

Ponencia X Congreso Internacional de RRII - Universidad Nacional de La Plata

Agustín Ulanovsky

Título: *“La política (pública) exterior en Derechos Humanos”*

Los recientes dilemas que tuvo que enfrentar el gobierno argentino en torno a su postura por el duro informe emitido por el Alto Comisionado de la ONU sobre Venezuela evidenció uno de los grandes dilemas en el mundo de las Relaciones Internacionales y la política exterior: ¿qué peso deben tener los derechos humanos? ¿Cómo actuar cuando la denuncia recae sobre un (presunto) aliado?

Por un lado, la evolución y dinámica del Derecho Internacional de los Derechos Humanos no ha estado dada sólo por el aumento progresivo de los contenidos de los derechos humanos y la creación de órganos y procedimientos supranacionales, sino también sobre la base de la interpretación progresiva y el principio pro persona, que ha llevado a la aparición de nuevos derechos, la ampliación de algunos alcances y la imposición de mayores obligaciones hacia los Estados.

En este sentido, abordar los DDHH en el ámbito de la política exterior evidencia la tensión existente entre la soberanía estatal, que permite a cada Estado elegir y diseñar sus propios ejes, intereses y enfoques en el vínculo con otros actores internacionales, y ciertas obligaciones del DIDH que pretenden influir en el diseño de toda política pública estatal, incluida la exterior. Se evidencia así un punto del dilema actual entre la universalidad de los DDHH y las complejidades de la política internacional.

La cuestión radica entonces en evaluar el manejo de la política (pública) exterior, uno de los atributos más clásicos de la soberanía estatal, a la luz de las normas de DIDH. Al respecto, se evidencian posiciones doctrinarias enfrentadas entre quienes argumentan que las normas internacionales imponen a los Estados ajustar su política (pública) exterior a los DDHH, quienes creen que las mismas son facultades de los Estados y los que postulan que los Estados no están obligados ni deberían incluir la promoción del DIDH.

Entonces, en esta ponencia, buscaré abordar tres grandes preguntas:

1. ¿La política exterior es una política pública sujeta al escrutinio de las normas de DIDH?
2. ¿Qué formas de actuar tienen los Estados en DDHH en el marco de su política (pública) exterior?
3. De las normas de DIDH, ¿se puede desprender la obligatoriedad de algún tipo de actuar de los Estados?

Vamos por la primera. Mi primera impresión es que tradicionalmente la política exterior, a diferencia de otras áreas, no fue entendida como una política pública, por lo que lograba escapar del escrutinio tanto de actores domésticos como internacionales. El manejo de las relaciones exteriores se constituyó en símbolo de la independencia política y soberanía de los Estados modernos en los siglos XVI y XVII, tarea que fue centralizada por los monarcas. Las primeras Constituciones del siglo XIX mantuvieron la preeminencia del Poder Ejecutivo y nadie cuestionaba la legitimidad de que los representantes estatales crearan las normas que habrían de regir sus relaciones en reuniones cerradas y ajenas a los pueblos porque no se percibía que éstas

les impactaran directamente.

Hasta el fin de la Segunda Guerra mundial, la visión sobre la política exterior se mantuvo así y los tribunales domésticos tendían a evitar involucrarse en esta área por considerarla una “*cuestión política no justiciable*”. Por todo ello, la política exterior se siguió rigiendo bajo los Poderes Ejecutivos, el monopolio del profesional diplomático y el secreto como regla.

Sin embargo, el nacimiento de distintos organismos supranacionales, el exponencial crecimiento de las áreas de intervención y agenda del Derecho Internacional, los impactos de la progresiva globalización, la complejización de los vínculos internacionales y la consolidación de disciplinas como las Relaciones Internacionales acrecentaron el interés sobre este campo y modificaron el enfoque inicial.

Por todo ello, considero que la política exterior de los Estados es una política pública y que, como tal, está sujeta a los enfoques y compromisos exigidos por el DIDH, existiendo normas y antecedentes que permiten demandar a los Estados a que promuevan los DDHH en su política exterior y sancionarlos por sus incumplimientos.

En primer lugar, se evidenció que la política (pública) exterior no sólo está moldeada por los desafíos y condicionamientos internacionales, sino también por las disyuntivas y peculiaridades derivadas del entramado institucional, las pujas y la matriz de ideas y percepciones internas. En este sentido, son cada vez más los actores públicos y privados domésticos que participan y/o buscan incidir en la política exterior de un Estado, generalmente con concepciones, agendas e intereses contradictorios. De esta manera, la forma en que un Estado se mueve en la arena internacional está condicionada por la yuxtaposición de variables domésticas e internacionales.

En segundo lugar, ya desde mediados de las décadas de 1960 y 1970, diversos autores incorporaron a otros actores no estatales en sus estudios de la política exterior. Si bien el Estado no dejó de ser un protagonista, es ahora parte de un entramado mucho más complejo de relaciones políticas y económicas donde intervienen otros actores como los organismos internacionales, las empresas transnacionales o las organizaciones sociales o políticas globales, por ejemplo.

Finalmente, se advirtió que la política (pública) exterior no se limita a la ejecución de acciones sino también a procesos que son propios de toda política pública, como ser el diagnóstico, la construcción conceptual de los problemas, la formulación de las posibles soluciones, el diseño institucional que establece los límites, funciones, competencias y fundamentación jurídica de quienes participan, la negociación y elección de un sistema de toma de decisiones, el monitoreo y la evaluación.

Este vínculo entre política exterior y política pública podría resultar evidente, pero no siempre ha sido así; de hecho, muchos autores han señalado que la política exterior es una “*política pública sui generis*” por el doble rol que el Estado debe tener como actor internacional y estructura político-administrativa. En el plano académico, Tokatlian y Merke reconocen que “*los estudiosos de las políticas públicas y de la política exterior rara vez han dialogado entre sí*”.

En definitiva, a la hora de abordar jurídicamente la política exterior como política pública vale considerar que ésta es, como toda decisión política, un acto complejo regulado por normas que deben ordenar, limitar

y controlar el comportamiento de gobernantes y funcionarios. En este sentido, importantes doctrinarios como César Rodríguez Garavito sostienen que es fundamental que se tome en serio lo que sucede más allá de las fronteras de los Estados y se reflexione sobre el impacto de la política exterior.

Hablemos ahora de lo que en el ámbito político y académico y es el eje de lo que algunos denominan el “*régimen internacional de DDHH*” ¿A quién corresponde proteger los DDHH? ¿A los Estado dentro de sus fronteras, a cada sociedad, a los actores internacionales no gubernamentales, a los organismos internacionales?

Hasta antes de la Segunda Guerra mundial, salvo por algunas excepciones, no podríamos hablar de derechos humanos tal como los conocemos hoy y estaban lejos de ser un tema de política internacional; salvo pequeñas excepciones, cada Estado era responsable de garantizar los derechos fundamentales de su población. Tras el drama bélico en general, y el Holocausto en particular, dos documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sentaron las bases del referido régimen internacional: la Carta de las Naciones Unidas (1945) y la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), acompañadas por sus versiones regionales en Europa y las Américas.

Progresivamente, la existencia de este régimen supuso que no es únicamente el Estado responsable quien debe promover y garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de su población, sino que ello es también un legítimo interés de la comunidad internacional. En otras palabras, la promoción y protección de los DDHH puede rebasar la soberanía de los Estados cuando son éstos los que violan tales derechos o cuando son incapaces de cumplir con esa tarea.

Esto se consolidó con la irrupción de la globalización y la democratización en el último cuarto del siglo XX, período que determinó un mayor desarrollo e interés por el DIDH, materializado en la ratificación generalizada de convenciones y la constitucionalización de DDHH en muchos países. En este contexto, fueron creciendo los reclamos de diversos actores para que las líneas de acción diseñadas, decididas y seguidas por la autoridad nacional en el ámbito internacional ganaran en transparencia y control y fueran susceptibles de ser evaluadas a la luz de las normas de DIDH.

Entonces, ¿cuál es el vínculo entre política exterior y DDHH? La práctica ha demostrado que hay muchas maneras de defender y/o promover los DDHH desde la política exterior de un país. La firma de tratados internacionales o el reconocimiento de la competencia de ciertos organismos de protección son las primeras señales de compromiso de un Estado. Por otro lado, en el vínculo con sus pares, la táctica más tradicional, visible y demandada de la política exterior en DDHH ha sido el explicitar la preocupación hacia determinadas violaciones en países ajenos, sea en votaciones en reuniones multilaterales o sujetando determinados apoyos económicos o concesiones al avance en esa materia.

A esta táctica de la crítica pública y la condicionalidad, puede sumársele estrategias de gobiernos que buscan promover los DDHH en canales de diálogo permanente y confidenciales. Finalmente, existe también una labor diplomática en materia normativa, enfocada en la identificación, desarrollo y fomento de temas, políticas, prácticas y estándares universales para mejorar la protección y fortalecimiento de ciertos derechos.

Una breve reflexión sobre la política exterior en DDHH de Argentina

La crisis multifacética que la Argentina padece desde hace años se debe mucho a la falta de políticas de Estado, que nos convierte en un país poco confiable y volátil y con posiciones sujetas al capricho o intereses de la Administración de turno. En ese marco, una de las pocas políticas de Estado que manteníamos (con orgullo) desde la vuelta de la democracia era la promoción de los derechos humanos en el ámbito exterior.

Tras la tragedia de la última dictadura cívico-militar, Raúl Alfonsín ató indisolublemente nuestra incipiente democracia a los DDHH mediante dos hitos: la ratificación de los principales tratados internacionales y el célebre Juicio a las Juntas. Desde entonces, más allá de ciertos matices, ningún gobierno había contrariado este pilar. Por el contrario, nuestro país otorgó jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos en la reforma de 1994 y se convirtió en uno de los principales referentes globales en esta área.

Por eso, tantos de nosotros vimos con preocupación la posición inicial que tomó el Embajador argentino Raimundi ante la OEA en el caso de Venezuela; las contundentes conclusiones sobre violaciones en Venezuela merecían la mayor preocupación. Por supuesto que pueden existir matices e incluso ciertos reparos en el asunto; ahora bien, nuestra tradición y rol como promotor de derechos humanos exigía demandar respuestas al régimen venezolano y requerir el avance de las investigaciones. Por suerte, tras el yerro inicial y a pesar de las críticas al interior del propio frente gobernante, esto fue lo que finalmente ocurrió.

Este caso refleja la necesidad de que ciertas políticas de Estado sean defendidas, más aún cuando frente a “gobiernos amigos” se trata. La Argentina ha sabido construir una posición histórica en defensa de los DDHH sin importar el signo político de la administración en cuestión sobre la base del “Nunca Más”.

Conclusiones

Como profesor, me gusta dejar más preguntas que respuestas, por ello les dejo éstas que aún no hallan consenso: ¿las herramientas que tienen los Estados para promover los DDHH en política exterior son de implementación facultativa u obligatoria? ¿Las normas de DIDH y su consecuente institucionalización exigen algún comportamiento particular en este campo? ¿Son conciliables la promoción de los DDHH con otros objetivos de política exterior, que muchas veces son antagónicos? ¿Qué límites impone el principio de no intervención en los asuntos internos de otros Estados?

Todo este análisis se torna aún más imprescindible en un contexto general como el actual, donde muchos Estados se muestran reacios a seguir “resignando” soberanía y cuestionan a organismos supranacionales, como los que protegen y promueven los DDHH. Así las cosas, espero haberles despertado el interés en la necesidad de conciliar principios como la promoción de los DDHH y el respeto de las soberanías nacionales, de superar la inconsistencia entre los discursos de compromiso y la efectiva aplicación y de desarrollar una argumentación jurídica que obligue a los Estados a privilegiar a los DDHH en sus agendas exteriores.