

hagan referencia a las reglas de conducta y a los documentos emitidos por el PNUMA.⁹

Este conjunto de conferencias y tratados demuestra que la cuestión medioambiental ha pasado a ocupar un lugar destacado en la agenda del sistema global y han generado también decisiones operativas. Siguen existiendo, de todos modos, algunos problemas institucionales y políticos de difícil solución. En particular, la cooperación se ve fuertemente limitada por el hecho de que los gobiernos no se sientan suficientemente seguros acerca del respeto generalizado de las reglas y de las políticas acordadas, a pesar de que la cooperación internacional y la formulación de reglas y políticas públicas son los únicos instrumentos capaces de resolver los problemas ecológicos, tanto del mundo —o sea, los problemas que surgen de la libertad de cada uno para descargar en los otros las consecuencias de su propia actividad contaminante— como la de los Estados concretos, problemas que derivan en este caso del deber de soportar individualmente los costes políticos y económicos de las estrategias de lucha contra la contaminación. Para salir de esta situación es necesario constituir un régimen decisorio, con la capacidad de prevenir escisiones y comportamiento de tipo «gorrón» (*free-riding*), así como regímenes capaces de vencer las reticencias de los gobiernos a imponer en el interior el respeto de las políticas públicas internacionales.

Las reticencias de los Estados a aceptar estándares rígidos de protección medioambiental dependen también de la falta de datos científicos ciertos y convincentes, pero sobre todo del hecho de que las políticas globales de protección medioambiental, además de afectar a la estructura profunda interna de los Estados, concretamente los industrializados, implican la asunción de deberes y de responsabilidades internacionales difíciles de definir. El simple principio de responsabilidad —quien contamina paga— se encuentra, de hecho, con problemas prácticos de adjudicación de la responsabilidad y con problemas de equidad y proporcionalidad.

Ciertamente, quien contamina es responsable de los costes que causa a los otros y, al mismo tiempo, es el beneficiario de ventajas económi-

9. Sobre la historia de las cuestiones medioambientales a nivel internacional, véanse, en particular, Bernauer (1995), Brackley (1990), Hurrell y Kingsbury (1992), Kimball (1992), Porter y Brown (1991), Thomas (1994), Vogler e Imber (1996) y Young (1989). Keohane y Ostrom (1991) y Vogler (1995) se ocuparon en particular de las cuestiones de los regímenes de protección del medio ambiente físico no sometidos a la soberanía estatal, o sea, los océanos, el Antártico, el espacio y la atmósfera.

cas (ahorro de gastos por medidas anticontaminantes). El coste de la contaminación debería incluirse incluso en los costes de producción. Hasta el momento, no existe otra solución que atribuir al Estado concreto la misión de controlar la contaminación y la autoridad de imponer tasas sobre productos y sobre actividades contaminantes. La vigilancia de la contaminación, por otra parte, requiere una capacidad tecnológica y administrativa que pocos Estados poseen y es, además, una acción que impone al Estado costes que deben ser fiscalizados. Se trata de un problema acumulativo, ya que todo gobierno debe optar entre cargar los costes en la colectividad interna estatal o bien en los operadores industriales que producen la contaminación.

Si no resulta fácil calcular y distribuir los costes de la contaminación en el interior de los Estados, todavía es más difícil y problemático hacerlo a nivel internacional. A causa de las diferencias de desarrollo económico, el peso de los costes de la protección del medio ambiente es diferente según el nivel económico e industrial de los países: para evitar que los países menos desarrollados se vean perjudicados por costes acumulativos se deberán aplicar —cosa difícil— criterios de equidad.

La gestión de la cuestión medioambiental depende, en efecto, de la conjunción de otros factores, internos e internacionales. Los acuerdos formales entre Estados con la creación de reglas y de regímenes no pueden tener éxito si no se basan en, y a la vez si no inducen a, cambios en el interior del Estado. Dichos cambios van desde el crecimiento de la conciencia ecológica en los individuos y en los grupos a la reforma de las políticas económicas que causan un desarrollo «insostenible», pasando por la formulación de políticas de ahorro energético y de tasación del daño ambiental. La posibilidad de lograr dichos cambios políticos internos está condicionada por la presión contraria del mundo de la industria y de los negocios; depende, por tanto, de la capacidad de los gobiernos para resistir a los obstáculos que emanan de los grupos de interés organizados que no están dispuestos a emprender iniciativas de contención y reducción de los daños producidos por el sistema industrial en el medio ambiente.

Lo que sucede a nivel mundial es, habida cuenta de la naturaleza misma del problema, fundamental respecto al peso de los factores internos. El primer escalón de la política medioambiental consiste en fijar criterios jurídicos aceptados por todos, principios generales de gestión colectiva del medio ambiente terrestre y reglas de conducta para los go-

biernos. El segundo escalón es la ejecución de la política medioambiental o bien la aplicación de las reglas acordadas.

La definición de una política medioambiental y la elección entre los diferentes criterios y las diferentes reglas en las que se sostiene, se establece en el marco de negociaciones en las que se enfrentan y se contrastan los intereses estatales. El conocimiento existente sobre las causas y soluciones del problema específico medioambiental resulta clave en la preparación y el desarrollo de la negociación. Por este motivo, la contribución de los científicos es de fundamental importancia. A mayor presencia de una comunidad científica con pleno o amplio consenso sobre los conocimientos adquiridos, mayor será la contribución decisiva de los científicos a la formulación de las reglas del régimen que se les ha pedido que definan. Esto es lo que sucedió, por ejemplo, en la gestión del régimen del ozono estratosférico—como explica Vogler (1997)— y lo que ocurrió también con la gestión del régimen de protección medioambiental del Mediterráneo (Haas, 1990), pero no suele ser lo habitual y, por eso, los científicos pueden dificultar la conclusión de una negociación sobre el medio ambiente (Haas, 1992). Las asociaciones y grupos ambientalistas, por su parte, influyen en las negociaciones sobre política medioambiental inmiscuyéndose en los conflictos entre los intereses económicos estatales y las orientaciones científicas en pugna, con campañas de presión y cabildeo destinadas a dirigir las negociaciones en la dirección de sus preferencias.¹⁰ En las negociaciones internacionales, los gobiernos se ven influidos por las presiones de los intereses internos organizados que examinan las opciones que eligen los negociadores en función de los efectos que tienen sobre su competitividad económica interna e internacional. En sentido general, la proximidad de los ciudadanos al propio Estado y la querencia del gobierno—ya sea democrático o autoritario— a su poder obstaculizan cualquier acuerdo internacional en materia medioambiental porque en muchos problemas medioambientales los daños se producen a causa de la acumulación progresiva durante un largo plazo de tiempo y, sin embargo, los remedios exigen sacrificios inmediatos con resultados visibles sólo en el futuro. La consecuencia del desajuste temporal de las intervenciones de protección medioambiental es que los gobernantes—razonando en términos de ventajas políticas a corto plazo— no se ven incentivados a asumir reglamentaciones drásti-

cas más que cuando sus electores las reconozcan como ventajosas para sus intereses presentes.

Una vez alcanzado el acuerdo sobre las reglas de uso del medio ambiente o sobre la institución de regímenes de protección medioambiental, no existe certeza de que las reglas y los regímenes convenidos funcionen plenamente. El obstáculo principal proviene de los intereses de los gobiernos, de su capacidad de ejecución y, en general, del hecho de que tales acuerdos interfieren con el principio de soberanía estatal.

El respeto de las reglas y de las políticas medioambientales fijadas a nivel internacional no es diferente al que normalmente se da con cualquier norma internacional, un respeto que se basa en la conveniencia de sustraerse—en condiciones consideradas normales— a los costes de la violación, o sea, a los costes de interrumpir un marco de reglas y de políticas. En segundo lugar, la utilidad teórica de la conformidad topa con la capacidad de los gobiernos para imponer el respeto de los acuerdos internacionales en su propio Estado. No son muchos los Estados que tienen una administración interna eficiente y los recursos humanos, financieros y tecnológicos adecuados para controlar y reprimir las actividades dañinas para el medio ambiente. Es posible, por otra parte, que se formen coaliciones entre esferas políticas y esferas económicas capaces de oponerse a la aplicación de los acuerdos internacionales suscritos por el gobierno. Desórdenes civiles, conflictos étnicos y otros acontecimientos análogos, finalmente, crean también condiciones favorables a la infracción.

El principal obstáculo a la cooperación medioambiental es la interferencia con la soberanía estatal.¹¹ Un primer significado de esta interferencia es acorde con la soberanía económica del Estado como sujeto que debe asegurar el bienestar económico de su población y las condiciones que proporcionan a sus operadores económicos ventajas competitivas en la economía. La respuesta colectiva a los mayores desastres medioambientales—como el de Chernobyl— legitimó en cualquier forma el principio de interferencia en este tipo de problemas, a causa de la interdependencia medioambiental. Estamos lejos todavía, sin embargo, de la difusión general de una actitud favorable a una sustancial devolución de autoridad en materia medioambiental por parte de los gobiernos estatales a las instituciones de gobierno del sistema global, a estructuras de funcionamiento de los regímenes ecológicos existentes o al PNUMA.

10. A propósito del tema, véanse, en particular, Rausitala (1997) y Ringius (1997).

11. Véase Litfin (1997).

Como conclusión, si las ventajas y los incentivos a la cooperación internacional en las cuestiones ecológicas están claros, también es cierto que no son los mismos para todos los Estados. Las preferencias varían según el Estado, pero en muchas negociaciones parecen determinadas, sobre todo, por la fractura socioeconómica del mundo: los Estados industrializados y ricos están a menudo mucho más de acuerdo sobre posiciones diferentes que los no industrializados o pobres porque las políticas de protección del medioambiente tienen un efecto directo sobre las políticas de desarrollo económico. El abandono de producciones industriales basadas en un uso alto de energías contaminantes tiene un significado diferente —un coste económico y social diferente— para un Estado ya industrializado y tecnológicamente avanzado, en condiciones de utilizar otras formas de energía, y para un Estado en vías de desarrollo y privado de capacidad tecnológica alternativa.

Puesto que las políticas medioambientales no se pueden basar en la contención del crecimiento económico de los países en vías de desarrollo, los países más ricos deberán hacerse cargo de los costes de las políticas medioambientales en el Norte y de gran parte de los costes de las políticas medioambientales de los países del Sur, que no disponen de suficientes medios financieros. Así pues, la cuestión medioambiental se entrelaza con la cuestión tradicional del desfase económico entre las regiones del mundo y se convierte en una ocasión de solidaridad entre los países en vías de desarrollo. El rechazo a aplicar los acuerdos internacionales en materia de medio ambiente proporciona a los más grandes países del Tercer Mundo una baza negociadora, a pesar de que optar por el choque y la confrontación no parece una opción convincente: a largo plazo, cualquier país cargará con los costes de su fallida política medioambiental; a corto plazo, es difícil constituir un frente compacto en materia medioambiental incluso entre los Estados del Sur porque las tecnologías contaminantes no son necesariamente las más competitivas. Conviene a todos, en definitiva, salir antes o después de la confrontación y ponerse de acuerdo sobre las prioridades y la distribución de los costes. Para lograrlo es necesario encontrar un punto de encuentro y éste no puede ser otro, en la actualidad, que el concepto de «desarrollo sostenible» acuñado en 1987 por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio ambiente y el Desarrollo, un desarrollo compatible tanto con las necesidades presentes como con las futuras.

Flujos migratorios

La estratificación de la economía mundial y el aumento del desequilibrio entre el Norte y el Sur, el sistema de comunicaciones mundiales y la violencia de los conflictos internos empujan a millones de personas a buscar la solución de sus problemas económicos y de seguridad personal en países diferentes al de origen. Esto significa moverse desde los países del Sur y de la periferia del sistema hacia los países del Norte y del Centro e incluso moverse en el interior de cada una de estas áreas. El número de los refugiados por motivos políticos y a causa de persecuciones de un país a otro del Tercer Mundo ha aumentado en los últimos años; por otro lado, el fenómeno se ha evidenciado de manera masiva en los Balcanes.

La pobreza económica puede ser la razón de migraciones voluntarias cuando el que emigra quiere mejorar su condición económica, pero el que huye de condiciones de hambre no es un emigrante voluntario. También las persecuciones políticas y étnicas provocan migraciones contra la voluntad de los que se desplazan, así como quien huye de desastres naturales (cataclismos, sequías, inundaciones) y de desastres humanos (contaminaciones ecológicas y, sobre todo, guerras civiles y falta de gobierno sistemático y voluntario) no es un emigrante voluntario. La diferencia entre migración voluntaria e involuntaria tiene un significado político importante. Los flujos migratorios no voluntarios, de hecho, indican que existen sectores o regiones abandonadas por el propio Estado que superan la capacidad de respuesta política del individuo particular o de grupos sociales enteros o colectividades culturales. En estos casos se requiere la solidaridad internacional y de respuestas colectivas. También pueden atribuirse las razones que causan las migraciones económicas voluntarias a la organización de la economía mundial, por lo que se requieren intervenciones de las instituciones del sistema político global. Independientemente de la voluntariedad, hoy los flujos migratorios se incluyen en la agenda del sistema global debido a las dimensiones que asumen y por la turbación que consecuentemente crean en la normal coexistencia entre Estados, sociedades y culturas. Si bien los flujos migratorios no son una novedad y en el pasado han constituido un problema para algunos Estados, su importancia actual estriba en el hecho de que no sólo pueden perturbar las relaciones bilaterales entre el país de origen y el país de destino; tensan también la política internacional de zo-

nas enteras y grupos de Estados. Reparar las condiciones críticas que producen, por otra parte, supera las fuerzas de los Estados concretos involucrados.

El número de emigrantes en los últimos treinta años ha superado los veinte millones de prófugos políticos (quince millones de los cuales, en el Sur del mundo, o sea, Asia, África y Latinoamérica) y los treinta y cinco millones de emigrantes por motivos económicos, que salieron de los países en vías de desarrollo para ir a los países industrializados. Este último grupo ha crecido casi en un millón y medio de unidades al año y comprende cerca de seis millones de inmigrantes ilegales. La distinción entre las dos categorías no debe hacer olvidar su contigüidad: desorden político y desorden económico, de hecho, van del brazo. A las dos categorías internacionales —los refugiados políticos y los emigrantes económicos— se les debe añadir, finalmente, la categoría de los emigrantes internos, que puede contarse en doce o quince millones de personas.¹² Hay que decir que las cifras cambian de forma constante y repentina a causa del estallido de conflictos violentos o (por ejemplo, los recientes de Bosnia y Ruanda) o de calamidades naturales o ecológicas (por ejemplo, la sequía en Somalia o las inundaciones en Bangladesh).

La categoría de los prófugos o refugiados políticos comprende a quienes piden asilo a un país diferente del propio por temor a las persecuciones políticas, raciales o religiosas. En 1976, las Naciones Unidas contaban con casi tres millones de refugiados; en 1990, la cifra era de diecisiete millones. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951, define una figura del refugiado muy cercana a los que en Europa se habían visto obligados a abandonar su país como consecuencia de los cambios políticos y territoriales producidos por la guerra y habían encontrado asilo en otro país europeo con condiciones sociales y económicas análogas, o incluso mejores, a las de sus países de procedencia. La Convención se modificó en 1967 para tomar en consideración el hecho de que los refugiados procedían principalmente del mundo extraeuropeo y esto no estaba causada sólo por las guerras internacionales, sino también por los conflictos políticos internos y las guerras civiles. El 85 % de los refugiados son actualmente hombres y mujeres de países en vías de desarrollo que encuentran asilo en otro país del Sur.

12. Véase UNDP, *Human Development Report 1992*, Oxford University Press, Nueva York, 1992, págs. 54-55 y UNFPA, *State of World Population Report*, Roma, 1993.

La respuesta intergubernamental al problema de los refugiados la organiza un organismo de las Naciones Unidas, el Alto Comisionado Para los Refugiados (ACNUR), creado en 1950 para resolver en Europa los problemas de los prófugos y refugiados causados por la Segunda Guerra Mundial. La función principal del Alto Comisionado es ofrecer protección legal y material a los refugiados, es decir, a las personas que se encuentran en condiciones de temer fundadamente por su seguridad a causa de la persecución racial, religiosa, nacional o política. Desde 1971, la protección se ha extendido a quienes han sido desplazados o dispersados a causa de «desastres humanos» y se encuentran en circunstancias similares a las de los refugiados. El Alto Comisionado funciona también como organismo para ubicar en un tercer país a los refugiados acogidos en los campos. Los costes del funcionamiento del Alto Comisionado están contemplados en el presupuesto de las Naciones Unidas; sus operaciones concretas, por el contrario, son financiadas por gobiernos y otras entidades voluntarias.

La respuesta intergubernamental a los problemas de las migraciones también dio vida a otra organización internacional, la Organización Internacional de la Emigración que, como ACNUR, nació a principios de los años cincuenta y durante muchos años ha desarrollado sus funciones de manera limitada en Europa. Sólo en los años ochenta se convirtió en una organización realmente mundial, pero sus actividades continúan siendo limitadas.

La interpretación general del fenómeno migratorio es que tiene su origen en el desequilibrio entre las diferentes oportunidades ofrecidas por las diferentes áreas o regiones del mundo.¹³ El desequilibrio de oportunidades puede afectar a diferentes aspectos de la vida humana individual: trabajo, salud, medio ambiente, derechos humanos y todo lo demás. A pesar de que el sistema mundial de comunicaciones ha creado condiciones para disponer de información generalizada sobre este desequilibrio entre las diferentes partes del mundo, los flujos migratorios tienen lugar, principalmente, entre áreas vecinas.

13. Sobre los flujos migratorios existe una amplia producción científica perteneciente a los diferentes sectores disciplinarios. Desde el punto de vista de la política del sistema global se pueden consultar Bali (1997), Castles y Miller (1993), Collinson (1994), Cornelius, Martin y Hollifield (1995) y Mills (1996). Jacobson (1996), en particular, afronta el problema de los derechos de ciudadanía de que disponen los inmigrantes cuando se asientan en el país de acogida.

Para los países pobres, la emigración es una válvula de escape a la falta de ocupación asociada al beneficio de las remesas. Las remesas de los emigrantes pueden compensar las importaciones. El total de remesas de los emigrantes en 1989 se estimó en unos sesenta y seis mil millones de dólares: una cifra superior en casi un tercio al valor (cuarenta y seis mil millones) de las ayudas internacionales del mismo año.¹⁴ Las remesas, sin embargo, se gastan en consumo y no sirven para financiar el crecimiento económico porque en los países de éxodo faltan ocasiones para la inversión y la creación de riqueza. Se trata, por otra parte, de fuentes precarias de riqueza porque se pueden interrumpir fácilmente a causa de las crisis económicas o políticas que provocan la repatriación del emigrado.

Los países de acogida de los que emigran por razones económicas están motivados por la falta de mano de obra. El país de acogida sólo se beneficia si se encuentra en un período de expansión económica; la absorción de mano de obra extranjera, sin embargo, no afecta principalmente al sector industrial porque las empresas de este sector prefieren adoptar otras soluciones al problema de la falta de mano de obra, desde el uso de tecnología con bajo contenido de mano de obra a su localización en otras partes del mundo, donde el costo de la mano de obra es bajo. Fuera de los sectores industriales, el recurso a la mano de obra inmigrante se justifica porque los inmigrantes están dispuestos a realizar trabajos humildes, pesados y poco remunerados que los ciudadanos del Estado de acogida ya no están dispuestos a realizar. Desde el punto de vista económico, por tanto, no existen contradicciones para el país de acogida que disponga de puestos de trabajo no ocupados por nacionales. Pueden existir partidos o movimientos políticos que organicen protestas contra la ocupación de los extranjeros, aduciendo que se trata de empleos robados a los nacionales, pero éste es un tipo de protesta infundada porque las legislaciones laborales de los países industrializados son muy proteccionistas. Las políticas de puertas cerradas a la inmigración responden, por tanto, a otras razones reales.

Los gobiernos defienden su autoridad exclusiva a la hora de decidir el movimiento de personas a través de las fronteras que delimitan la jurisdicción estatal. Aunque se han firmado documentos y tratados internacionales (como la Declaración de los Derechos Humanos y el Conve-

14. UNFPA, *State of World Population Report*, op. cit.

nio sobre el Estatuto de los Refugiados) que explícitamente mencionan el derecho humano a abandonar el Estado de ciudadanía, los gobiernos ponen restricciones y condiciones para el ingreso de extranjeros. Casi siempre esto significa tomar medidas de control en las fronteras, lo que a su vez impulsa el cruce clandestino de éstas. Durante los años ochenta, los gobiernos de Europa occidental adoptaron diferentes medidas de contención y prevención de la inmigración, pero no consiguieron resultados decisivos en la lucha contra la inmigración ilegal.

La llegada de contingentes cada vez más numerosos de inmigrantes crea situaciones de tensión en los países que los reciben, sobre todo cuando se extiende —con o sin razón— el temor de que en el país se crean minorías culturales, lingüísticas, religiosas y étnicas que puedan organizarse de manera estable y cambiar las condiciones socioculturales existentes en el país de llegada. Ciertamente, las migraciones con cierta magnitud sobre el porcentaje de población residente en el país de acogida obligan a dicho país a adoptar políticas de protección de las nuevas minorías y no puede descartarse que, a largo plazo, se haga necesario tomar medidas para regular las relaciones interculturales e interétnicas.

Algunos países tienen menos problemas que otros a la hora de acoger inmigrantes. Éstos se naturalizan rápidamente y reciben todos los derechos civiles, políticos y económicos; no se obstaculiza la formación de comunidades y se acepta la diversidad cultural. Otros países marginan a los extranjeros, les niegan sus derechos básicos y combaten el multiculturalismo. La tradición del *melting pot* permite a Estados Unidos superar el problema con mucha más facilidad de lo que sucede en Europa, donde dicha tradición cultural no existe. Aunque en Europa las leyes no son débiles frente a la discriminación humana, ninguna cultura local resulta inmune al uso de ciertos prejuicios hacia la comunidad de inmigrantes, tanto más si ésta es amplia y procede de áreas o culturas consideradas distantes o de diferente raza. Tal fenómeno se podría deber a un apego visceral a la idea de Estado nacional, que no tolera excepciones al principio de que los ciudadanos deben formar una comunidad de lengua, historia, cultura y religión o bien a la creencia de que una sociedad tiene una especie de «umbral de tolerancia» hacia el extranjero, medido en cantidad de extranjeros presentes en el territorio estatal; superado ese umbral, se pondrá en peligro la cohesión social y cultural con daños para la calidad de vida de todos. Es difícil, sin embargo, definir cuál es ese «umbral».

Cualquiera que sea la gravedad de las tensiones culturales provocadas por la llegada de inmigrantes y cualesquiera que sean las soluciones políticas elaboradas por los gobernantes de los Estados de acogida, resulta impensable estar en condiciones de bloquear los flujos migratorios de los países más pobres y con alta densidad demográfica a los países más ricos y de baja natalidad. No resulta imaginable que se pueda impedir la afluencia de personas en busca de mejores oportunidades de vida y de trabajo.

El problema migratorio se encuentra en la encrucijada de cambios importantes del sistema global que afectan a sus estructuras económicas, sociales, demográficas, tecnológicas, culturales y políticas. Pero no sólo eso. Mientras las instituciones y las reglas del sistema internacional acerca de los flujos migratorios son casi inexistentes, las políticas internas de acogida de los inmigrantes por motivos económicos y las políticas de asilo para los refugiados por motivos políticos son, por su naturaleza, complejas y se entremezclan con los problemas de las políticas exteriores gubernamentales. Las opciones de política migratoria de un gobierno, por otra parte, son siempre interdependientes de opciones análogas de otros gobiernos; las políticas migratorias de un Estado se yuxtaponen a los procesos económicos de toda una región. La asistencia humanitaria a favor de los inmigrantes admitidos en un país, por ejemplo, puede provocar el desvío de los flujos migratorios y, como consecuencia, de los flujos financieros y de las políticas de desarrollo. Este cambio, a su vez, puede influir en la política de seguridad de los Estados involucrados o de toda una región.

Si las migraciones son un problema del sistema global, se pueden pensar soluciones basadas en estrategias concertadas entre los gobiernos y una política pública internacional del problema migratorio basada en los siguientes puntos:

- Destinar políticas de desarrollo especiales para los países de mayor emigración, con el objetivo de incrementar la ocupación, el bienestar y la planificación demográfica.
- Difundir informaciones crudas sobre las oportunidades de trabajo en los países extranjeros y sobre los requisitos de admisión, no tanto con el fin de disuadir a quien busca trabajo en el exterior como de conseguir que el potencial emigrante pueda tomar una decisión informada y no basada en estereotipos e informaciones erradas o falsas.

- Potenciar las estructuras gubernamentales competentes de los Estados de emigración y de inmigración y establecer contactos permanentes entre las mismas para intercambiar información y colaboración.
- Potenciar las agendas de integración de los emigrantes creando estructuras de formación profesional y de apoyo financiero a la apertura de empresas en el país de origen.

El problema de los flujos migratorios está lejos, hoy en día, de haber asumido soluciones colectivas de este tipo; de todos modos, continúa desafiando algunos puntos capitales del mundo contemporáneo. Antes que nada, desafía la pretensión del Estado de ser el guardián de sus fronteras territoriales sin tener capacidad de bloquear significativamente la inmigración clandestina. Segundo, cuando un Estado acoge a grandes comunidades de ciudadanos de otro Estado y éstas mantienen estrecha relación con su propio país de origen, interviniendo en sus acontecimientos internos, el Estado toma conciencia de la erosión de su soberanía: la separación entre interior y exterior, de hecho, se anula y el Estado se ve condicionado por estas conexiones, que se dan en su territorio sin que pueda impedirlos. Por otra parte, el fundamento de la homogeneidad nacional del Estado no rige frente al principio de organización democrática del propio Estado: desde el momento en que una democracia no es discriminatoria sino inclusiva, la acogida a los extranjeros no puede obstaculizar la cultura. Las democracias abiertas no pueden ser monoculturales, sino que están destinadas a ser multiculturales, no pueden asignar la ciudadanía sólo en función de la comunidad nacional, sino sobre la de los derechos humanos. El problema de los flujos migratorios, finalmente, pone claramente en evidencia el hecho de que la turbulencia y el atraso en un país o en una región del mundo no se puede aislar, es algo que transfieren directamente las personas. Los desajustes en los derechos económicos y políticos entre los hombres y la sociedad pesan sobre todo el sistema y no sólo sobre el que sufre la privación.

Derechos humanos y democracia

Las violaciones y la protección de los derechos humanos y de los derechos de los pueblos se convirtieron en una cuestión política importan-

te del sistema global a partir de los años setenta. Los derechos humanos interesaban desde hacía mucho tiempo, pero en los años setenta se convirtieron en objeto de debate insistente y políticamente relevante. La aprobación del Acta Final de Helsinki de la CSCE, en 1975, la entrada en vigor en 1976 de dos pactos fundamentales elaborados en el seno de las Naciones Unidas —sobre derechos económicos, sociales y culturales, uno, sobre los derechos civiles y políticos, el otro— y la exigencia de respeto a los derechos humanos en las agendas del gobierno estadounidense del presidente Carter en 1976 demuestran que en ese período los derechos humanos y de los pueblos se convirtieron en una cuestión política mundial. En el mismo período, se reforzaron los grupos voluntarios a escala nacional y transnacional de promoción de los derechos humanos, que las Naciones Unidas acogieron en sus procesos y actuaciones relativos a las normas sobre derechos humanos, atribuyendo a algunos de ellos estatuto consultivo.

Los derechos humanos y de los pueblos son una cuestión política difícil a causa de la contraposición entre algunas reglas básicas de la organización del sistema de Estados y las formas de tutela de los derechos humanos. La solución a la contraposición, al igual que en otros procesos y factores, puede tener gran importancia en la evolución del sistema político global. La contraposición deriva principalmente del hecho de que el sistema de Estados está organizado sobre los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos. Las principales violaciones de los derechos humanos y de los pueblos, empero, las cometen los gobiernos, bien en tanto que grupos restringidos de personas que desean conservar el poder sobre la oposición y la disensión, bien como expresión de grupos nacionales y étnicos al completo que desean reprimir a otros grupos nacionales o étnicos —en general minoritarios— que amenazan la soberanía estatal. Si se admite que se puede exigir a los gobiernos que respondan de las violaciones de los derechos humanos que cometen en el interior de las fronteras de su propio Estado y respecto a sus propios ciudadanos, se contradicen las reglas organizativas fundamentales del sistema internacional de no injerencia y no intervención. No obstante, tras la Segunda Guerra Mundial, los derechos humanos fueron inscritos entre los principios sociales del sistema —con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948— y posteriormente se han convertido en normas jurídicas de organización sistémica con acuerdos regionales, acuerdos de protección de violaciones específicas y con los

dos pactos sobre los derechos civiles y políticos y sobre los derechos económicos, sociales y culturales de 1966.¹⁵

Dichas normas tienen las formas tradicionales del derecho internacional: tratados, pactos, resoluciones de organizaciones intergubernamentales. La preeminencia de los tratados y de los acuerdos multilaterales subraya que los derechos humanos pertenecen a todos los sujetos del sistema internacional. El hecho de que muchos Estados hayan incorporado en sus Constituciones y en sus sistemas jurídicos internos normas del derecho internacional de los derechos humanos, por otra parte, no sólo confirma que dichos derechos son patrimonio común y obligación moral universal, sino que indica que los Estados reconocen ser portadores de responsabilidad jurídica —además de política— en el respeto de los derechos humanos. Sólo algunos Estados, sin embargo, y según ciertas condiciones, aceptan que se les pueda llamar a juicio por dicha responsabilidad: los Estados que han ratificado el Protocolo facultativo relativo al Pacto internacional sobre los derechos civiles y políticos, así como los Estados que han ratificado convenios regionales específicos.

La protección de los derechos humanos y la realización de los derechos de los pueblos y de la democracia en el interior de los Estados son también un problema de política exterior de muchos gobiernos. Todo gobierno, de hecho, elige su respuesta a un caso de violación de derechos humanos en función de su actitud respecto a la conservación o transformación de la organización del sistema internacional, según sus intereses de política exterior y según el estado de sus relaciones con el gobierno que ha cometido la violación. Esto explica la variedad de posiciones que los gobiernos asumen frente al mismo tipo de violación de los derechos humanos. El gobierno de Washington, los gobiernos de los principales Estados de Europa occidental y los diferentes grupos de gobierno del Tercer Mundo, por ejemplo, reaccionaron de manera diferente a las violaciones por parte del gobierno chino en ocasión de las manifestaciones de la plaza de Tiannamen porque tenían diferentes expectativas respecto a la política del gobierno chino. Otro caso reciente es el de Argelia. En 1992, la interrupción de la democracia en Argelia no generó reacción de los gobiernos occidentales porque la interrupción de los derechos civiles y políticos se había producido con el objeto de im-

15. Sobre la relación entre derechos humanos y principios del sistema internacional, pueden consultarse Davidson (1993), Hill (1989) y Vincent (1986).

pedir el acceso al poder del movimiento islámico radical. De manera más general, razones de oportunidad explican las diferentes políticas expresadas por el gobierno norteamericano, hegemónico en el sistema, y de los otros gobiernos respecto a aquellos gobiernos que violan los derechos humanos, pero respetan el rol jerárquico de Estados Unidos.

La forma internacional asumida por los derechos humanos, el hecho de ser enunciados en acuerdos jurídicos intergubernamentales y de depender en su tutela de las acciones de los gobiernos, explica también los cambios de posición de los derechos humanos en la agenda del sistema global y el diferente nivel de importancia de algunos derechos respecto a otros. Los intereses de algunos gobiernos, por ejemplo, han llevado la cuestión de los derechos humanos a los primeros puestos de la agenda: el interés de los gobiernos occidentales durante los primeros años de la denominada «segunda guerra fría», entre 1978 y 1982, hizo que en ese período los derechos civiles y políticos fueran considerados prioritarios. Los gobiernos de los países en vías de desarrollo, por el contrario, mantuvieron la prioridad de los derechos económicos. La competición centro-periferia, por otra parte, siempre ha sido una razón de fuerte contraste acerca de la posición de los derechos humanos en la escala de prioridades de la agenda global, porque gran parte de los gobiernos de la periferia consideran la concesión de los derechos políticos y civiles del todo ligada a la civilización europea; algunos de ellos consideran los derechos humanos como un instrumento de penetración y predominio de la cultura europea y no aceptan el nivel de importancia que les atribuyen los gobiernos del centro.

No hay duda de que la inclusión de los derechos humanos en la agenda del sistema global bajo la acción de las Naciones Unidas, que guían el desarrollo de un derecho internacional de los derechos humanos y propugnan la formación de organismos de seguimiento y control y, a largo plazo, de organismos jurisdiccionales, conlleva una presión en pro del acercamiento de las culturas en lo relativo a los derechos humanos. Como señalaron Papisca y Mascia (1997), «la actividad de elaboración de las normas internacionales en esta materia y la actividad orientada a hacer que se apliquen comportan una constante confrontación entre las diferentes culturas del mundo, partiendo de los mismos valores de referencia». Las culturas concretas están primero obligadas a tomar en consideración la distancia entre sus valores fundamentales y el *paradigma universal* que las normas internacionales de los derechos humanos

y los sujetos implicados (desde los expertos a los funcionarios de los organismos de derechos humanos, a los juicios de los tribunales regionales, pasando por los miembros de comisiones y comités y los dirigentes de organizaciones no gubernamentales) están desarrollando; en segundo lugar, no pueden dejar de tomar en consideración el ineluctable acercamiento a dicho *paradigma* merced a la presión a que están sometidos los diferentes sujetos del sistema global. Esto no quiere decir, obviamente, que el proceso de estandarización de los derechos humanos sea un proceso fácil y rápido, sino que el principio de universalidad de las normas de los derechos humanos es un elemento imprescindible del actual sistema político global, al igual que lo son el principio de la indivisibilidad y también el del legítimo interés internacional por el respeto de los derechos humanos. Las reglas de los derechos humanos tienen validez en todo el mundo (universalidad), no puede haber desequilibrios entre el campo de la libertad política, el campo de las necesidades sociales y económicas y el campo de la identidad cultural (indivisibilidad) y no se pueden poner barreras estatales a los objetivos de los organismos internacionales de vigilancia del respeto de los derechos humanos por parte de los gobiernos (legitimidad de los intereses internacionales).

No nos encontramos frente a una evolución producida por la globalización como conjunto de procesos causados por la innovación tecnológica y el crecimiento económico; nos encontramos frente a una evolución voluntariamente promovida por los hombres y no sólo por los hombres que desempeñan funciones en los gobiernos de los Estados; nos encontramos frente a una evolución promovida, sobre todo, por hombres que no desempeñan roles en los gobiernos estatales y que responden a un imperativo de responsabilidad moral universal. La globalización forma parte de esa evolución, pero como un conjunto de procesos de difusión de ideas y de generalizaciones de principios y valores morales. Los derechos humanos ponen clara y explícitamente de manifiesto la existencia del sistema político global como sistema formado por Estados y actores diferentes a estos últimos para defender a los hombres contra el gobierno. Si bien es cierto que los gobiernos son los principales responsables de las violaciones de los derechos humanos, así como que el problema de los derechos humanos ha tomado la forma intergubernamental de pactos, también es cierto que los derechos humanos se han desarrollado como una cuestión política mundial porque individuos y grupos asediados en sus derechos han hecho conocer fuera de su Esta-

do su condición de asediados y han buscado la solidaridad y asistencia en el exterior del propio Estado. Estos sujetos no estatales han utilizado los instrumentos tecnológicos de la información de masas para ampliar sus mensajes y actuar en el contexto general de erosión de la impermeabilidad de las fronteras estatales, algo que impide a cualquier gobierno bloquear durante mucho tiempo la difusión de las informaciones sobre sus violaciones de los derechos humanos de ciudadanos concretos o de grupos sociales.

Los derechos humanos son una área en la que existe una pluralidad de sujetos y de mecanismos operando tanto en la fase de la formulación como en la de la realización y la protección y dichos sujetos y mecanismos pertenecen a los diferentes niveles del sistema global, al internacional (mundial, regional), al transnacional, al nacional y al subnacional.¹⁶ Hay que decir también, sin embargo, que los sujetos diferentes del Estado no son sólo defensores de los derechos humanos: existen Estados y gobiernos que promueven la solución de la cuestión de los derechos humanos y también actores no estatales que violan los derechos humanos. Concretamente lo hacen, por ejemplo, algunos movimientos políticos que persiguen la conquista del poder, que pueden recurrir a instrumentos que violan los derechos humanos; las organizaciones criminales de dimensiones nacionales y transnacionales, que, además de cometer actos que van contra las leyes, crean condiciones que impiden el ejercicio de la libertad de expresión, acción o asociación y distorsionan o frenan el desarrollo económico de las áreas en las que operan; empresas económicas multinacionales que persiguen el incremento de su provecho económico negando no sólo los derechos económicos y sociales sino también —de acuerdo con los gobiernos— los derechos civiles y políticos de poblaciones enteras. Por último, en la causa de la represión de los derechos humanos se encuentran también estructuras —como las de la economía— y culturas. Estas últimas, en particular, son responsables de la represión de los derechos humanos de las mujeres.¹⁷

La cuestión de la indivisibilidad de los derechos humanos, por su parte, está ligada al origen estructural de la represión de los derechos

16. Sobre la sinergia entre sujetos de diferente nivel, véanse, por ejemplo, De Ponte (1996), Forsythe (1995), Mascia (1992), Papisca y Mascia (1997), Sikkink (1993) y Thakur (1994).

17. Sobre este asunto, véanse, por ejemplo, Alter Chen (1996) y Bretherton (1996b).

económicos. El disfrute de los derechos económicos, de hecho, está subordinado a la privación de los derechos políticos en todas las experiencias nacionales de planificación del crecimiento económico, que limitan durante algún tiempo los derechos políticos con la intención de imponer una determinada planificación económica para lograr el despegue del país en el marco de las estructuras de la economía capitalista. Y viceversa: el disfrute de los derechos políticos y civiles sirve para justificar, a veces, el liberalismo económico que favorece a algunos y condena a otros a renunciar a los derechos económicos y sociales. La satisfacción de las necesidades económicas forma parte de la cuestión global de los derechos humanos porque el sistema de Estados está organizado sobre la base de regímenes económicos que fueron constituidos tras la Segunda Guerra Mundial en la vía trazada desde hacía tiempo por el desarrollo de la economía capitalista mundial. Estos regímenes están condicionados por los gobiernos de aquellos Estados en los que están presentes los centros directivos de las empresas financieras e industriales que dominan el mercado de la economía mundial. El desarrollo de cada parte del sistema económico mundial se ha dejado en manos de las denominadas fuerzas del mercado y la «estrategia» de solución de los problemas del subdesarrollo no ha pasado, como sabemos, de la concesión de ayudas bilaterales y multilaterales, a menudo vinculadas a la disponibilidad de recursos por parte de los gobiernos de los países ricos y, por ello, condicionadas por intereses políticos. El fracaso de esta «no estrategia» de desarrollo demuestra que la satisfacción de los derechos económicos y sociales de los pueblos de los países en vías de desarrollo sólo se puede realizar realmente mediante una reforma de los regímenes económicos mundiales que contemple medidas de redistribución de la riqueza. Estas medidas, sin embargo, requerirían una institución legitimada para fijar pautas y modelos de redistribución, una autoridad legitimada e independiente de política económica mundial. Se trata, empero, de una condición ajena al actual sistema internacional y no parece prefigurada ni siquiera en alguna institución del emergente sistema político global.

¿Cuántos y qué derechos humanos deben estar garantizados? ¿Con qué prioridad? Según algunos, los autores minimalistas debemos concentrarnos en un restringido número de derechos, por el motivo práctico de que la realización de algunos derechos fundamentales es fácilmente verificable y sancionable, además de perseguible en términos de recursos disponibles. La tesis de la indivisibilidad, por el contrario, con-

sidera que todo intento de definir un núcleo fundamental de derechos humanos o el intento de lograr una explicitación de prioridad absoluta para la realización de algunos derechos son empeños arbitrarios que, finalmente, imponen algún tipo de privaciones, represiones y de prioridades de realización de algunos derechos. Por otro lado, conviene no olvidar que ni siquiera resulta factible establecer un listado de los derechos humanos con pretensión de exhaustividad. Como máximo se pueden establecer clasificaciones concretas, siempre ligadas a las condiciones del momento en que dicha clasificación fue formulada.

Donnelly (1993) propuso una clasificación en siete puntos: derechos personales (como el derecho a la vida, a la nacionalidad y a la protección de toda forma de discriminación), derechos jurídicos (como el derecho a la presunción de inocencia y a un juicio público imparcial), derechos civiles (como el derecho a la libertad de pensamiento, de expresión y de movimiento), derechos de supervivencia (como el derecho a la comida y a un adecuado nivel de vida), derechos económicos (como el derecho al trabajo, al tiempo libre y a la seguridad social), derechos sociales y culturales (como el derecho a la enseñanza y a la práctica de actividades culturales) y derechos políticos (como el derecho a participar en el gobierno del propio Estado mediante estructuras de representación).

Otra clasificación convencional distingue entre derechos humanos de primera, segunda y tercera generación. A la primera generación pertenecen los derechos y las libertades fundamentales: principalmente los derechos personales, jurídicos, civiles y políticos. A la segunda generación pertenecen básicamente los derechos económicos y sociales. La tercera generación, finalmente, está desarrollándose en la actualidad y comprende derechos heterogéneos como el de conservación de la biosfera, el disfrute de un orden internacional justo y los derechos cosmopolitas o de ciudadanía universal, que desvinculan la protección de los derechos fundamentales del individuo de su calidad de ciudadano de un Estado. Tras esta forma de clasificar y especificar los derechos humanos subyace la convicción de que son características intrínsecas de los derechos la indivisibilidad y la universalidad de su realización. Habida cuenta que dichas características no son fáciles de conseguir, los derechos humanos constituyen un problema adicional a la agenda de la política global.

En los últimos cincuenta años se ha ido desarrollando un conjunto coherente de normas, procedimiento y prácticas, asistido por el funcionamiento de organismos en el marco de las Naciones Unidas, articulado

en torno a la tutela de los derechos civiles y políticos y de los derechos económicos y sociales. Concretamente, ese conjunto se centra sobre todo en los siguientes documentos y comités:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada en la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948. Los treinta artículos de la Declaración establecen los principios generales de los derechos humanos tanto a nivel político y civil como social, económico y cultural. Constituye una fuente de inspiración para Constituciones y leyes estatales así como para convenciones relativas a los derechos particulares.

- El Pacto internacional sobre derechos económicos, sociales y culturales, firmado en 1966, en vigor desde 1976. Exige a los Estados que favorezcan la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes mediante la realización, entre otras cosas, de los derechos al trabajo, a un salario justo, la seguridad social, un nivel de vida suficiente, a la salud y la educación, así como a la constitución y libre adhesión a los sindicatos.

- El Pacto internacional sobre derechos civiles y políticos, firmado en 1966, como el anterior, en vigor desde 1976. Todo Estado debe proteger a sus habitantes contra los tratos crueles, inhumanos o degradantes; debe reconocer el derecho a la vida, a la seguridad, a la libertad, a la vida privada; ha de prohibir la esclavitud; garantizar un juicio justo; proteger de arrestos o detenciones arbitrarias; reconocer, entre otras cosas, la libertad de pensamiento, conciencia, religión, opinión, expresión, asociación y emigración.

- El Pacto sobre los derechos civiles y políticos comportó la creación del Comité de Derechos Humanos (que tiene 18 miembros, nombrados por los gobiernos, que ejercen a título personal). Desde 1979 puede examinar acusaciones de violación de los derechos humanos realizados por un Estado respecto a otro Estado firmante.

- El Protocolo facultativo del Pacto de derechos políticos habilitó al Comité de Derechos Humanos para examinar comunicaciones contra los Estados firmantes provenientes de individuos que han agotado todos los recursos internos en su Estado.

- El segundo Protocolo facultativo del Pacto sobre derechos políticos destinado a abolir la pena de muerte, firmado en 1989 y en vigor desde 1991.

- Los Estados que ratificaron el Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales presentan periódicamente al Consejo Económico y

Social de las Naciones Unidas informes sobre las medidas adoptadas al respecto.

- Desde 1994 existe un Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, transformado en 1997 en Oficina del Alto Comisionado de los Derechos Humanos (OHCHR, siglas inglesas). La institución del Alto Comisionado se decidió en la Conferencia sobre Derechos Humanos que Naciones Unidas convocó en Viena, en 1993. Dicha Conferencia debía estimular y coordinar todas las acciones del sistema de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos; promover el desarrollo y la aplicación de normas sobre los derechos humanos; promover acciones preventivas y ayudar a la creación de estructuras nacionales, el estudio y la difusión de la educación de los derechos humanos.

- En julio de 1998 se redactó y firmó el convenio para la creación de un Tribunal Penal permanente.

- El derecho internacional de los derechos humanos incluye también documentos muy importantes sobre la autodeterminación, la abolición de las discriminaciones por motivos raciales, sobre los derechos de la mujer, sobre los derechos de la infancia, sobre la esclavitud, los tratos o el trabajo forzados, sobre la administración de la justicia, sobre la información, sobre el derecho de asociación, sobre la ocupación, sobre la familia, sobre el desarrollo económico y social, sobre la cultura, sobre la nacionalidad, sobre el derecho de asilo y los refugiados y sobre el genocidio.

- A estas reglas y organizaciones de nivel global, finalmente, se añaden las normas y los organismos de nivel regional. En 1953 entró en vigor el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales; en 1979, la Convención americana sobre derechos humanos; en 1986, la Carta africana de los derechos del hombre y de los pueblos. Las dos primeras están tuteladas por comisiones y tribunales a que pueden recurrir los individuos.

No todos los documentos anteriormente citados han sido ratificados por todos los Estados firmantes. Asia y Oriente Medio tienen el más bajo nivel de ratificación a causa de las resistencias de sus clases dirigentes respecto a los derechos humanos, que, aducen, se perciben en esas zonas del mundo como valores ajenos a la tradición cultural local. También la constitución de regímenes regionales de derechos humanos se puede interpretar como rechazo de su universalidad. Por ejemplo, la convención

africana enfatiza los derechos y las responsabilidades de los pueblos más de lo que lo hace la europea.

La universalidad de los derechos humanos se ha cuestionado apelando al concepto de relativismo cultural, que funda los valores morales en normas, creencias y costumbres que conforman la cultura específica de una sociedad. No existen valores morales universales y la propia idea de la naturaleza humana como fundamento de los derechos del ser humano concreto es un valor con raíces en una cultura, concretamente en la cultura europea. Otras culturas, concretamente las comunitaristas, atribuyen derechos al individuo no por su cualidad de ser humano, sino en su condición de miembro de un grupo y de la aceptación de las obligaciones que la pertenencia a dicho grupo le imponen. La no pertenencia al grupo, así como la falta de respeto a las obligaciones de pertenencia, invalidan la condición o título que permite disfrutar de los derechos humanos reconocidos por el grupo o bien hacen del individuo un ser no humano. Hacer de la pertenencia al grupo la condición de la posesión de cualidad de ser humano resulta inaceptable. La pertenencia a un grupo no hace de los derechos humanos un bien del que cada hombre debe disfrutar para escapar del sufrimiento, sino el hecho de que los seres humanos sufran merced a las privaciones y las heridas físicas y morales.

Puede preguntarse por qué el proceso de promoción de los derechos humanos se inició a partir de 1945. Lo cierto es que se trataba del día siguiente a una guerra general, de un momento de redefinición de normas y de reconstrucción de instituciones organizativas. En las Naciones Unidas se debatía sobre un amplio espectro de cuestiones, pues los acontecimientos de los años veinte y treinta habían mostrado tener graves consecuencias para la sociedad humana. Los abusos que en Europa se habían cometido en esos años contra los individuos y los pueblos de manos del nazismo y de todo lo que el totalitarismo había representado se identificaron como amenazas contra el sistema de Estados, como peligros de los que había que defenderse. Los derechos humanos se reconocieron por ese motivo como principios morales y sociales necesarios para la supervivencia pacífica del sistema. Los horrores del nazismo en Europa no fueron sino la causa próxima, el desencadenante último, de la decisión de los gobiernos de ratificar solemnemente el valor de los derechos humanos. La unificación del mundo que había provocado la segunda revolución industrial, entre el fin del siglo XIX y el inicio del XX, había hecho crecer el sentido de reprobación de las diferentes formas de

represión política, de aprovechamiento económico y de discriminación racial. En 1946, por tanto, las Naciones Unidas crearon la Comisión de Derechos Humanos, que inició sus tareas proponiéndose dar vida a una declaración de principios generales, a un pacto jurídicamente vinculante y a disposiciones y acuerdos sobre actuación. Con el tiempo, estos objetivos han sido realizados con los documentos antes mencionados.

Las normas jurídicas de los derechos humanos comportan obligaciones para los gobiernos estatales que, como detentadores del poder coercitivo en el interior de un territorio, son de hecho los sujetos que mayoritariamente pueden violar los derechos humanos y son, a su vez, los sujetos a los que compete restaurar un derecho humano violado y la creación de las condiciones para su disfrute. Los gobiernos, por tanto, no son responsables únicamente de los abusos respecto a sus ciudadanos, son también responsables de las omisiones o bien de la protección adecuada, sea voluntaria o involuntaria, de los derechos humanos en su jurisdicción.

Lo que resulta determinante para una regla es su observación y cumplimiento. En un sistema de soberanías paritarias, como el sistema internacional, la actuación de las reglas se basa en la espontánea voluntad de los sujetos concretos y, cuando ésta falta, en una institución que obtenga explícita o tácitamente el consenso de sus sujetos para actuar o bien, caso más frecuente, se basa en uno o más sujetos que tienen un interés concreto o la capacidad y los recursos para obtener dicho consenso obrando por propia iniciativa y con acciones directas o a través de una institución del sistema. La intervención exterior de un Estado contra un gobierno que reprime los derechos humanos no es, sin embargo, realmente concebible como un comportamiento «cándido» y no exento de objetivos políticos y egoístas, por lo que ningún gobierno podría esperar una plena legitimación internacional ante semejante intervención.

Teniendo en cuenta esto, se puede afirmar que la gestión de la protección de los derechos humanos en nuestro sistema la asumen los gobiernos estatales, actores no estatales y, sobre todo, las Naciones Unidas y los tribunales internacionales con competencias regionales creados o de algún modo ligados a organizaciones internacionales regionales.

La responsabilidad de la política de los derechos humanos de las Naciones Unidas la ejerce la Asamblea General y la Comisión de Derechos Humanos, que cobija una amplia red de organismos —comisiones, comités, grupos de trabajo y *rapporteurs*—, muchos de los cuales fueron

creados como consecuencia de la firma de convenios relacionados con determinados sectores de los derechos humanos, por ejemplo, el Comité para la Discriminación Racial y el Comité para la Discriminación de la Mujer. En Ginebra, por otra parte, existe el Centro para los Derechos Humanos, que constituye un punto de referencia de las actividades de las Naciones Unidas en esta materia. El objetivo de los organismos y de los mecanismos de las Naciones Unidas es la definición de normas y criterios pautados, el seguimiento y el control, así como el fomento del respeto de las normas por parte de los gobiernos. El rendimiento de las Naciones Unidas al respecto es básicamente satisfactorio: alto sobre todo en el primero de los objetivos (la definición de las normas) y muy difícil en el último, el fomento del respeto de las mismas por los gobiernos. Desde 1967, la Comisión de Derechos Humanos ha acrecentado su capacidad de verificación y seguimiento al admitir las denuncias de individuos o asociaciones no gubernamentales y mediante la creación de grupos de trabajo que desarrollan actividades de investigación. Estos grupos de investigación suponen una importante posibilidad de intervención de las organizaciones no gubernamentales de defensa de los derechos humanos, así como de publicidad del estado de las violaciones de los derechos, siempre y cuando los gobiernos, que tratan de impedir la publicación de documentos relativos a sus países, no se salgan con la suya. La capacidad de seguimiento y de investigación aumentó gracias a la creación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

El hecho de que las Naciones Unidas sea una organización intergubernamental, aunque especial, y dependa de los gobiernos para disponer de recursos provoca que también en la gestión del problema de los derechos humanos se comporte en consecuencia, sobre todo cuando se trata de pasar de la definición de reglas y estándares a la investigación y a la presión a los gobiernos para que dejen de cometer violaciones. En este caso es necesario que se realicen coaliciones lo suficientemente amplias y significativas entre los gobiernos favorables a enfrentarse con los gobiernos culpables de violaciones. Si bien no se trata de una situación que se dé siempre, tampoco se produce, pese a lo que podría pensarse, únicamente en casos excepcionales.¹⁸

Las organizaciones no gubernamentales colaboran de diferentes maneras con los objetivos de las Naciones Unidas. Al definir normas y es-

18. Véanse Forsythe (1995), Gaer (1996) y Marchesi (1996).

tándares, pese a que se trate de organizaciones especializadas en sectores particulares o localizadas en determinadas áreas geográficas, proporcionan importantes elementos de interpretación, individuación y formulación de causas y efectos. Las organizaciones no gubernamentales forman coaliciones para acrecentar su fuerza y obtener la atención necesaria para provocar la intervención de los órganos de las Naciones Unidas y la reacción de los gobiernos. Además de las acciones concretas relativas a la gestión del problema, una función muy importante de las organizaciones voluntarias en pro de los derechos humanos es la de crear conciencia del problema y promover la implicación de los individuos en general, además de sus propios miembros y asociados, para ejercer la presión necesaria y así provocar la intervención de los gobiernos. El número de estas organizaciones voluntarias es bastante alto y presentan una gran variedad de características. Charlotte Bretherton (1996b) recuerda que van desde un grupo espontáneo y especial como las madres de la Plaza de Mayo, que opera en Argentina desde 1977 centrado en el problema de los desaparecidos en el período de la larga represión y dictadura militar, a un grupo organizado y ramificado por todo el mundo como Amnistía Internacional, que desde 1961 elabora detallados informes sobre los abusos a los detenidos políticos y organiza campañas de intervención de sus afiliados y colaboradores para resolver graves violaciones de los derechos humanos.

La centralidad de las Naciones Unidas en el manejo de este problema del sistema global está plenamente demostrada por el hecho de que, aparte de los regímenes regionales de los derechos humanos, todos los tratados internacionales sobre derechos humanos se negocian en el seno de las Naciones Unidas. Ahí se encuentran, por una parte, los expertos independientes y, por otra, los representantes de los gobiernos. Los resultados de los trabajos, por tanto, llevan la impronta doble de los individuos y de los grupos promotores de los derechos humanos y de la participación directa de los gobiernos. Algunos de ellos están allí para obstaculizar la formación de acuerdos y llegan incluso a vetar determinados puntos. Otros, por el contrario, han ejercido constantemente una función de liderazgo favorable al avance de una política global de los derechos humanos, no sometida a las razones de los gobiernos estatales. El gobierno canadiense, el holandés o el costarricense, por ejemplo, son algunos de ellos.

Los Estados, a través de sus gobiernos, son sujetos de la formulación y de la gestión de la política de los derechos humanos y son también los

principales culpables de las violaciones de los derechos humanos, por lo que, como tales, pueden acudir al banquillo de los acusados de la política de los derechos humanos. Un rasgo importante de esta política es haber dado vida a mecanismos mediante los cuales los gobiernos aceptan redactar periódicamente informes sobre el estado de los derechos humanos en su territorio (Marchesi, 1996). Hoy en día se contabilizan más de ochenta Estados que han aceptado este procedimiento. En efecto, la observación de las normas de los pactos sobre derechos humanos se apoya en las jurisdicciones nacionales, pero existe también un mecanismo de supervisión de su actuación, a saber, el examen de informes y comunicaciones dirigidas a las Naciones Unidas a través de la Comisión de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos instituido por el Pacto sobre derechos civiles y políticos y el Comité de Derechos Sociales, económicos y culturales instituido por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en virtud del Pacto sobre derechos económicos, sociales y culturales. El respeto a los procedimientos y las deliberaciones de los comités no es indiferente para los gobiernos, y se traduce en ventajas para los Estados y los gobiernos que se adaptan a ellos. El respeto de los derechos políticos, por ejemplo, allanó el camino hacia la Comunidad Europea de España y Portugal, mientras que Turquía ha visto cerrarse su cooperación con Europa occidental cada vez que su gobierno ha demostrado negligencia o culpa en el respeto de los derechos humanos. En segundo lugar, los gobiernos que violan los derechos humanos pueden ser objeto de acusación por parte de otros gobiernos: el problema de los derechos humanos forma parte de la diplomacia de los gobiernos. Los gobiernos recurren a ellos en el marco de su política exterior. De esta forma se logra también que el problema esté presente en la agenda del sistema global.

Otro modo «político» por el que el respeto de los derechos humanos se está abriendo camino es la «cláusula de condicionalidad» introducida en los programas de ayuda al desarrollo promovidos por organizaciones internacionales —incluyendo el Fondo Monetario y el Banco Mundial— y por los acuerdos de comercio preferencial que ofrecen grupos de gobiernos como la Unión Europea. La cláusula consiste en hacer depender la continuación de la ayuda o la facilitación del comercio de la mejora de los derechos humanos y de medidas gubernamentales destinadas a la democratización del país. Se trata de una práctica controvertida. Si se aplica de manera rígida, puede provocar la interrupción de la relación

con el gobierno que recibe la ayuda y, por lo tanto, el final de cualquier acción de presión. En segundo lugar, es una cláusula difícil porque en un tiempo breve resulta difícil valorar los progresos de las políticas gubernamentales de mejora de los derechos humanos y, sobre todo, el arraigo de prácticas de liberalización o la instauración de procedimientos democráticos. Muchas veces, finalmente, la opción de los donantes expresa más la existencia de criterios políticos que preocupaciones reales por las condiciones de los derechos humanos en un país. A pesar de esto, el valor simbólico de esta cláusula no es secundario.

Como ya se ha dicho, la cláusula de condicionalidad hace referencia tanto a los derechos humanos como a la democracia. La instauración de la democracia en los sistemas políticos estatales se entiende como un interés general del sistema global. Los estudiosos han descubierto, o redescubierto, en estos últimos años lo que Kant había pronosticado en *La paz perpetua*: el nexo entre democracia interna y relaciones exteriores pacíficas. Cualesquiera que sean las razones de este nexo, no hay duda de que los regímenes políticos internos que se basan en reglas democráticas —las reglas de la participación y de la representación en las instituciones políticas tanto de los grupos mayoritarios como de los minoritarios de la sociedad, así como las reglas del control del gobierno y las reglas de la independencia del poder judicial— son regímenes que tienen relaciones internacionales más previsibles y más sensibles a las presiones internacionales; de ahí que la difusión de tales regímenes hará probablemente que resulte más previsible el propio sistema internacional. Pero no sólo eso. Está muy difundida la idea de que un Estado democrático «funciona mejor»: después de todo, los gobernantes han de ser sensibles a las preferencias de los ciudadanos, que son sus electores. Se puede esperar, por ese motivo, que los Estados democráticos exporten —menos que los otros— problemas (emigración, criminalidad, etcétera) fuera de sus fronteras y, si esto sucede, que estén más dispuestos que los otros a gestionar, con cooperación internacional, dichos problemas para conservar el consenso electoral que dio el poder a sus gobiernos.

Los estudiosos han explicitado una serie de factores que intervienen en los procesos de democratización. Algunos de ellos han definido lazos de causalidad entre factores —como el grado de desarrollo económico, la modernización, la naturaleza de las élites, la coalición de grupos sociales, los valores culturales— y el cambio político que introduce la democracia y, eventualmente, crea una democracia estable. Existe, por otra

parte, un amplio consenso sobre el hecho de que las presiones e intervenciones externas son eficaces en procesos de democratización.¹⁹ La naturaleza de estas presiones e intervenciones, sin embargo, es demasiado variada para poder establecer relaciones ciertas y reglas que sirvan para la actuación práctica. Este acuerdo entre los estudiosos justifica las presiones ejercidas desde el exterior que expresa justamente la cláusula de condicionalidad.

La presión exterior en pro de la democratización se encuentra con problemas ligados tanto a la resistencia de las clases locales en el poder como con la resistencia sociocultural. Cuando hablamos de democratización como problema en la agenda del sistema global nos referimos, a fin de cuentas, a la aplicación en los Estados de todo el mundo de un modelo de democracia que surgió y se desarrolló en Europa en los últimos siglos y que funciona mediante instituciones de representación política (los Parlamentos), formado sobre bases electorales e instituciones de representación socioeconómica (los grupos de intereses organizados y las asociaciones privadas), que funciona sobre la base de la libertad de asociación y expresión de sus adherentes. Tanto las instituciones de representación socioeconómica como los partidos que participan en las elecciones de las instituciones de representación política son independientes del Estado y no están controlados por quienes detentan el poder político. Unas y otras, por tanto, se basan en la existencia de sujetos colectivos a los que remitirse, la sociedad civil antes que la sociedad política. La democracia occidental y de origen europeo está fundada en un sustrato distinto e independiente del Estado, formado por un complejo de organizaciones (sindicatos, iglesias, escuelas y universidades, asociaciones profesionales, grupos de interés, asociaciones de voluntariado, periódicos y medios de comunicación independientes) que interactúan con la sociedad política —sobre todo dialogando con los partidos—, organizaciones que se admiten en el proceso político y en la gestión de lo público mediante diferentes formas de codecisión (como el neocorporativismo), las consultas (en comités y grupos de trabajo) y también incluso con la atribución de funciones públicas (delegación de prestación de servicios públicos a asociaciones privadas o de voluntariado) sin convertirse, sin embargo, en parte del Estado.

19. Véanse Diamond y Plattner (1993), Huntington (1993), Mannin (1996), Pridham y Vanhanen (1994), Przeworski (1991), Sorensen (1993) y Whitehead (1996).

Existen partes del mundo, sin embargo, en las que la cultura mantiene una organización de la política y formas de proceso político que no están en consonancia con las formas de la democracia representativa electoral. En África y en algunos Estados de Asia (por ejemplo, Filipinas y Singapur), la democracia se identifica con una relación directa entre el líder y el pueblo sin mediación de partidos o Parlamentos. Manin (1996) habla de democracia autoritaria y de democracia directa con decisiones tomadas por consenso para representar estas formas de régimen político que se arriesgan siempre a caer en la dictadura y, ciertamente, caen a veces en ella. Ya sean formas estables de democracia o bien formas camufladas de dictadura, oponen resistencias culturales a la democratización tradicional occidental. En el mundo islámico, otra forma de resistencia es la creencia en la centralidad de la religión en la organización del Estado y, por tanto, la oposición al laicismo propio de los regímenes democráticos occidentales. A pesar de que esta resistencia no se da en todos los países de mayoría islámica, ni es consultancial al islamismo, sí está muy extendida en el mundo islámico actual.

Gobiernos, organizaciones intergubernamentales y las Naciones Unidas, cuando se ven impelidos a intervenir de manera concreta sobre el problema de la democratización y a facilitar intentos de instauración de la democracia en Estados que carecían de ella, parten del procedimiento de instauración de instituciones de representación política, es decir, han decidido intervenir a favor de la constitución de asambleas electas, que en la democracia representativa occidental son el pilar de las instituciones políticas. Tal cosa se hace asistiendo y ayudando a la realización de elecciones que se desarrollan en condiciones difíciles o bien sometiendo a la observación internacional las elecciones con las que se constituyen los nuevos Parlamentos estatales.

El final de la rivalidad soviético-norteamericana ha favorecido la puesta en práctica de la asistencia internacional: las Naciones Unidas, de hecho, organizaron en el pasado referendos y consultas populares en los territorios puestos bajo su tutela, pero sólo en los años noventa organizaron diferentes formas de asistencia y supervisión electoral. Los mismos objetivos se llevaron a cabo en Europa por parte de la OCSE (Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa), que en 1990 creó su Oficina para las Elecciones Libres, llamada luego Oficina para las Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODHIR, siglas inglesas). También las Naciones Unidas dieron vida a una estructura espe-

cializada en asistencia electoral: la División para la asistencia electoral del secretario general de la Organización.

La dimensión electoral del problema de la democratización es importante y la función ejercida por organizaciones internacionales como la ONU y la OCSE en este problema es, ciertamente, una clave. Los representantes elegidos en una consulta con legitimidad internacional gozarán de mayor crédito por parte de sus electores y además la comunidad internacional tendrá mayor respeto por el gobierno que saldrá de las elecciones. En suma, resultará un régimen político más estable si las otras condiciones contribuyen también a su éxito. Una valoración sucinta de los casos de asistencia y observación electoral de este decenio permite sostener que las probabilidades de éxito —o bien de estabilización de la democracia electoral— son más altas en Europa que en el resto del mundo. Los casos de observación electoral en la Europa poscomunista, de hecho, han sido luego seguidos de forma más fácil por situaciones de estabilización de la democracia que en los casos de observación y organización electoral en Asia (por ejemplo, en Camboya y los Estados postsoviéticos de Asia central) o en África (por ejemplo, Angola). Muchos pueden ser los factores que hayan contribuido a dichos resultados, entre los cuales, sin duda, la independencia de la sociedad civil respecto al Estado. Una independencia eliminada en Europa central y oriental por los regímenes comunistas, pero que se reanudó a principios de los noventa gracias a la cooperación internacional. Es necesario recordar la iniciativa tomada por el Grupo de los siete países más industrializados y por la Unión Europea de intervenir en los Estados de Europa oriental y central con un programa (el PHARE), destinado a reconstruir tanto las estructuras públicas y estatales como las organizaciones de la sociedad civil. Éstas, por ejemplo, se conectaron con organizaciones análogas de la sociedad civil de los países de la Unión. Esta estrategia la aplicaron de formas diferentes los miembros de la Unión Europea a partir de 1995 respecto a los países mediterráneos, en el marco de la Asociación Euro-mediterránea, el programa de cooperación entre la Unión Europea y los doce países norteafricanos y de Oriente Medio que se proponen construir en el año 2010 una zona de libre cambio. En los documentos de la Asociación están presentes tanto la condicionalidad política como la asistencia y ayuda a la sociedad civil. Pero no sólo eso. Desde una perspectiva multicéntrica del futuro de la política, la Asociación proyecta el desarrollo de una cooperación euromediterránea descentrada, abierta no

sólo a los gobiernos de los Estados y a la sociedad civil, sino también a los gobiernos de los entes locales.

Criminalidad

Las asociaciones dedicadas a la criminalidad se benefician, como muchas otras asociaciones humanas, de la contracción del tiempo y el espacio producida por los progresos de la tecnología y obtienen de dichas transformaciones mayor eficiencia y ganancia. Se habla, por ese motivo, de criminalidad internacional o, simplemente, de gran criminalidad para aludir a una criminalidad bien organizada que opera atravesando las fronteras de los Estados para enriquecerse mediante el uso de medios violentos.

Las asociaciones criminales más conocidas son las mafias (italiana, norteamericana, turca, rusa), la yakuza japonesa, los cárteles colombianos de la droga de Medellín y Cali y las tríadas chinas. El fenómeno, sin embargo, resulta imposible de conocer plenamente y está en continuo cambio. Los grupos criminales no están organizados de manera monolítica, sino que las relaciones recíprocas de fuerza se traducen en otras formas de jerarquía. Es habitual hablar de «familias», es decir, de redes de grupos afines entre sí y ligados por relaciones de subordinación no muy rígidas. Grupos de diferentes organizaciones y «familias» se comprometen normalmente en actividades comunes y la disponibilidad de un grupo a establecer relaciones con grupos de otras familias para ampliar sus actividades criminales es muy alta.

El crecimiento de los flujos migratorios durante los últimos años ha contribuido a difundir la criminalidad internacional tanto en términos de actividades como de asociaciones. El movimiento de grandes grupos de personas, en gran parte de manera clandestina, ha permitido abrir nuevas actividades ilícitas y establecer lazos entre grupos que operaban en zonas diferentes. El cambio de actividades criminales, facilitado por los flujos migratorios, ha dado lugar también a la formación de grupos criminales de base étnica que operan en contacto continuo con la organización del lugar de origen. Implicándose en los conflictos bélicos internacionales y civiles, por otra parte, la criminalidad internacional adquiere grandes cantidades de armas que utiliza para intereses propios y como objeto de comercio ilegal.

Las actividades de los grupos criminales internacionales se han extendido a todos los sectores de las actividades ilícitas: desde el contrabando y los tráficos clandestinos a la usura y la extorsión, desde la pornografía y la prostitución a la trata de todo tipo de objetos y personas, desde el robo y tráfico de automóviles de lujo, los objetos de arte y animales protegidos al comercio de armas y a los fraudes de todo tipo. Se puede hablar de «familias» y de pequeños grupos en ciertas ramas de actividad criminal en el sentido de que una organización prefiere algunas actividades antes que otras, pero ninguna deja de lado por completo las que actualmente constituyen las principales actividades criminales internacionales, a saber: el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la prostitución y, obviamente, el blanqueo internacional de dinero sucio que es el complemento natural de todas estas actividades, así como las actividades (extorsión, usura, etcétera) de los grupos en el interior de las fronteras estatales.

La moderna tecnología del sistema bancario aplicada a las transferencias financieras hace que el blanqueo de dinero sea muy difícil de descubrir y permite a las organizaciones criminales multiplicar los beneficios obtenidos con sus actividades criminales. Como consecuencia, el impacto de las organizaciones criminales internacionales sobre la economía es muy elevado. Opera tanto en el origen de las actividades económicas, desviando las acciones de los operadores económicos, como alterando la normal competencia económica al recurrir a la violencia para adquirir posiciones de monopolio. Sus capitales son, a veces, más consistentes que los de los Estados o de las grandes compañías, y sus inversiones pueden provocar crisis financieras no previstas (Fiorentini y Peltzman, 1995). A esto se añade el hecho de que sus actividades económicas y financieras se sostienen en el recurso a la corrupción de los funcionarios públicos y de los políticos mediante relaciones personales que, a largo plazo, salen a la luz provocando daños de enorme repercusión.

El control de todo el sistema político de un Estado no es un objetivo explícito o importante de las organizaciones criminales; se preocupan, principalmente, de su propio enriquecimiento. Sólo en unos pocos casos, la clase política de un Estado se ve sometida a las organizaciones criminales. Esto no quiere decir que la intervención de la criminalidad en el orden político sea irrelevante. Es muy grave y va desde la desconfianza de los ciudadanos respecto a la autoridad al rechazo a colaborar con ésta cuando la corrupción y los lazos de la clase política con los grupos

criminales salen a la luz; y, también, desde el debilitamiento de las garantías constitucionales y de los derechos de los ciudadanos sometidos a fáciles y repetidas violaciones a la pérdida de la capacidad gubernamental para hacer respetar los principios elementales del orden jurídico y las condiciones de la vida democrática.

Ciertamente, la rivalidad entre las organizaciones criminales da lugar a conflictos y choques recíprocos, pero también se puede decir que estos conflictos se resuelven con acuerdos negociados en función de mecanismos y reglas poco conocidas en el exterior. La preeminencia de relaciones pacíficas y de acuerdos de reparto de las zonas y las actividades entre las grandes organizaciones criminales internacionales hace pensar en su convergencia en torno a una especie de gran acuerdo de reparto del mundo, una *pax mafiosa* que permitiría a estas organizaciones ser todavía más eficientes y peligrosas (Sterling, 1994). Es más correcto, sin embargo, interpretar estos acuerdos como *alianzas estratégicas* para disfrutar de las ventajas que se derivan de las mismas: por ejemplo, la reducción de los riesgos, la división del trabajo criminal, la oportunidad de entrar en nuevos sectores y, sobre todo, la unión de fuerzas para prevalecer sobre las policías y otras agencias de represión del crimen (Williams, 1994). Con el tiempo, estas alianzas se erosionan por motivos que van desde las diferencias culturales y de códigos de conducta de las organizaciones criminales hasta las diferencias de prioridad de cada grupo, pasando por el diferente cambio de percepciones sobre la distribución de las ventajas de las acciones comunes. En estos casos, los acuerdos se rompen y se pasa al choque y al ajuste de cuentas.

No existe alternativa a la colaboración internacional y a la coordinación de las acciones judiciales y policiales de las autoridades estatales para afrontar el problema de la criminalidad internacional y conservar la capacidad de los Estados de asegurar un nivel eficaz de defensa del orden público y de la seguridad individual y colectiva de las personas y las cosas. La cooperación internacional contra la criminalidad tiene una historia bastante larga y ha asumido diferentes formas. La creación de organismos y organizaciones internacionales mundiales y regionales indica que el problema de la defensa contra la gran criminalidad tiene un lugar en la agenda del sistema global, pero las acciones y las políticas colectivas se ven fuertemente obstaculizadas por dos órdenes de los problemas. El primero deriva de las diferentes prioridades de los gobiernos respecto a los diferentes campos de acción del crimen organizado, preferencias

y prioridades que dependen de la diferente exposición de los Estados a las actividades de las organizaciones criminales. Los gobiernos están dispuestos a otorgar recursos sólo para las acciones colectivas y para las instituciones internacionales de lucha contra la criminalidad que actúan en el sector que les interesa. Sin embargo, en un momento histórico como el actual, en el que la dimensión internacional de la criminalidad organizada ha explotado en todas direcciones y sectores de actividades, es difícil distinguir sectores prioritarios para el sistema global. De todas maneras —como veremos—, el sector de lucha contra la producción y el tráfico de drogas ha adquirido un lugar prioritario en la agenda del sistema global. Por otra parte, algunos gobiernos no están dispuestos a combatir la criminalidad organizada porque ésta genera recursos económicos de los que el país en cuestión se aprovecha en alguna medida, por ejemplo apropiándose de una u otra forma.

El segundo orden de obstáculos a la cooperación internacional contra la criminalidad organizada está constituido por las fuertes diferencias existentes entre los principios y las instituciones del derecho penal de los Estados. Estos principios e instituciones están enraizados profundamente en la cultura social y sus cambios resultan difíciles de aceptar. Cambiar algunas reglamentaciones nacionales de policía (por ejemplo, las relativas a la detención, prisión preventiva u obtención de información) para hacer posible la coordinación y las acciones comunes de las policías de los diferentes Estados puede implicar el abandono de ciertas reglas de vida social inscritas en la propia constitución de un país.

A pesar de este orden de problemas, la cooperación internacional para luchar contra la criminalidad ha dado vida a dos organizaciones internacionales de policía, a un grupo de agencias y de agendas establecidas por las Naciones Unidas desde los primeros años de su existencia, a una serie de tratados internacionales como la Convención Europea sobre la Extradición (1956) y el Convenio Europeo sobre la Asistencia Judicial (1959) e iniciativas especiales en determinados sectores de grupos de Estados como la OSCE en materia de delitos financieros internacionales. El sistema global, finalmente, ha creado un Tribunal Penal Internacional para crímenes de particular gravedad. El estatuto de este Tribunal, conocido también como Corte Criminal Internacional, se firmó en Roma, en julio de 1998, siguiendo las experiencias derivadas de los tribunales especiales instituidos para los crímenes de guerra (Nüremberg y Tokio, tras la Segunda Guerra Mundial; y los casos recientes para Bosnia y

Ruanda). El Tribunal Penal Internacional no se ocupará directamente de la lucha de la criminalidad internacional organizada, pero su existencia tendrá efectos importantes sobre la definición de delitos de resonancia mundial y de los principios comunes en los que se debe inspirar la cooperación internacional en materia de lucha contra la criminalidad.

Las dos organizaciones internacionales de policía actualmente existentes son la Interpol y la Europol: la primera existe desde hace decenios y tiene una composición, unas competencias y un alcance mundial; la segunda ha sido constituida recientemente por la Unión Europea y los gobiernos de sus Estados miembros.

Interpol es la denominación convencional de la Organización Internacional de Policía Criminal, establecida en 1956, aunque el inicio de la cooperación internacional entre fuerzas de policía se remonta al menos a 1923. En el curso del siglo XIX, no eran desconocidas en Europa las redes de colaboración entre las policías estatales que se ocupaban, principalmente, del intercambio de información. A principios del siglo XX, la colaboración se hizo más intensa; menudearon los encuentros oficiales y congresos internacionales de funcionarios estatales (oficiales de policía y magistrados) dedicados a la lucha contra la criminalidad. De un congreso de funcionarios de veinte países, reunido en Viena en 1923, surgió la Comisión Internacional de Policía Criminal que, sin fundamentarse en un tratado internacional, constituyó una central informativa sobre las actividades de los grupos criminales dedicada, sobre todo, a los fraudes de cambio monetario y a las acciones revolucionarias. Anulada por el *Anschluss* en 1938, la Comisión Internacional de Policía Criminal se reconstituyó en 1946 y en 1956 recibió —con la denominación de Organización Internacional de Policía Criminal o Interpol— el estatuto de organismo internacional reconocida por las Naciones Unidas, pero no el de organización intergubernamental, o sea, constituida por un tratado entre Estados. La Interpol es una organización internacional de policías estatales, es decir, no dispone de un presupuesto creado por las contribuciones regulares de los Estados miembros, sino que trabaja con contribuciones voluntarias de los gobiernos particulares. Sus actividades, por otra parte, no pueden ser objeto de control por parte de las instituciones políticas internas, los Parlamentos, como normalmente sucede en el caso de las organizaciones intergubernamentales.

La Interpol se creó para dar vida a la máxima cooperación posible entre autoridades estatales de policía que se ocupan de delitos de natu-

raleza penal relativos a las leyes de los Estados. En la sede de la organización, que se encuentra en la ciudad francesa de Lyon, trabajan cerca de cien funcionarios destacados por las policías nacionales. Casi todos los Estados del mundo están adheridos a la Interpol y tienen en sus capitales una Oficina nacional central vinculada a la Oficina central de Lyon, donde se encuentra la base de datos. Objetivo de la Interpol es contribuir a la prevención y represión de los delitos penales comunes mediante la obtención, el análisis y la difusión de actividades criminales como el tráfico de droga, el contrabando de armas, los robos de automóviles y objetos artísticos, el blanqueo de dinero negro y el tráfico de seres humanos.²⁰

El origen y la localización europea de la organización han provocado que el volumen de las informaciones que tramita la Interpol haya interesado principalmente a los países europeos. A partir de los años setenta se intentó obviar esta parcialidad procediendo a una regionalización de la organización. Los representantes europeos, por otra parte, presionaron para que se intensificara la cooperación más allá del intercambio de información. Pasar del nivel informativo al nivel operativo, sin embargo, significa abrir una cooperación intergubernamental que aborde los problemas que crea la diversidad de políticas nacionales en el sector judicial y de lucha contra la criminalidad. Un paso, éste, que no ha sido realizado y ha dejado espacio a las acciones de las principales agencias de policía de Estados Unidos —el FBI (el cuerpo de policía federal) y la DEA (el cuerpo especializado en la lucha antidroga)— y a la profundización de la cooperación policial de grupos restringidos de Estados vecinos. La cooperación de este tipo más desarrollada es la de los Estados de la Unión Europea que crearon Europol.

La cooperación judicial y policial en el marco de la Comunidad/Unión Europea surgió en los años setenta. En 1975 se creó un comité de ministros de Interior y de Justicia, denominado Grupo de Trevi, que se ocupó de la lucha contra el terrorismo internacional mediante el intercambio de informaciones sobre las organizaciones de las fuerzas de policía y las tácticas nacionales de lucha contra las organizaciones terroristas.

Con el Tratado de Maastricht, de 1992, la cooperación judicial y policial se inscribió entre las áreas de cooperación de la Unión Europea. El

20. Sobre el funcionamiento y las actividades de la Interpol, véanse Anderson (1989), Bresler (1993) y Fooner (1989).

título VI del Tratado creó un mecanismo complejo de cooperación judicial en materia penal y policial con el fin de prevenir y luchar contra el terrorismo, el tráfico de drogas y otras formas de criminalidad organizada. Pero no sólo eso. La cooperación se amplió hasta crear un sistema de intercambio de información entre los países miembros «en el seno de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL)». En julio de 1995 se aprobó la convención institutiva de este organismo de carácter no operativo. Su objetivo era mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales competentes en los casos en los que una organización criminal actuaba sobre el territorio de dos o más Estados miembros en sectores como el narcotráfico, el tráfico de materiales nucleares o radiactivos, la inmigración clandestina, la trata de seres humanos, el tráfico de automóviles robados, el terrorismo y el blanqueo de dinero procedente de actividades ilícitas.

El posterior Tratado de Amsterdam, de 1997, previó la incorporación, en el ámbito de la estructura internacional y legal de la Unión, del *acquis* de Schengen. Los acuerdos de Schengen fueron suscritos en momentos diferentes entre 1985 y 1995 por gobiernos de la Unión Europea, a excepción de Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca. Los acuerdos se ocupan de la cooperación de la policía para poner en marcha medidas que garanticen que la abolición de los controles de policía en las fronteras —como consecuencia de la entrada en vigor de la libre circulación entre los países miembros— no comportara el descenso del nivel de la seguridad interna de los propios países. Los instrumentos de Schengen comprenden el derecho de observación y de seguimiento transfronterizo por parte de los agentes de policía nacionales para delitos muy graves, para los que se contempla la extradición.

La cooperación policial entre los países de la Unión Europea ha avanzado mucho en los últimos veinte años.²¹ Existe un sistema de reglas, insertas en convenios y tratados, que describen los objetivos institucionales de la cooperación, las obligaciones de los gobiernos y las formas de establecer nuevas reglas. Tiene gran importancia que la cooperación judicial haya creado un proceso que intenta establecer una definición común de los delitos relacionados con los fenómenos criminales internacionales y asegurar una relativa homogeneidad de las penas previstas para éstos. El

21. Sobre la cooperación judicial y policial de la Unión Europea, véase sobre todo Bigo (1996).

resultado más importante hasta el momento es la acción común sobre la punibilidad del delito de asociación criminal que ha establecido, por vez primera, una definición homogénea de una serie de delitos en todos los Estados miembros de la Unión Europea, imponiendo a los gobiernos la introducción en el orden jurídico nacional del delito de asociación y contemplar para dicho delito las mismas penas mínimas.

Las Naciones Unidas empezaron a ocuparse de la lucha contra la criminalidad poco después de su creación. A principios de los años cincuenta, la Asamblea General creó un comité de expertos para estudiar programas y políticas de acción internacional en el campo de la prevención y control de la criminalidad y del trato a los criminales. El Comité fue disuelto en 1992, cuando se decidió reorganizar todas las actividades de las Naciones Unidas en el campo de la prevención de la criminalidad y de la justicia penal en el marco de una única agenda. La Resolución de la Asamblea General 46/152, de 18 de diciembre de 1991, atribuyó al nuevo Programa para la criminalidad y la justicia penal el objetivo de reducir la incidencia y los costes del crimen para los Estados, desarrollando el funcionamiento de los sistemas nacionales de justicia penal.²²

La estructura del Programa se sostiene en dos organismos principales y en una serie de aparatos de apoyo para la definición de las políticas y la ejecución de los proyectos. La Comisión sobre la prevención de la criminalidad y la justicia penal y el Centro para la prevención de la criminalidad internacional son las entidades más importantes en el tema de criminalidad internacional y justicia penal. La Comisión define las medidas que hay que adoptar y establece los recursos necesarios; el Centro es la unidad administrativa que se ocupa de la ejecución concreta de los proyectos y de los estudios requeridos por la Comisión. Con estos organismos interactúan los institutos interregionales, regionales y asociados,

22. Las líneas guía del Programa fueron precisadas por dos conferencias organizadas en el ámbito del mismo. La Conferencia internacional sobre «Prevención y control del blanqueo de dinero y de los beneficios de las actividades criminales: un enfoque global» (celebrada en Courmayeur, en junio de 1994) se ocupó, sobre todo, del blanqueo de dinero y de las múltiples formas de infiltración en la economía lícita. La «Conferencia ministerial mundial sobre la criminalidad organizada internacional» (celebrada en Nápoles, del 21 al 23 de noviembre de 1994), surgida de una idea del juez italiano Giovanni Falcone, finalizó con una Declaración política y un Plan de acción global contra la criminalidad organizada internacional, aprobado después por la Asamblea General de las Naciones Unidas.

los congresos para la prevención de la criminalidad y el trato de los criminales y las estructuras de investigación e información de las redes UNCJIN y UNOJUST. Las actividades de las Naciones Unidas para la prevención de la criminalidad consisten en la promoción de instrumentos jurídicos internacionales —sobre todo acuerdos-tipo o normas-marco propuestas a los Estados miembros con la intención de que los incorporen a acuerdos internacionales vinculantes de tipo bilateral o multinacional— y en la gestión de proyectos de asistencia técnica en el campo de las políticas contra la criminalidad y de la reforma del derecho penal. Las actividades se financian mediante el epígrafe «control de la criminalidad» (Cooperación internacional y Desarrollo) del presupuesto de la Asamblea General. Dichos fondos, originalmente creados por el Consejo Económico y Social en 1965 como fondo fiduciario para la defensa social, recibe contribuciones sólo de una decena de países miembros de la ONU.

Nuevos y más articulados retos han impuesto al Programa para la criminalidad y la justicia penal una revisión y una reestructuración de sus objetivos y de su mandato tras su constitución. A finales de 1997, el Programa se puso bajo la tutela de la Oficina de las Naciones Unidas para el Control de la Droga y la Prevención de la Criminalidad (UNDCP), con sede en Viena. Por tanto, se unificaron el Programa anticriminalidad y el Programa antidroga de las Naciones Unidas, habida cuenta de las fuertes conexiones existentes entre ambos sectores.

También en el sector de la lucha contra la droga, las Naciones Unidas han sido activas desde su constitución. En 1946, la neonata Comisión sobre las Drogas, dependiente del Consejo Económico y Social, promovió una serie de instrumentos normativos internacionales: el Protocolo de 1946 reafirmaba la voluntad de la comunidad internacional de mantener con firmeza la lucha contra la difusión de la droga; el Protocolo de 1948 amplió el número de drogas bajo la disciplina de la Convención de 1931, incluyendo las drogas sintéticas; el Protocolo sobre el opio de 1953 reguló el cultivo, producción, comercio y consumo de opio. En junio de 1987, el Secretario de la Asamblea General de las Naciones Unidas convocó en Viena la primera conferencia intergubernamental sobre el tema de la lucha contra la droga. El Convenio de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de drogas y de sustancias psicotrópicas, firmada en 1988 y en vigor desde 1990, se añadió a los convenios sobre el tema aprobados en 1961 y en 1971, previendo medidas destinadas a identificar, congelar y confiscar los cargamentos de los

traficantes de droga. En marzo de 1991, finalmente, se creó el Programa Internacional de las Naciones Unidas para el Control de la Droga, unificando en Viena tres estructuras preexistentes: la Comisión sobre las Drogas (CND), el Fondo de las Naciones Unidas para el Control del Abuso de Drogas (UNFDAC) y el Consejo Internacional sobre Control de las Drogas (INCB). Los recursos financieros del Programa proceden de las contribuciones voluntarias y del presupuesto regular de las Naciones Unidas.

El consumo de drogas y el narcotráfico han tenido una difusión enorme en los últimos veinte años. El tráfico tiene lugar entre los Estados productores —sobre todo andinos (Colombia, Perú y Bolivia) y asiáticos— y los Estados consumidores, sobre todo en Norteamérica y en Europa occidental. La cocaína y la heroína se han alternado en los últimos tiempos en el puesto de honor del consumo de droga. La cocaína proviene principalmente de Colombia, como producto transformado de la coca; la heroína, resultado de la transformación del opio, procede principalmente del Arco de Oro del sudoeste asiático (Pakistán, Afganistán e Irán) y del Triángulo de Oro del sudeste asiático (Birmania, Tailandia y Laos). Las transformaciones precisan productos químicos que los propios países no producen. Brasil y la India son los principales países del Tercer Mundo productores de las sustancias químicas necesarias para la transformación de la coca y el opio, pero en el pasado estas sustancias provenían únicamente de los países del Norte (Estados Unidos y Alemania, sobre todo).

Una combinación de factores y circunstancias ha hecho que Colombia sea el centro principal del narcotráfico: el terreno ideal para el cultivo de marihuana y coca; la posición favorable al contrabando entre Sudamérica y el gran mercado de Estados Unidos; un Estado débil y fácil presa de la corrupción; una larga tradición sociopolítica y mercantil impredecible y delictiva. El ascenso de los narcotraficantes colombianos tuvo lugar en los años setenta, cuando decidieron disfrutar de las «ventajas comparativas» de que disponían sustituyendo el pequeño contrabando de marihuana por el de la coca, que hasta ese momento producía sobre todo Perú. Durante los años setenta, los traficantes crearon una vasta organización criminal que penetró fácilmente en la sociedad desempleada de la región de Medellín, golpeada por la crisis industrial. La red del narcotráfico, de hecho, comprende varias categorías sociales: los campesinos, los expertos en el refinado y transformación química y