el interrogante sobre la posibilidad de que convivan la uniformidad que supone la globalidad y la diversidad que implica la identidad. La universalidad de los derechos humanos, a la luz de esta aparente paradoja, no puede consistir por ello en la fusión de todas las identidades para que soporten un catálogo único de derechos. El Profesor Samuel Huntington es particularmente escéptico respecto a las posibilidades de resolver pacíficamente estos enfrentamientos culturales; al contrario, prevé para el siglo XXI el acaecimiento de una cadena interminable de guerras civilizacionales, entre distintas culturas y pronostica enfrentamientos largos, sangrientos y dolorosos, como corresponde a este tipo de controversias en que se debaten raíces.

Por ello, no es de extrañar que las principales diferencias de percepción entre Occidente y Asia en relación con el contenido de los derechos humanos sean de carácter cultural. ¿Se puede mantener el universalismo en los derechos humanos e insertarlos simultáneamente en situaciones sociales y culturales concretas? La realidad está demostrando que el asunto no es tan sencillo.

Gandhi discrepó de la Declaración Universal de los Derechos Humanos porque consideraba que ésta también debería incluir un catálogo de deberes de los ciudadanos al lado de sus derechos. Es claro que la aplicación de los mismos derechos a la luz de la ética confuciana o de la moral cristiana pueden llevar a distintas percepciones políticas. Se dirá que existen derechos fundamentales, como el de la vida o del trabajo, que no pueden ser distintos según diferentes culturas, cierto; en lo que difieren sustancialmente es en la manera de hacerlos efectivos.

En la cultura asiática, donde se encuentra fuertemente arraigado el concepto de lo colectivo, la realización de un derecho individual tiene el límite relativizante de la protección de los derechos del grupo, bien se trate de la familia, de una comunidad local o de un conglomerado social más amplio. En Occidente, la percepción individualista de los derechos plantea en algunos casos su reivindicación aún en contra de los derechos de las mayorías; y aún dentro del mismo esquema occidental, existen diferencias de fondo por modelos.

En el modelo mercadista los valores deben ser ponderados pragmáticamente en la medida en que ayuden o no a la libre operación del mercado; la conciencia es sustituida por la competencia y en las escuelas no se enseña a convivir sino a supervivir, económicamente hablando. El modelo alternativo parte de la

base, como ya se dijo, de que la actividad económica debe estar enmarcada dentro de una nueva conciencia ética de nuestras responsabilidades como seres humanos.

LAS DOS AGENDAS

En síntesis, de cara a la globalización, podemos hablar de la existencia de dos agendas en materia de derechos humanos; la agenda formal, conformada por los distintos tratados y acuerdos contentivos de los reconocimientos internacionales de derechos universales y de minorías sociales y la agenda real, que debe resultar de una nueva actitud ética frente a la globalización económica y la modernidad asociada a ella.

Respecto a la agenda real, ésta solamente tomará cuerpo cuando se acepte que una globalización sin reglas compartidas por todos y aplicables a todos es una globalización injusta; la nueva agenda nos deberá permitir vivir globalmente con nuestra diversidad; asegurar el derecho a la vida a los millones de excluidos absolutos en el mundo; protegernos del riesgo que nosotros mismos creamos y garantizar la efectividad de los derechos humanos en todo el orbe sin sacrificar la identidad, la democracia y la soberanía.

El premio Nobel, José Saramago, hablaba algún día de las dos acepciones que tiene la palabra «ilusión» en la lengua castellana; en unos casos puede significar esperanza y en otros, engaño o truco. El mundo global ya se está dividiendo entre una realidad virtual que corresponde a la versión ilusionista de la palabra y una realidad real donde todavía no estamos seguros de que quepa la ilusión como esperanza. El respeto a los derechos humanos debe entrar a formar parte de esa nueva agenda de la esperanza.