



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA

UDGVIRTUAL | Diseño educativo

Este material no tiene costo alguno y es proporcionado al estudiante con fines educativos, para la crítica y la investigación respetando la reglamentación en derechos de autor.

El **uso indebido** es responsabilidad del usuario.

Sistema de Universidad Virtual

Mingst, Karen (2006). "Asuntos Globales"  
en Fundamentos de las Relaciones Internacionales.  
Colección de Estudios Internacionales. CIDE. DF. pp. 461-522.

## 10. ASUNTOS GLOBALES

- ¿Cuáles son las características más notables de los asuntos globales?
- ¿Qué factores hacen del sida uno de los asuntos globales de manejo más difícil?
- ¿Cómo ayudan los conceptos de bienes colectivos y sustentabilidad a la comprensión de los temas de medio ambiente?
- ¿Qué temas relacionados con el medio ambiente podrían conducir a un conflicto internacional?
- ¿Cuáles son las distintas generaciones de derechos humanos?
- ¿Cómo podrían aplicarse los estándares internacionales sobre derechos humanos?
- ¿De qué manera han sido modificadas las teorías opuestas en relaciones internacionales a fin de poder incluir los asuntos globales en su estudio?

En la actualidad, la interconexión e interdependencia de los estados se encuentra en un nivel sin precedentes en la historia. El fenómeno de la globalización se manifiesta con claridad en buena parte de la agenda internacional del siglo XXI. En este capítulo se pondrá especial énfasis en el análisis de tres grandes asuntos globales —sin olvidar que no son los únicos— : la salud, el medio am-

biente y los derechos humanos. A fin de estudiar estos temas, se buscará mostrar las relaciones entre ellos, la interacción de los diversos actores internacionales para tratarlos, y su impacto sobre los cambios en los conceptos fundamentales y en el estudio de las relaciones internacionales.

En el siglo XXI la diversidad de actores internacionales se ha incrementado; ahora podemos incluir en esta categoría al Estado, los movimientos etnonacionalistas, las corporaciones multinacionales, los organismos intergubernamentales, las organizaciones no gubernamentales, las redes y grupos transnacionales, así como al individuo. La transición desde la etapa de primacía del Estado en las relaciones internacionales hasta la creciente importancia de los actores no estatales ha implicado un cambio muy significativo en el arreglo del poder mundial. Estos nuevos participantes en el sistema internacional plantean una gran variedad de temas sustancial y geográficamente interconectados en los niveles local y global. Los capítulos 8 y 9 estudiaron dos de estos tópicos fundamentales —la seguridad y la política económica internacional—, los cuales han ido evolucionando en nuevas formas de comprenderlos. La seguridad estatal se entiende hoy como seguridad humana; las guerras interestatales podrían estar cediendo el paso a conflictos civiles internos o a operaciones terroristas. Asimismo, la política económica internacional es apenas parte de un proceso más amplio, la globalización, cuyo dominio está en poder de actores distintos al Estado. Las decisiones económicas de las corporaciones multinacionales inciden en las balanzas de pago nacionales y en la capacidad de los trabajadores para conservar su empleo y obtener su sustento en el ámbito local. Temas como la salud, el medio ambiente y los derechos humanos se han convertido en asuntos tan relevantes para el Estado y los individuos como los tradicionales tópicos de “costo-beneficio”. Por último, los cambios producto de la revolución tecnológica y de las comunicaciones diluyen la trascendencia de los factores geográficos, además de minar la prepon-

derancia de los estados territoriales. La distancia y el tiempo están comprimidos; cualquier cuestión puede ser dada a conocer casi de manera instantánea alrededor del planeta y alcanzar hasta la población más remota del mundo en desarrollo. Sin embargo, el potencial de los líderes del Estado para controlar este flujo de información ha ido disminuyendo. Así, uno de los aspectos clave de la soberanía estatal, el control interno sobre sus ciudadanos, está en plena erosión.

Como resultado de estos cambios, los asuntos globales plantean la necesidad de ser debatidos con mayor interés. Ahora bien, estos temas no son nuevos. La preocupación por la salud, el medio ambiente y los derechos humanos, en los niveles local y estatal, ha sido expresada desde hace varias generaciones, en especial porque su tratamiento está relacionado de forma directa con la calidad de vida de las personas. Además, estos tópicos están muy vinculados con la guerra, el conflicto y la economía política. En realidad, lo nuevo es la manifestación del interés y la acción internacionales. Por lo tanto, los asuntos globales se perfilan como la vanguardia del debate durante el siglo XXI. ¿Cómo se podrían conceptualizar los temas globales? ¿De qué manera estos asuntos se contraponen a los temas tradicionales de la seguridad y la economía? ¿Quiénes son los actores interesados en ellos? ¿Cómo tratan los temas globales los distintos enfoques de las relaciones internacionales, realismo, liberalismo, radicalismo y constructivismo?

#### SALUD Y ENFERMEDAD:

##### PROTECCIÓN COMÚN A LA VIDA

La salud pública y la enfermedad son asuntos añejos que jamás han respetado las fronteras nacionales. En 1330 se originó en China un brote de peste bubónica, un padecimiento transmitido a los humanos a través de los roedores y las moscas. La peste viajó rá-

pidamente al occidente de Asia y luego a Europa. Para 1352 esta mortal enfermedad ya había cobrado la vida de un tercio de la población europea, es decir, 25 millones de personas. Esta epidemia, como muchas otras en el pasado y en la actualidad, se guió por las rutas comerciales del hombre. Durante la era de los descubrimientos los europeos llevaron la viruela, el sarampión y la fiebre amarilla hasta las lejanas costas de América, donde estos padecimientos eran desconocidos, y provocaron la muerte de miles de indígenas en el continente. En el siglo XIX, el auge del comercio y los viajes dentro de Europa, así como el intenso tránsito por las rutas hacia África y Asia, aceleraron la diseminación de enfermedades letales como el cólera y la malaria. En 1852 este fenómeno propició la celebración de la primera conferencia internacional sobre este tipo de epidemias. Entre 1851 y 1903 se llevó a cabo una serie de once conferencias internacionales acerca de temas de salud, las cuales fueron desarrollando procedimientos a fin de prevenir la propagación de enfermedades contagiosas e infecciosas, además de establecer los parámetros para declarar una cuarentena. Conforme las condiciones económicas mejoraban y los servicios médicos se expandían, la incidencia de padecimientos como el cólera, la peste, la fiebre amarilla y, mucho después, la polio, declinó en los países desarrollados.

No obstante, otras enfermedades continuaron golpeando al mundo en desarrollo, algunas de las cuales se convirtieron en una amenaza transnacional. La Organización Mundial de la Salud (OMS), fundada como una agencia especializada dentro del sistema de Naciones Unidas en 1948, consiguió combatir dos de los padecimientos más mortíferos con sus programas de erradicación de la malaria en 1955, y su campaña contra la viruela de 1965. La erradicación de la malaria tuvo éxito en Estados Unidos, la Unión Soviética, Europa, y en algunos países en desarrollo, que utilizaron una combinación del insecticida DDT con nuevas medicinas contra ese mal. Empero, el programa no fue capaz de triunfar sobre la

enfermedad en gran parte de las naciones subdesarrolladas, y los casos de malaria aumentaron en lugares como Birmania, Bangladesh, Pakistán, India y una amplia región de África, situación que permanece aún en nuestros días. En contraste, la campaña contra la viruela fue todo un éxito. Cuando este programa dio inicio, había un estimado de 10 a 15 millones de enfermos de viruela por año, incluyendo 2 millones de decesos y 10 millones de afectados por malformaciones producto de la enfermedad en el mundo en desarrollo. El último caso de viruela reportado data de 1977. Impulsada por los buenos resultados del combate a la viruela, la OMS ha conseguido detener la polio, un mal cuya incidencia en 1988 —año del arranque de la campaña en su contra— provocaba la parálisis de 350 mil infantes por año. Por medio de la aplicación de una vacuna efectiva y barata, la OMS, en coordinación con varias autoridades estatales, ha inmunizado a cerca de 80% de la población mundial, y se han reducido los brotes de polio de manera significativa.

Tras los alabados éxitos en la erradicación de varias enfermedades transmisibles, la comunidad internacional ha vuelto a ser sorprendida por nuevas realidades producto de la globalización. La globalización económica y social ha tenido un efecto dramático en la vulnerabilidad de los individuos y las comunidades ante nuevos padecimientos que han transitado por todo el mundo a través de la migración y los refugiados, de los transportes aéreos y terrestres, del comercio y de la movilización de tropas. La intensa dinámica del siglo XXI plantea severos problemas para contener la diseminación de enfermedades de reciente descubrimiento como el ébola, el hantavirus, el SARS (síndrome respiratorio agudo y severo), y el VIH/sida. Asimismo, cada vez se dificulta más la prevención de males ya conocidos como el cólera, el dengue y la tifoidea (tabla 10.1). De todos estos padecimientos, ninguno ha demostrado ser tan peligroso como el sida.

*El sida como asunto global*

El sida representa la quintaesencia de los asuntos globales. Transmitido originalmente de animales a humanos en África Central, después se empezó a diseminar de individuo a individuo a través del intercambio de fluidos corporales, y luego fue esparcido por los infectados a otras partes del mundo, mucho tiempo antes de que los síntomas siquiera se manifestaran. El sida se ha ido convirtiendo en un gran problema humanitario y de salud pública, al provocar una cifra superior a los 3 millones de muertos al año (22 millones de decesos en las últimas dos décadas), y más de 42 millones de personas infectadas por el virus en el mundo. El sida también constituye un tema de interés económico, porque el mayor porcentaje de afectados se encuentran en su edad más productiva, es decir, entre los 15 y los 45 años. Profesores, trabajadores, personal militar y servidores públicos están contagiados por el mal en el sur y el este de África, lo cual incide en la merma del desarrollo económico, además de amenazar la viabilidad de los ejércitos nacionales como instituciones. Asimismo, esta enfermedad tiene implicaciones sociales, en especial porque familias enteras son destruidas y miles de niños quedan huérfanos y dejados a su suerte. Con frecuencia estos infantes caen en las redes de la prostitución o son víctimas del enrolamiento militar como únicas opciones para sobrevivir. Del mismo modo, el sida es un tema ético, de derechos humanos y de seguridad. El International Crisis Group, una organización independiente, ha destacado que “el sida puede ser tan nocivo que es capaz de destruir la principal fibra del tejido de una nación: el individuo, la familia y la comunidad; las instituciones económicas y políticas; las fuerzas policíacas y militares. Por lo tanto, sus consecuencias en el ámbito de la seguridad podrían ser muy amplias”.<sup>1</sup> De hecho, el ex secretario de Estado norteamericano, Colin Powell, denomina al sida como “la peor arma de destrucción masiva”.<sup>2</sup>

Muchos involucrados diferentes han respondido ante el problema del sida, pero los estados individuales han sido clave en este respecto. Algunos estados y líderes atacaron el tema con gran rapidez, emprendiendo una campaña masiva de relaciones públicas con objeto de informar a la población acerca de las prácticas de riesgo que podrían llevar a la transmisión del virus, repartir condones y, en fechas recientes, facilitar la distribución de medicamentos para prolongar la vida del enfermo. Uganda, Botswana y Brasil son ejemplos de estados cuyas iniciativas de prevención y combate al sida se iniciaron muy temprano y que han visto resultados positivos con la disminución de los índices de infectados en sus respectivas naciones. Otros países han reaccionado con lentitud y apenas han ido encarando el problema. Sudáfrica, India y China entran en esta categoría. Congruentes con una visión estocéntrica de las relaciones internacionales, los estados se erigen como actores críticos; sin su voluntad de actuar, y ante la carencia de una actitud de apertura frente al tema, los programas impulsados desde la comunidad internacional no podrán penetrar las fronteras nacionales.

Los organismos intergubernamentales han asumido el papel de liderazgo en las primeras etapas del combate a la enfermedad. Por ejemplo, a partir de 1986, la OMS ayudó a varias naciones a crear programas nacionales contra el sida. Subsecuentemente estableció los estándares para definir los niveles específicos de cuidado del mal y las recomendaciones acerca de las medicinas utilizadas en su tratamiento, añadiendo drogas antirretrovirales al cuadro básico de medicamentos en 2002. En 1996, después de la iniciativa de la OMS, se creó el Programa Conjunto de Naciones Unidas para el VIH/sida (UNAIDS), el cual coordina proyectos cooperativos entre numerosas agencias de la ONU, incluyendo la OMS, el Banco Mundial, el Programa de Desarrollo de Naciones Unidas y UNICEF. UNAIDS está diseñado con el propósito de impulsar programas conjuntos no sólo con otros órganos de la ONU, sino tam-

TABLA 10.1. COMPARACIÓN DE LAS PRINCIPALES ENFERMEDADES INFECCIOSAS CONTEMPORÁNEAS

| <i>Enfermedades de reciente descubrimiento</i> | <i>Incidencia</i>   | <i>Índice de mortalidad estimado si no se trata (%)</i> |
|--|---|---|
| SARS   | 8 500 infectados; más de 88 muertes (2003)  | 3.7   |
| VIH/sida                                       | Cerca de 5 millones de nuevos casos y 3.1 millones de muertes (2002)                            | Cerca de 100  |
| Ébola  | Numerosos casos en África; más de 1 500 registros y mil muertes desde su descubrimiento en 1976 | 50-90   |
| Hantavirus                                     | Al menos 26 muertes desde su descubrimiento en el suroeste de Estados Unidos en 1993            | 50  |
| <b>Otras enfermedades</b>                      |   |   |
| Plaga  | 2 603 casos y 212 muertes reportadas (1999)   | 60  |
| Cólera   | Los brotes de la enfermedad pueden afectar a millones de personas                               | 50  |
| Dengue   | Cerca de 50 millones de casos al año  | 20  |
| Disentería                                     | Los brotes pueden afectar a millones  | 5-15  |
| Influenza                                      | Entre 3 y 5 millones de casos al año y entre 250 mil y 500 mil muertes anuales                  | 10 (casos graves)                                       |
| Fiebre tifoidea                                | Cerca de 17 millones de casos y 600 mil casos al año  | 10  |

FUENTE: Organización Mundial de la Salud, UNAIDS.

bién con ONG, corporaciones y gobiernos nacionales. Al mismo tiempo, Naciones Unidas instituyó la práctica de convocar a conferencias mundiales sobre el sida cada dos años, con la finalidad

de crear conciencia y fomentar la búsqueda de soluciones a la enfermedad. Durante una sesión especial de la Asamblea General de la ONU, en 2001, se instauró el Fondo Global para el VIH/sida y la Salud, con una meta presupuestaria de entre 7 y 10 mil millones de dólares en 2005.

Muchas ONG han estado involucradas activamente en el tema, incluyendo Médicos sin Fronteras, CARE (Cooperativa para la Asistencia y la Ayuda en Todas Partes), el Consejo Internacional de Organizaciones de Servicios contra el Sida, y la Red Local de Personas que Viven con VIH/sida, así como otras ONG locales. Algunas trabajan desde las comunidades, tratando a víctimas, ayudando a la supervivencia de familias y poblaciones enteras, mientras otras se dedican a entrenar a especialistas médicos en el cuidado del sida, con objeto de enviarlos a atender enfermos en diversas partes el mundo.

Con el desarrollo de los antirretrovirales que prolongan la vida de los pacientes enfermos de sida, las compañías farmacéuticas multinacionales se han convertido en actores importantes, aunque controvertidos, dentro del sistema internacional. Mientras este tipo de medicamentos ya estaban disponibles para su uso en los países desarrollados desde mediados de la década de 1990, en el mundo en desarrollo el costo de la medicina oscilaba entre 10 y 15 mil dólares por persona, lo cual la convertía en una alternativa inviable para la atención de los afectados. Sin embargo, a partir de 1998, las compañías de medicamentos en Brasil e India decidieron comenzar la producción de medicinas genéricas, cuya salida al mercado redujo el costo de un tratamiento contra el sida hasta la cantidad de 500 dólares por persona al año. Esta actividad resulta muy cuestionable, porque las leyes de protección a la propiedad intelectual de la OMS prohíben todo genérico que viole las restricciones propias de su registro de patente. Por ello, Brasil llevó su caso ante los organismos de derechos humanos de Naciones Unidas y a la prensa internacional, argumentando el derecho de

cualquier paciente a recibir tratamiento médico. Las ONG han encabezado las campañas públicas, tanto en las naciones desarrolladas como en las subdesarrolladas, acusando a las empresas farmacéuticas de privar de los cuidados médicos a los enfermos de sida al mantener los altos precios de sus productos, condenando a los infectados a una muerte segura. En un lado de la discusión están los grupos comprometidos por esforzarse a bajar los precios de las medicinas para ponerlas a disposición de un mayor número de enfermos. Del otro lado se encuentran quienes ven en los costos del tratamiento algo demasiado oneroso y sugieren canalizar los recursos disponibles hacia campañas para cambiar la conducta de los que aún no están infectados. A fin de cuentas, se ha logrado alcanzar un término medio entre ambas posturas, con las compañías farmacéuticas disminuyendo los precios de sus medicamentos en los países subdesarrollados, y la comunidad internacional trabajando en la recaudación de fondos para financiar toda una gama de estrategias de prevención.

Las principales instituciones de investigación —el Centro para el Control de Enfermedades y los Institutos Nacionales de la Salud de Estados Unidos, y el Instituto Pasteur en Francia— llevan a cabo estudios y labores de asistencia en cuanto al monitoreo de actividades globales contra el sida. Muchos de estos esfuerzos cuentan con el patrocinio de fundaciones privadas, por ejemplo la Fundación Gates y la Fundación Rockefeller estadounidenses, así como el Wellcome Trust británico, las cuales no son tomadas en cuenta habitualmente como actores en los asuntos internacionales.

Por último, los individuos también son protagonistas clave, ya sea en forma de activistas contra el sida o como expertos o líderes nacionales. El presidente Yoweri Museveni de Uganda ha desempeñado un papel sin precedentes en el desarrollo de la respuesta de su país respecto al problema del sida. Del mismo modo, el también ugandés Peter Mugenyi, quien es especialista en padecimientos infecciosos, ha colaborado proporcionando medicinas

más baratas a los infectados con el VIH. En Sudáfrica, Zackie Achmat, director de la Campaña para la Acción y el Tratamiento, y en China Wan Yan Hai, fundador del Proyecto de Acción contra el Sida (Aizhi) en su país, son ejemplos de individuos notables en el combate a la enfermedad. Así como en otras áreas de la vida internacional, las personas sí hacen una diferencia.

Otro nuevo grupo de actores que ha adquirido cada vez mayor importancia dentro de la política internacional, no sólo en la cuestión de la lucha contra el sida, sino también en asuntos relacionados con el medio ambiente, el combate a otras enfermedades, y toda una gama de temas técnicos, son las llamadas comunidades transnacionales de expertos o **comunidades epistémicas**. Estos conglomerados están compuestos por expertos y especialistas técnicos pertenecientes a organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y agencias estatales o subestatales. Estas comunidades comparten sus conocimientos y todo un conjunto de creencias. También tienen en común sus conceptos de validez y un conjunto de prácticas diseñadas para la solución de determinados problemas.<sup>3</sup> Los miembros de las comunidades epistémicas pueden influir en la conducta de los estados y de las organizaciones internacionales, lo cual se ha demostrado con su tratamiento de los problemas relacionados con el sida.

#### *Más allá del sida*

El sida no es el único tema de salud cuya importancia afecta a la comunidad global. En los últimos años han aparecido nuevos padecimientos que perjudican tanto a individuos como a animales. Entre los más temibles están la fiebre del ébola, la enfermedad de las vacas locas, la gripe aviar, los cuales no sólo dañan al ganado sino también a los humanos. Otro ejemplo fue la epidemia de SARS ocurrida en 2003. En cada uno de estos casos el movimiento

de personas del campo hacia las zonas urbanas, de una ciudad a otra, y luego al cruzar las fronteras nacionales, se encarga de diseminar el mal con gran rapidez hasta sitios muy alejados de donde se originó el padecimiento. Esto sucedió con el SARS, cuyo origen estuvo en las regiones rurales de China, y que terminó teniendo sus más sonados efectos en la lejana ciudad de Toronto. Ahora bien, la comunidad internacional no padeció peores consecuencias a causa del SARS debido a la pronta respuesta de los especialistas médicos para identificar el problema, a la implementación por parte de la OMS de una "alerta de salud mundial", la cual consistió en instar a los viajeros a tomar precauciones y colocarse en alerta, además de, en algunos casos, la acción de varias autoridades nacionales para decretar estrictas medidas de cuarentena y evitar más contagios.

Asimismo, los temas de salud van más allá de la transmisión de enfermedades infecciosas. Tal como ocurre con el resto de los asuntos globales, la salud es una materia muy amplia. También se deben tomar en cuenta las leyes para garantizar la calidad de los medicamentos y aquellas enfocadas en controlar ciertas conductas insalubres. Mientras el monitoreo a la calidad de los fármacos no tiene demasiada oposición entre los actores internos e internacionales, los criterios para definir cuáles son las conductas insalubres son objeto de controversia. Por ejemplo, a principios de la década de 1970, personas involucradas con los servicios de salud identificaron que los lactantes alimentados con fórmulas preparadas tenían índices de mortalidad superiores a quienes se alimentaban directamente de sus madres, debido al uso de agua contaminada o a la inadecuada mezcla de la leche en polvo. INFACT, una coalición de ONG, organizó boicots contra Nestlé, uno de los principales productores de fórmulas infantiles, a fin de presionar a la empresa para cambiar sus estrategias mercadológicas. Junto con distintas ONG, la OMS y la UNICEF desarrollaron un código de conducta muy controvertido, el cual pretendía regular la comercialización de las

fórmulas para lactantes. Por otra parte, un tema de gran interés en la OMS, pero que está aún más politizado, es el del tabaco. Este asunto confronta a la OMS con los enormes consorcios multinacionales de la industria tabacalera. Después de muchos debates, en 2003 fue firmada la Red de Convenciones para el Control del Tabaco de la OMS, aunque su implementación enfrentará en los próximos años a los estados con las CMN, y a otros países dependientes de los ingresos fiscales producto del tabaco con los profesionistas de la salud.

La salud es reconocida cada vez más como un asunto del desarrollo. El desarrollo económico y la calidad de vida de los individuos no pueden cambiar si no se presentan las mejoras necesarias en las condiciones de la salud. Esta conexión entre salud y desarrollo quedó de manifiesto cuando, en la década de 1980, el Banco Mundial se constituyó como la principal fuente externa de financiamiento a diversos programas de salud. El banco utiliza un enfoque sectorial, otorgando recursos a aquellos proyectos locales y nacionales dedicados a la construcción de nuevas instalaciones para los servicios de salud. La brecha de desarrollo no puede ser reducida sin poner atención a los temas de salud. Más allá de ser un asunto del desarrollo, la salud generalmente es percibida en algunos círculos como un tema de derechos humanos, tal como lo argumentó Brasil en el caso de la defensa a los antirretrovirales genéricos. La salud es un asunto global que afecta la política, la economía, la sociedad y a los individuos.

#### *Un poco de teoría*

La salud es un ejemplo de la quintaesencia de un tema funcionalista. Casi todos coinciden en dos aspectos básicos: la prevención de la enfermedad es fundamental y el goce de una buena salud es lo más deseable para todos. Es posible encontrar altos niveles de

acuerdo respecto a la necesidad de prevenir la diseminación de padecimientos infecciosos y en cuanto a encargar esta tarea a los especialistas técnicos (es decir, personal médico capacitado y reconocido). Dados estos dos criterios funcionalistas —un interés común y la intervención de técnicos expertos— no es de sorprender que la salud haya sido una de las primeras áreas en las cuales se presentó la cooperación internacional. En este tema liberales, realistas y radicales tienen perspectivas en común.

Otro tema de coincidencia para todos es la importancia de las comunidades transnacionales de expertos, la cual es, en muchos casos, un resultado natural de la cooperación funcionalista. Desde el sida hasta el SARS, los especialistas médicos, pertenecientes a instituciones públicas o privadas, e integrantes de comunidades epistémicas, han sido actores fundamentales en labores de investigación y de asesoría política.

Donde liberales, realistas y radicales podrían no estar de acuerdo es en cuál es el enfoque correcto para tratar los temas de salud. Los liberales, en particular quienes se apoyan en la perspectiva de la sociedad internacional, tienden a enfocarse en la responsabilidad internacional como factor clave en la atención de los asuntos de salud, y sugieren la participación de todos los grupos posibles cuando se juzgue apropiado, como organizaciones locales, subestatales, estatales, internacionales y no gubernamentales. Los realistas prefieren poner énfasis en la responsabilidad de los estados individuales y reconocer la relevancia de los temas de salud cuando la seguridad nacional se encuentre amenazada. Los radicales ven a la salud como uno más de los ejemplos de las diferencias económicas entre el mundo desarrollado y rico y los países pobres en desarrollo. Estos teóricos se apresurarían a señalar la inequidades de los servicios de salud, exacerbadas por las condiciones de explotación laboral y la mala calidad de vida. También condenarían a las compañías multinacionales preocupadas sólo por sus ganancias y no por la solución a los problemas sociales y

nos de que sus acciones ponen en riesgo un bien colectivo del cual ellos también se están beneficiando (el aire y el océano)? La teoría de los bienes colectivos ofrece una explicación de por qué existen problemas medioambientales, así como algunas ideas a fin de combatir estos males.

La segunda perspectiva conceptual es la sustentabilidad. Este término de reciente uso brinda los criterios para evaluar la relevancia de las políticas ambientales a partir de enfoques científicos y económicos. ¿Pueden estas políticas ser empleadas sin gastar el valioso capital de la tierra? ¿Cómo puede mantenerse el desarrollo al mismo tiempo que son protegidos los recursos del planeta? Al aplicar los criterios de sustentabilidad, los individuos se ven obligados a pensar acerca de políticas cuyo impacto no dañe el medio ambiente ni agote los recursos limitados del mundo.

A través del tiempo, los principios y las normas han evolucionado en la formación de un derecho internacional consuetudinario referido al medio ambiente. Un principio fundamental de éste es el daño no significativo, es decir, los estados no podrán aprovecharse de su territorio para lesionar a otros. Otro precepto es la cooperación del buen vecino. Más allá de estos dos se encuentran los "principios legales no vinculatorios" (soft law), los cuales se expresan con frecuencia en conferencias, declaraciones o resoluciones, que aun sin ser obligatorios describen informalmente algunas normas aceptables de conducta. Entre estos principios están el de la responsabilidad de los contaminadores, el precautorio (se debe emprender una acción si hay una alerta científica de por medio), y el de prevención (los estados requieren actuar dentro de su propia jurisdicción). Los nuevos preceptos emergentes comprenden los principios de desarrollo sustentable y equidad intergeneracional, y ambos establecen un nexo entre economía y medio ambiente legado a las futuras generaciones.

También se han firmado tratados o acuerdos internacionales en materia de medio ambiente, entre los cuales se encuentran

Sin embargo, ni Malthus ni el Club de Roma estuvieron en lo correcto. Malthus no previó los cambios tecnológicos que conducirían a mayores niveles de productividad alimentaria, y tampoco pudo predecir la llamada **transición demográfica**, es decir, el desarrollo de controles al crecimiento poblacional, conforme las mejoras en el desarrollo económico propiciaron la caída de los índices de mortalidad y se produjo, por ende, un mayor incremento en la población. Ahora bien, con el tiempo, la calidad de vida de los individuos también fue mejorando y las mujeres tuvieron más acceso a la educación, lo cual produjo una disminución en los índices de natalidad. Del mismo modo, las predicciones del Club de Roma demostraron ser demasiado pesimistas, ya que el cambio tecnológico amplió el volumen de recursos más allá de los límites vaticinados en el reporte de 1972.

Aunque Malthus y el Club de Roma no tomaron en cuenta algunos cambios fundamentales, sus predicciones acerca del aumento en los índices de crecimiento demográfico sí resultaron correctas. La figura 10.1 muestra las proyecciones del incremento poblacional para los próximos cincuenta años. En esta gráfica puede apreciarse el ritmo acelerado con el cual está creciendo la población mundial, y también desglosa las cifras por regiones. Cada año se agregan a la cuenta más de 78 millones de personas, es decir, el equivalente a la actual población de Alemania.

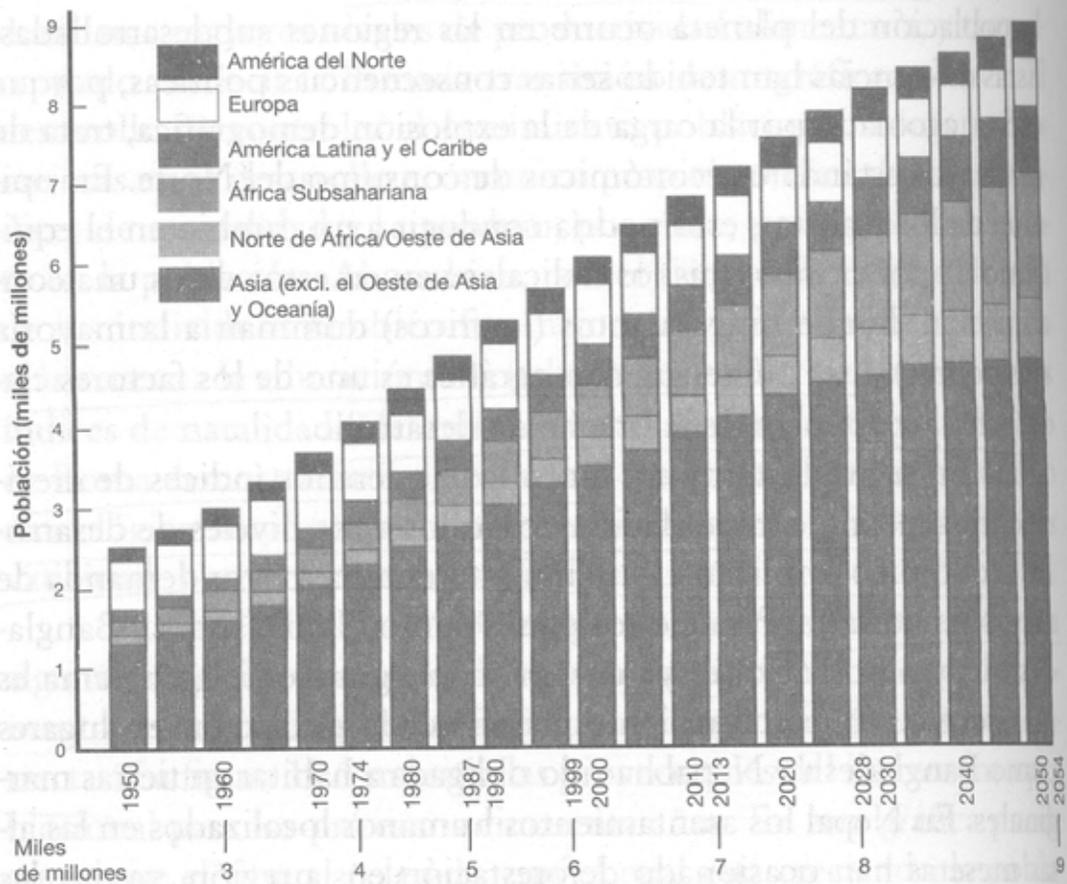
Los actuales índices de crecimiento poblacional se ven agravados por tres factores clave. Primero, el aumento en la población no se distribuye de manera uniforme. El mundo en desarrollo tiene niveles de incremento demográfico mayores a los mismos indicadores en los países desarrollados. Los índices de fertilidad en las naciones en desarrollo promedian 3.4 infantes por mujer, mientras en el mundo desarrollado el promedio ha disminuido hasta 1.6 niños por mujer. Este decremento se debe a la transición demográfica. Por lo tanto, existen disparidades significativas entre el Norte, cuya riqueza está acompañada por bajos niveles de creci-

miento poblacional, y el Sur, caracterizado por su pobreza y sus índices mayores de incremento demográfico; 98% del aumento en la población del planeta ocurre en las regiones subdesarrolladas. Estas diferencias han tenido serias consecuencias políticas, porque el Sur, agobiado por la carga de la explosión demográfica, trata de igualar los estándares económicos de consumo del Norte. En opinión de los realistas, esto podría conducir a un cambio en el equilibrio de poder, mientras los radicales ven en estos datos una confirmación de que unos cuantos (los ricos) dominan a la mayoría (los pobres). Esta diferencia demográfica es uno de los factores clave para la existencia de la brecha de desarrollo.

En segundo término, tanto los acelerados índices de crecimiento general de la población como los altos niveles de desarrollo económico implican el surgimiento de una mayor demanda de recursos naturales. Para ciertos países como China, India y Bangladesh, cuyas poblaciones ya de por sí son grandes, el problema es más severo. Ante su creciente magnitud, la población en lugares como Bangladesh y Nepal ha sido obligada a habitar en tierras marginales. En Nepal los asentamientos humanos localizados en las altas mesetas han ocasionado deforestación en la región, ya que las personas utilizan los árboles como combustible, lo que resulta en la erosión de las faldas montañosas, constantes aludes y demás desastres "naturales". En Bangladesh el incremento demográfico ha llevado a la gente a construir sus casas en los deltas, los cuales son vulnerables a las inundaciones generadas por los monzones, un fenómeno con consecuencias terribles, como el desprendimiento de los suelos superficiales —su parte más fértil—, la caída en la productividad agrícola, y otras afectaciones periódicas contra millones de individuos.

La creciente demanda de recursos naturales también se presenta en el mundo desarrollado. Conforme las pequeñas poblaciones (las cuales incluso siguen disminuyendo de tamaño) se tornan económicamente más viables, al mismo tiempo se incrementan

FIGURA 10.1. DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN MUNDIAL 1950-2050



FUENTE: Naciones Unidas, *World Population Prospects: The 1998 Revision*.

las necesidades de energía y recursos para respaldar los altos niveles de calidad de vida. La gente clama por más espacio de vivienda, casas más grandes y más carreteras, lo cual genera mayores requerimientos energéticos.

En tercer lugar, los altos índices de crecimiento demográfico plantean varios dilemas éticos para el Estado y para quienes toman las decisiones en el ámbito internacional. ¿Cómo pueden controlarse los niveles de incremento poblacional sin violar los derechos individuales a la procreación? ¿De qué manera los países desarrollados podrían impulsar la disminución en los índices de natalidad en el mundo subdesarrollado, sin que ello suene como

una estrategia eugenésica? ¿Es posible crear políticas cuyos efectos mejoren la calidad de vida de los individuos ya nacidos, además de garantizar los mismos estándares y mejores condiciones para las futuras generaciones?

Entonces, la población se convierte en un clásico problema de bienes colectivos. Para una pareja o individuo en el mundo subdesarrollado tener más hijos es eminentemente racional: una buena progenie les proporcionaría una fuerza laboral útil en su familia, e incluso podría ayudar a la economía y al bienestar familiar si llevaran ingresos al hogar. Los niños son una red social de seguridad para las familias en países donde los programas gubernamentales no existen. No obstante, lo racional en términos económicos para una familia no siempre es sustentable para la colectividad. La cantidad de tierras comunes se reduce en su base *per capita*, y la calidad del recurso en general declina. Asimismo, lo económicamente racional para una familia no es sustentable bajo la perspectiva del medio ambiente. Los recursos comunes limitados cada vez tienen menores capacidades de satisfacer a la población.

¿Qué acciones pueden tomarse en materia de población a fin de aliviar o mitigar los dilemas discutidos en los párrafos anteriores? La solución del biólogo Garrett Hardin, es decir, el uso de la coerción para prohibir la procreación, no es posible políticamente y resultaría muy difícil en la práctica, tal como lo muestra la experiencia china de la estrategia de "una familia, un hijo". Del mismo modo, respaldarse en presiones grupales con objeto de forzar cambios en la conducta de los individuos tampoco parece viable en naciones demasiado pobladas.<sup>6</sup> Dejando de lado la opción coercitiva, incluso cuando los individuos pudieran preferir tener familias de menor tamaño, los métodos de planificación familiar podrían no estar a su alcance. Alrededor de 120 millones de parejas en el mundo en desarrollo quieren tener acceso a dichos métodos pero no pueden debido a sus altos costos o a que ni siquiera los hay en donde viven. Así, ante la ausencia de métodos

de planificación familiar, los índices de natalidad continuarán su crecimiento, los estados se verían obligados a imponer restricciones coercitivas, y los niveles de abortos se incrementarían. Lo que es claro respecto al problema de la población es su carácter internacional y sus indudables repercusiones globales. Las fotografías captadas por los astronautas del *Apolo XII* en 1969 dieron cuenta de cómo estamos viviendo en la "Nave Espacial Tierra". Ya no vivimos en islas abstraídas del resto de la realidad; las decisiones de uno afectan al todo.

Este asunto es un clásico de la globalidad, ya que no sólo afecta a los estados con altos índices de crecimiento demográfico, sino también a sus vecinos. Los habitantes de territorios superpoblados compiten por obtener una parte de los escasos recursos a su disposición y buscan mejorar su vida en otros países por la vía de la migración, o acuden a la violencia a fin de conseguir el espacio que requieren.

Los estados no son los únicos actores afectados: este tema involucra a individuos, parejas y comunidades, los cuales además cuentan con valores humanísticos y religiosos muy acendrados. También atañe a la comunidad no gubernamental con grupos como Zero Population Growth o el Population Council, cuya labor consiste en tratar de cambiar la actitud de las personas frente a los asuntos relacionados con la población y la procreación, o como la Iglesia católica y algunas sectas islámicas fundamentalistas, quienes se oponen a los métodos anticonceptivos artificiales para controlar el tamaño de las familias. Además, los organismos intergubernamentales como el Banco Mundial, dedicados a promover el desarrollo sustentable, deben realizar su tarea lidiando con ciertos estados miembro opuestos a las discusiones sobre el tema demográfico. Ahora bien, tal vez lo más importante es la inextricable relación entre el tópico de la población y otras cuestiones medioambientales. Ante sus requerimientos de energía y recursos naturales, las poblaciones demandan mayor uso de la tierra para incremen-

tar su productividad agrícola. Entonces, irónicamente, la población podría ser el asunto global primordial, pero muchos estados y demás actores internacionales parecen prestar poca atención al mismo.

*Temas relacionados con recursos naturales*

La creencia en una oferta ilimitada de recursos naturales fue algo lógico a través de gran parte de la historia de la humanidad, cuando la gente migraba hacia zonas deshabitadas o incluso apenas habitaba algunas regiones. Comerciar con los recursos naturales se hizo una actividad necesaria conforme se iba reconociendo que estos recursos no estaban uniformemente distribuidos.

La percepción sobre la oferta ilimitada de recursos económicos fundamentales fue desafiada de forma drástica por los pensadores radicales marxistas. Una de las causas del imperialismo, según Lenin, fue la búsqueda inevitable de nuevas fuentes de materias primas. Los estados capitalistas dependían de los mercados y los recursos de ultramar, precisamente porque la distribución de estos últimos es desigual. El petróleo es uno de estos recursos clave. La demanda de crudo en el mundo industrializado se ha incrementado de manera sustancial, y aquellos países con mayores índices de consumo dependen cada vez más del abasto externo, lo cual los hace víctimas de una vulnerabilidad económica sin precedentes.

La escasez de crudo de 1973, exacerbada por la imposición de un embargo petrolero por parte de los miembros árabes de la OPEP contra aquellos países que respaldaron a Israel en la Guerra del Yom Kippur de ese mismo año, llamó la atención de los políticos y la ciudadanía estadounidenses respecto al tema de la interdependencia en materia de recursos naturales y su carestía potencial. Los norteamericanos se vieron obligados a guardar sus auto-

móviles para ahorrar energía. También debieron esperar en largas filas en las gasolineras a fin de conseguir un poco de combustible. Esto implicaba tener que pelear con sus conciudadanos por un poco de gasolina, todo a causa de acciones tomadas por los abastecedores de petróleo del Medio Oriente, quienes decidieron castigar de esta forma a Estados Unidos por su política a favor de Israel. Por primera vez desde la segunda Guerra Mundial fue la ciudadanía estadounidense quien acabó siendo la más perjudicada por la escasez de algún recurso natural vital. A partir de entonces esta vulnerabilidad ha sido demostrada con recurrencia. A fines de la década de 1970 se presentó otra crisis petrolera cuando cundió el pánico ante la toma del poder de los fundamentalistas islámicos en Irán, uno de los principales productores de crudo. Los precios del petróleo tuvieron un importante aumento debido al nuevo recorte en el abasto y al uso del combustible como arma política. En las grandes economías consumidoras de energía del siglo XXI la correlación directa entre las presiones demográficas y la dependencia y uso de los recursos naturales resulta bastante clara.

Asimismo, en el mundo en desarrollo el asunto de la energía también ha cobrado su factura. En los países deficitarios en petróleo el desarrollo disminuye, exacerbando la brecha de desarrollo, ya que el Estado es incapaz de pagar los recursos energéticos requeridos para el incremento de la productividad en la agricultura y en la naciente industria. Incluso en las naciones productoras de crudo en el Sur, tales como Nigeria, Chad o Gabón, los estudios demuestran que la posesión de petróleo en realidad ha empeorado las condiciones, porque sus líderes ocupan sus ganancias a fin de comprar armas o continuar con sus guerras civiles, en vez de invertir las en el desarrollo social o económico. Así, tomando un encabezado del *New York Times*, "Striking It Poor: Oil as a Curse"<sup>7</sup> ["Haciéndolo mal: El petróleo como maldición"].

Las presiones demográficas y el creciente consumo *per capita* de recursos también han hecho del agua un tema preocupante

sobre recursos naturales en el siglo XXI. El agua potable es un recurso natural clave necesario para toda forma de vida: humanos, animales, y plantas. Sólo 3% del agua de la Tierra es potable, y esta cantidad es un tercio menor a la presente en 1970, pero la demanda continúa incrementándose. La actividad agrícola gasta cerca de dos tercios del uso de agua, la industria un cuarto, y el consumo humano representa menos de un décimo de las reservas. Para 2025, se estima que dos tercios de la población mundial vivirá en países con escasez moderada o severa de agua. Aunque la mayoría de los asuntos relacionados con el agua potable son de índole nacional, estos problemas adquieren cada vez más una dimensión internacional.

Muchos ejemplos ilustran las principales controversias y repercusiones internacionales del problema del agua. La utilización del río Colorado por Estados Unidos para fines de irrigación no sólo ha reducido el cauce de esa vía fluvial, sino que también ha disminuido la calidad del agua que llega hasta México, el usuario río abajo. Para cuando el agua cruza la frontera, el flujo es apenas un arroyuelo y además el líquido es altamente salino, lo cual lleva a la quiebra a los campesinos mexicanos. Similarmente, el control israelí del agua en Cisjordania ha resultado en el racionamiento del líquido a sus vecinos de la región. Ante casos como éstos, el Banco Mundial predice que en el siglo XXI, el agua podría ser el principal asunto de controversia política no sólo entre Israel y Jordania, sino entre Turquía y Siria, y entre India y Bangladesh.

La historia sucede de forma muy parecida en Asia Central, donde dos países río arriba con tierras relativamente pobres, Tayikistán y Kirguistán, son la principal fuente acuífera de los territorios más fértiles río abajo. Bajo el antiguo sistema soviético, el agua era distribuida sin mayor conflicto entre las repúblicas de la zona. En la actualidad los sistemas de agua se han deteriorado y no se ha desarrollado ningún nuevo plan de distribución del líquido entre las ahora repúblicas independientes. En China el agua es

escasa en las ciudades del norte del país, por lo cual se ha diseñado un proyecto para recanalizar el líquido desde la cuenca del río Yangtzé a través de tres canales de mil millas cada uno, a un costo aproximado de 58 mil millones de dólares. Esta cifra representa el doble de otro de los monumentales planes acuíferos de China, la Presa de las Tres Gargantas, el más ambicioso proyecto de construcción de la historia. La función de la presa será generar energía hidroeléctrica. Sin embargo, estos planes no sólo implican altos costos financieros sino que también ocasionan efectos secundarios en detrimento del medio ambiente.

### Contaminación

Conforme las presiones por los bienes comunes van en aumento, la calidad del espacio geográfico disminuye. En las décadas de 1950 y 1960 varios acontecimientos anunciaron el creciente deterioro de la calidad de este tipo de bienes. El oceanógrafo Jacques Cousteau previno al mundo sobre la degradación de los océanos, una alerta confirmada por el derrame petrolero de Torrey Canyon ocurrido frente a las costas de Inglaterra. Por su parte, Rachel Carson publicó en 1962 *Silent Spring* [*La primavera silenciosa*], donde habló de los peligros de la contaminación del medio ambiente provocada por desechos químicos.<sup>8</sup> La naturaleza ha sido deteriorada por la actividad humana asociada con sus prácticas agrícolas e industriales. El desarrollo económico tanto en la agricultura como en la industria ha tenido **externalidades** negativas —costosas consecuencias imprevistas— para todos, aunadas a sus efectos positivos.

Aunque muchas de estas externalidades negativas pudieran ser de carácter local, otras tienen implicaciones nacionales o internacionales. Ejemplo de ello son dos asuntos de la agenda mundial del siglo XXI: el deterioro de la capa de ozono y el calentamiento

global. Ambas cuestiones comparten características comunes. Primero, se refieren a la contaminación en espacios que no pertenecen a ningún Estado en particular. Segundo, ambas son producto de externalidades negativas asociadas con el creciente desarrollo económico. Tercero, su debate propicia la confrontación entre distintos grupos de estados. Por último, los dos temas han sido objeto de intensas negociaciones internacionales.

El deterioro de la capa de ozono apareció en la agenda internacional en 1975, tras haberse dado a conocer un reporte realizado por dos científicos estadounidenses, el cual atribuía el fenómeno al uso de clorofluorocarbonos (CFC), un químico de uso común en sistemas de refrigeración. No obstante, la correlación entre los CFC y la merma del ozono atmosférico había sido cuestionada por mucho tiempo. Pero en menos de un decenio, después de la publicación de nuevos datos confirmando el ensanchamiento del agujero de ozono sobre la Antártida, la mayoría de los estados y varios científicos expertos reconocieron el problema. Estados Unidos y los países europeos eran los principales productores de CFC, además de los más grandes consumidores, aunque su utilización en naciones en desarrollo como India, China, Brasil y México ha aumentado 10% anual, conforme la industrialización se acelera.

A partir de 1985 los estados se comprometieron a cooperar en investigación y recopilación de datos. Tanto por el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Dañan la Capa de Ozono de 1987, como por el Acuerdo de Londres de 1990, varios países acordaron emprender un plan con el objetivo de completar la paulatina erradicación de los productos químicos dañinos para el ozono.<sup>9</sup> A principios de la década de 1990, conforme surgieron nuevas evidencias acerca del creciente deterioro de la capa de ozono, se fueron acelerando los plazos para prohibir los CFC y se adelantaron algunas fechas límite para la eliminación de otras sustancias peligrosas. Como resultado de estas políticas, la producción glo-

bal de CFC ha disminuido 75% desde la implementación del protocolo, aunque en ciertos países subdesarrollados su producción ha aumentado un poco. En el marco de los acuerdos mencionados, las naciones desarrolladas convinieron pagar los gastos derivados de la erradicación de los CFC en el mundo en desarrollo. Así, el Fondo Multilateral para la Implementación del Protocolo de Montreal ayuda a los estados menos desarrollados a cumplir con los estándares de uso de los CFC fijados en los compromisos internacionales. Más de 12 mil millones de dólares en recursos han sido asignados a 121 países. Aun cuando continúa la demanda de productos que usan compuestos similares a los CFC, la investigación encaminada a encontrar sustitutos a dichas sustancias es prometedora.

El caso del combate al deterioro de la capa de ozono plantea un ejemplo de relativo éxito. Los estados pudieron reconocer un problema ambiental antes de que se convirtiera en una crisis mayor y reaccionaron implementando medidas de fuerte impacto. Tanto el mundo desarrollado como el subdesarrollado participaron e, incluso, los países más ricos ayudaron a los pobres a financiar los cambios tecnológicos necesarios para ir eliminando los CFC.

El tema del cambio climático global, o efecto invernadero, ha sido algo complicado. Por un lado, están los argumentos científicos incuestionables. La preponderancia de las emisiones de gases de invernadero viene de la quema de combustibles fósiles en las naciones industrializadas del Norte. Ahora bien, en los países en desarrollo también se pueden encontrar fuentes de este tipo de contaminantes, en especial por la deforestación de los trópicos causada por la agricultura y la industria maderera. La figura 10.2 muestra las emisiones *per capita* de dióxido de carbono por región. Cabe recordar que no existe un acuerdo internacional sobre esta clase de emisiones.

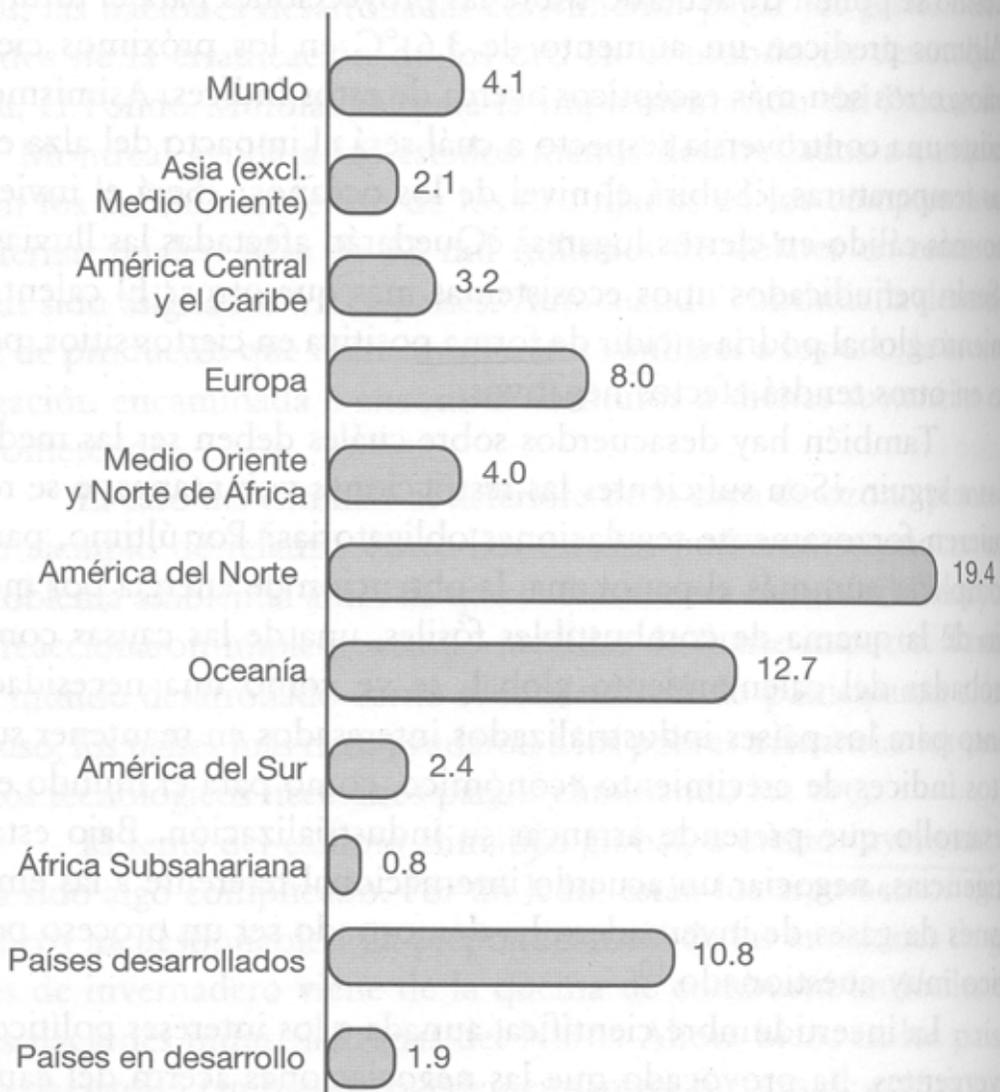
Por otra parte, los modelos de cambio climático son rudimentarios. Hay una disputa respecto a si en verdad las temperatu-

ras globales han subido y, de ser así, cuál es la magnitud de su incremento. Mientras la mayoría coincide en que la temperatura del planeta ha aumentado entre 0.3 y 0.6 °C desde 1990, los científicos no se ponen de acuerdo sobre las proyecciones para el futuro. Algunos predicen un aumento de 3.6 °C en los próximos cien años; otros son más escépticos acerca de estos índices. Asimismo, existe una controversia respecto a cuál será el impacto del alza en las temperaturas. ¿Subirá el nivel de los océanos? ¿Será el invierno más cálido en ciertos lugares? ¿Quedarán afectadas las lluvias? ¿Serán perjudicados unos ecosistemas más que otros? El calentamiento global podría incidir de forma positiva en ciertos sitios, pero en otros tendrá efectos negativos.

También hay desacuerdos sobre cuáles deben ser las medidas a seguir. ¿Son suficientes las restricciones voluntarias, o se requieren forzosamente regulaciones obligatorias? Por último, para complicar aún más el panorama, la obtención de energía por medio de la quema de combustibles fósiles, una de las causas comprobadas del calentamiento global, se ve como una necesidad, tanto para los países industrializados interesados en mantener sus altos índices de crecimiento económico, como para el mundo en desarrollo que pretende arrancar su industrialización. Bajo estas exigencias, negociar un acuerdo internacional referente a las emisiones de gases de invernadero ha demostrado ser un proceso político muy cuestionado.<sup>10</sup>

La incertidumbre científica, aunada a los intereses políticos divergentes, ha provocado que las negociaciones acerca del cambio climático se hayan convertido en una serie de controversias respecto a los plazos y objetivos a perseguir. En 1992 se firmó en Río de Janeiro la Convención de Redes de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la cual fue efectiva a partir de 1994. Este documento adolecía de una debilidad relativa, al no incluir obligaciones legales para reducir las emisiones de dióxido de carbono hasta los niveles permisibles acordados.

FIGURA 10.2. EMISIONES *PER CAPITA* DE CO<sub>2</sub>  
(DIÓXIDO DE CARBONO)  
(en miles de toneladas métricas)



FUENTE: Sitio de Internet del World Resource Institute, 2003 (earthtrends.wri.org).

El protocolo de Kyoto de 1997 enmendó el documento de Naciones Unidas de 1992. Su objetivo es estabilizar la concentración de gases de invernadero, y delineó las metas internacionales para reducir sus emisiones hacia 2010. De acuerdo con el proto-

colo, los países desarrollados (incluyendo Estados Unidos, Europa y Japón) deberán disminuir en la próxima década el total de sus emisiones de gases de invernadero en niveles 5% más bajos que aquellos de 1990; Japón se comprometió a reducirlos 6%, Estados Unidos 7% y la Unión Europea 8%. Ahora bien, ni en el Protocolo de Kyoto, ni en el acuerdo previo de la ONU, se contempló a las naciones en desarrollo para cumplir con las limitaciones requeridas.

El protocolo estipula mecanismos de flexibilidad diseñados para que cumplir las metas sobre emisiones de gases pueda ser eficiente en sus costos. En primer lugar, se permitirá intercambiar rangos de emisiones entre países. Esto ofrecerá incentivos a las naciones para emprender reducciones mayores a sus metas establecidas, y negociar estos excedentes con otros firmantes del pacto. En segundo término, es posible obtener créditos por la creación de "depósitos de carbono". Como los bosques absorben el dióxido de carbono del aire y ayudan al enriquecimiento del aire en la atmósfera, los estados podrían disminuir sus emisiones al ganar créditos por medio de la plantación de nuevos árboles. No obstante, hay un debate sobre si dichos depósitos en verdad saciarían toda o parte de la reducción de emisiones requerida por el planeta. Termino, la implementación conjunta permite a los países participar en proyectos enfocados en la disminución de emisiones y daría a estas naciones la opción de recibir parte del crédito. Cada mecanismo representa una técnica científica altamente compleja pensada con la finalidad de reducir las emisiones, aunque cada una implica costos económicos cuya estimación es a veces muy difícil, si no imposible.

El Protocolo de Kyoto deberá cumplir con dos requisitos antes de su plena puesta en marcha. Primero, requiere la ratificación de 55 países, lo cual no fue tan complicado. En segundo lugar, necesita ser ratificado por aquellas naciones industrializadas cuyas emisiones de dióxido de carbono representen 55% del total

de la cantidad emitida por este grupo de países. Japón, la Unión Europea, Canadá y otros pequeños estados industrializados ya han aprobado el acuerdo. Estados Unidos firmó el protocolo durante la administración Clinton, pero su ratificación definitiva ha sido negada por el gobierno del presidente Bush. Así, antes de que el pacto comience a operar, Rusia (emisor del 17% de los gases de invernadero) deberá firmar el acuerdo para poder rebasar el mínimo del 55% requerido, en especial tras la incorporación de Australia al bloque opositor estadounidense. Esto ocurrió a fines de 2004.

Estados Unidos se opone al protocolo por diversas razones. Algunos miembros del Congreso argumentan que los recortes de emisiones exigidos a los países desarrollados son demasiado altos, lo cual traería una injusta ventaja económica para las naciones en desarrollo porque a éstas no se les imponen restricciones a sus emisiones de gases de invernadero. Esta visión no es compartida por Japón y la Unión Europea, quienes, además de haber ratificado el acuerdo, ya han emprendido esfuerzos significativos en pro de la reducción de sus emisiones. Para el año 2000 estos países habían estabilizado sus niveles de emisiones en rangos comparables a los de 1990. Estados Unidos pretende utilizar la carta de sus "depósitos de carbono" a fin de que se le condone un porcentaje de sus requerimientos de disminución de emisiones, pero los europeos no están de acuerdo. Mientras los estadounidenses continúan exponiendo sus objeciones, sus índices de emisiones siguen en aumento. En 2000 éstas fueron 13% superiores a las presentadas en 1990. Para 2010, si las cosas continúan como hasta ahora, las emisiones de gases en Estados Unidos podrían incrementarse 26%. Conforme más se retrase un acuerdo, las negociaciones se irán complicando cada vez más. En 2003, probablemente adelantándose a los acontecimientos futuros, abrió operaciones el Mercado de Cambios del Clima como una especie de sistema bursátil de intercambio de índices de emisiones contaminantes. Algunas com-

pañías estadounidenses ya están participando en este mercado, anticipándose a los requerimientos obligatorios que de seguro serán puestos en práctica en un futuro.

Como puede apreciarse, el calentamiento global permanece en la agenda internacional, mientras continúan celebrándose conferencias mundiales encargadas de ir diluyendo las diferencias. Respecto al deterioro de la capa de ozono, los estados, las corporaciones multinacionales y las organizaciones no gubernamentales, han ido definiendo sus posturas con mucha claridad, aunque éstas no necesariamente coinciden entre sí.

#### *Organizaciones no gubernamentales ambientalistas en acción*

Las ONG han desempeñado un papel fundamental en los temas de medio ambiente desde la década de 1960. Conforme aumenta el número de ONG ambientalistas, así como se han incrementado las ONG en general, la gama de intereses que persiguen también se diversifica. En los temas demográficos, Zero Population Growth promueve el establecimiento de límites al crecimiento poblacional, mientras la Iglesia católica se opone a los controles natales artificiales. En los asuntos relacionados con recursos naturales, organismos como Nature Conservancy y Rainforest Action Network se encargan de cabildear en pro de la conservación de los suelos, mientras el Earth Island Institute y la Global Climate Coalition— un grupo patrocinado por algunas industrias interesadas en limitar las emisiones de gases de invernadero— tienen a la contaminación ambiental como su principal tema de preocupación.

Las ONG llevan a cabo un sinnúmero de funciones fundamentales en los asuntos medioambientales. Primero, sirven como críticos internacionales, ocupando muchas veces a los medios de comunicación a fin de hacer pública su insatisfacción y conseguir incluir el tema del medio ambiente en las agendas nacionales e in-

ternacionales. Por ejemplo, Rainforest Action Network lanzó una iniciativa en contra de la deforestación de la selva amazónica provocada por la expansión de las actividades ganaderas. Asimismo, culpó a la empresa Burger King de incentivar esto a través de la compra de carne a los productores del Amazonas. Por su parte, las acusaciones de Greenpeace a Brasil por la incontrolada tala de árboles de caoba condujo al gobierno brasileño a detener todos los embarques de maderas preciosas al exterior hasta que hubiera una mejora en las prácticas forestales del país. En segundo término, las ONG pueden actuar por medio de los organismos intergubernamentales, incluso propiciando cambios en los mismos. Por ejemplo, las ONG hicieron esto con la Comisión Internacional Ballenera al fomentar su transformación, de un órgano limitado a fijar cuotas para la caza de ballenas, hasta convertirlo en una comisión enfocada en erradicar por completo la depredación de los cetáceos. En tercer lugar, las ONG ayudan en el monitoreo y la aplicación de las regulaciones ambientales, ya sea señalando los problemas de medio ambiente más urgentes, o yendo directamente a inspeccionar los lugares afectados. Muestra de ello es la ONG TRAFFIC, el programa de seguimiento al tráfico de animales auspiciado por el Fondo Mundial para la Vida Salvaje e IUCN-The World Conservation Union. Esta ONG está autorizada para llevar a cabo inspecciones bajo la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas. Cuarto, las ONG pueden fungir como parte importante de las comunidades transnacionales de expertos, colaborando con sus contrapartes en los organismos intergubernamentales y las agencias gubernamentales a fin de cambiar ciertas prácticas y procedimientos medioambientales. Una comunidad epistémica de esta naturaleza la constituye el Programa de Acción Medioambiental de Naciones Unidas en el Mediterráneo. Varios expertos se reunieron para discutir estrategias encaminadas a mejorar la calidad del agua de mar. Este programa se abocó a recopilar información acerca del particular y a diseñar planes de moni-

toreo en la cuenca mediterránea. Este mismo grupo de personas también decidió participar en procesos de cabildeo interno con el objetivo de concientizar a las elites de los gobiernos locales sobre la problemática del mar. Por último, y tal vez más importante que cualquier otra cosa, las ONG tienen la capacidad de influir de manera directa en las políticas medioambientales del Estado, dando información respecto a las opciones disponibles, en algunas ocasiones iniciando procesos legales, y cabildeando ante la burocracia y los legisladores estatales. Ahora bien, después de todo, pese a la creciente importancia de las ONG, todavía son los estados quienes tienen la responsabilidad primordial de emprender acciones a favor del medio ambiente.

#### *Un poco de teoría*

Una de las razones por las cuales muchos asuntos medioambientales han sido tan polémicos en el ámbito político, es que los estados han tendido a definirse a través del divisivo eje de los países desarrollados y subdesarrollados —Norte-Sur—, aunque algunas naciones industrializadas han propiciado estas diferencias en mayor medida. Para el mundo desarrollado la mayoría de los temas de medio ambiente son efecto de la explosión demográfica, un problema típico de los países en desarrollo. Bajo su perspectiva, los índices de crecimiento poblacional deben disminuir para reducir también la externalidad negativa de la contaminación. Aquellas naciones desarrolladas que han disfrutado los beneficios del auge económico y la industrialización parecerían estar en disposición de pagar algunos costos adicionales para garantizar un medio ambiente seguro y sano.

Los estados del Sur en desarrollo perciben los temas medioambientales de forma distinta. Estos países están en lo correcto al señalar que varios de los problemas del medio ambiente —in-

cluyendo la sobreexplotación de los recursos naturales y los asuntos relacionados con la contaminación, el deterioro de la capa de ozono, y las emisiones de gases de invernadero— son resultado de los excesos del mundo industrializado. Al explotar el medio ambiente y abusar de los bienes colectivos, los países desarrollados consiguieron sus altos niveles de crecimiento económico. Al poner restricciones a las naciones en desarrollo, y no permitirles explotar sus propios recursos naturales, o limitarles el uso de combustibles fósiles vitales, el mundo industrializado pudo haber impedido el desarrollo del Sur. Entonces, como los estados desarrollados han sido responsables de la mayor parte de los excesos contra el medio ambiente, son ellos quienes deben pagar para sanarlo.

El reto de enfrentar los asuntos globales es intentar negociar un término medio donde se refleje el hecho de que ambas partes están, en realidad, en lo correcto. Los altos índices de crecimiento demográfico son un problema fundamental en el Sur, que no podrá solucionarse hasta lograr mejores niveles de desarrollo en esa región. En cambio, la sobreexplotación de los recursos naturales es un conflicto causado por el Norte. Poderosos intereses económicos en el Norte constantemente tratan de recordar al mundo que una modificación en el uso de los recursos podría conducir a menores estándares de vida. La contaminación es un subproducto de ambos —Norte y Sur—, pero en el Sur tiende a ser debido al aprovechamiento inadecuado de los recursos terrestres y acuíferos ocasionado por el exceso de población, mientras en el Norte se explica por los efectos colaterales y las externalidades negativas de la industrialización. Así, el tema del medio ambiente, más que cualquier otro asunto global, relaciona los intereses económicos con sus consecuencias. La seguridad económica debería poder propiciar de igual manera la seguridad ambiental.

Realistas, liberales y radicales no tienen el mismo grado de preocupación por los asuntos medioambientales, pero cada una de estas perspectivas ha ido modificándose en respuesta a ciertos

cambios externos. El principal énfasis de los realistas se encuentra en la seguridad del Estado, aunque algunos teóricos del realismo han empezado a expandir su espectro a fin de incluir la seguridad humana. Cualquiera de estas versiones de la seguridad requiere una sólida base demográfica, fuentes casi autosuficientes de alimentos y un buen abasto de recursos naturales. Los altos costos de los recursos naturales o del combate a la contaminación merman la capacidad de un Estado para tomar decisiones independientes. Así, los realistas acomodan los temas globales con los conceptos teóricos del Estado, el poder, la soberanía y el equilibrio de poder.

Por otro lado, los radicales se enfocan en los costos económicos del problema del medio ambiente. Estos teóricos opinan que estos costos son mayores para el Sur subdesarrollado y para los sectores más pobres del Norte. Ninguna de estas cargas ambientales es aceptable bajo la perspectiva radical.

Tanto realistas como radicales reconocen con toda claridad que las controversias acerca de los recursos naturales y su escasez pueden conducir a la violencia e, incluso, a la guerra. El politólogo Thomas Homer-Dixon ha propuesto un modelo donde es posible establecer una relación entre medio ambiente y conflictos.<sup>11</sup> La figura 10.3 muestra estas hipotéticas relaciones. Aunque no todos coincidirían con sus líneas causales, el modelo resulta muy provocador y puede ser una fuente de preocupación para las clases políticas.

En contraste, los liberales han visto típicamente al tema medioambiental como apropiado para la agenda internacional del siglo XXI. Su visión más amplia sobre la seguridad, aunada a la preponderancia dada a su noción de un sistema internacional interdependiente —cuya interconexión quizá lo acerque a ser una sociedad internacional en vez de un sistema—, hace que los liberales consideren los asuntos del medio ambiente como susceptibles a la acción conjunta de todos los países. Como la teoría liberal contempla a una gran variedad de actores internacionales diferentes,

incluidos los de carácter no gubernamental emanados de la sociedad civil global, los temas medioambientales y de derechos humanos son tópicos internacionales legítimos, e incluso clave, en el marco del siglo XXI, de acuerdo con los liberales. A diferencia de realistas y radicales, quienes temen sujetar al Estado a la dependencia con otros países porque ésta podría debilitar el poder estatal y, por ende, su capacidad de acción, los liberales aplauden la interdependencia y tienen fe en el ingenio tecnológico de las personas para resolver muchos de los dilemas en cuanto a recursos naturales se refiere.

Asimismo, los constructivistas se sienten cómodos con la idea de los temas de medio ambiente como arena para la acción internacional. Los asuntos medioambientales demuestran la gran relevancia del discurso. Los constructivistas están interesados en contestar de qué manera las elites políticas y científicas definen el problema, y cómo esta definición cambia con el tiempo mientras se van posicionando nuevas ideas dentro de los distintos sistemas de creencias. Los constructivistas también se dan cuenta de la forma en la cual los temas medioambientales desafían los principios fundamentales de la soberanía. Una de las principales tareas intelectuales para los constructivistas ha sido descifrar las raíces y prácticas de la soberanía.

#### LOS DERECHOS HUMANOS:

##### LA PROTECCIÓN A LA DIGNIDAD HUMANA

El tema de los derechos humanos, el trato a individuos y grupos de individuos, ha tenido una génesis histórica más prolongada que los asuntos medioambientales, pero su dimensión global apenas ha despuntado en fechas recientes. Antes de 1945 las relaciones entre un Estado y las personas dentro de él eran una preocupación estatal y no internacional. Los estados tenían plena soberanía sobre sus

## Guía de debates

*¿Quién es el principal responsable de los problemas medioambientales que enfrenta el mundo contemporáneo: los países industrializados o las naciones en desarrollo?*

### **Los países industrializados son responsables:**

- Los países industrializados tienen apetitos insaciables por acaparar los recursos naturales, aún más allá de lo necesario para mantener un adecuado estándar de vida
- Las emisiones de las plantas industriales y los automóviles, las cuales se originan de manera desproporcionada en los países desarrollados, son las principales responsables del deterioro de la capa de ozono, de la generación del efecto invernadero y, por ende, del calentamiento global y del cambio climático
- La agroindustria en las naciones desarrolladas es responsable de la contaminación de los acuíferos y la generación de desperdicios tóxicos, por usar fertilizantes y otros productos nocivos
- Las compañías fabricantes de productos químicos en los países industrializados producen desechos de alta toxicidad y difícil degradación
- La demanda excesiva de energía y de recursos provenientes de los bosques en los países en desarrollo se traduce en una presión insostenible para el medio ambiente

### **Las naciones en desarrollo son responsables:**

- Los altos índices de natalidad característicos del mundo en desarrollo, obligan a las comunidades a expandir sus tierras de cultivo, lo cual provoca que las poblaciones deban establecerse en zonas marginales
- El uso de tierras marginales para la agricultura y la ganadería lleva a la desertificación en lugares de por sí secos y al surgimiento de erosión e inundaciones en zonas húmedas

*¿Quién es el principal responsable de los problemas medioambientales que enfrenta el mundo contemporáneo: los países industrializados o las naciones en desarrollo?*  
(continuación)

- Los países con más elevados índices de natalidad no pueden cubrir la demanda de servicios sanitarios básicos a sus poblaciones; ello propicia la aparición de enfermedades y la degradación del medio ambiente
- Cuando las naciones en desarrollo se industrializan, también comienzan a experimentar presiones para incrementar su producción a fin de poder satisfacer las demandas de su población, aunque no se pone atención en hacerlo por medio de procesos no nocivos al medio ambiente

ciudadanos, es decir, ostentaban una autoridad legal suprema. Sin embargo, con el paso del tiempo se fueron desarrollando cinco excepciones. En 1815 las principales potencias europeas iniciaron las negociaciones de un tratado, cuya conclusión llegó hasta 1890, el cual reconocía la obligación de los estados de abolir la trata de esclavos. No obstante, sería en 1926 cuando la práctica de la esclavitud fue erradicada por completo en la comunidad internacional. En el siglo XIX surgió la noción de que toda persona tiene derecho a atención médica durante un conflicto armado, incluso si este servicio es proporcionado por un Estado beligerante. En el siglo XX los extranjeros internados legalmente en un país ya tenían garantizadas las mínimas protecciones a sus derechos civiles por parte del Estado anfitrión. Los trabajadores también adquirieron ciertos derechos de protección bajo los lineamientos de la Organización Internacional del Trabajo, y algunas minorías específicas dentro de los países vencidos en la primera Guerra Mundial recibieron garantías internacionales nominales en el marco de la Liga de las Nacio-

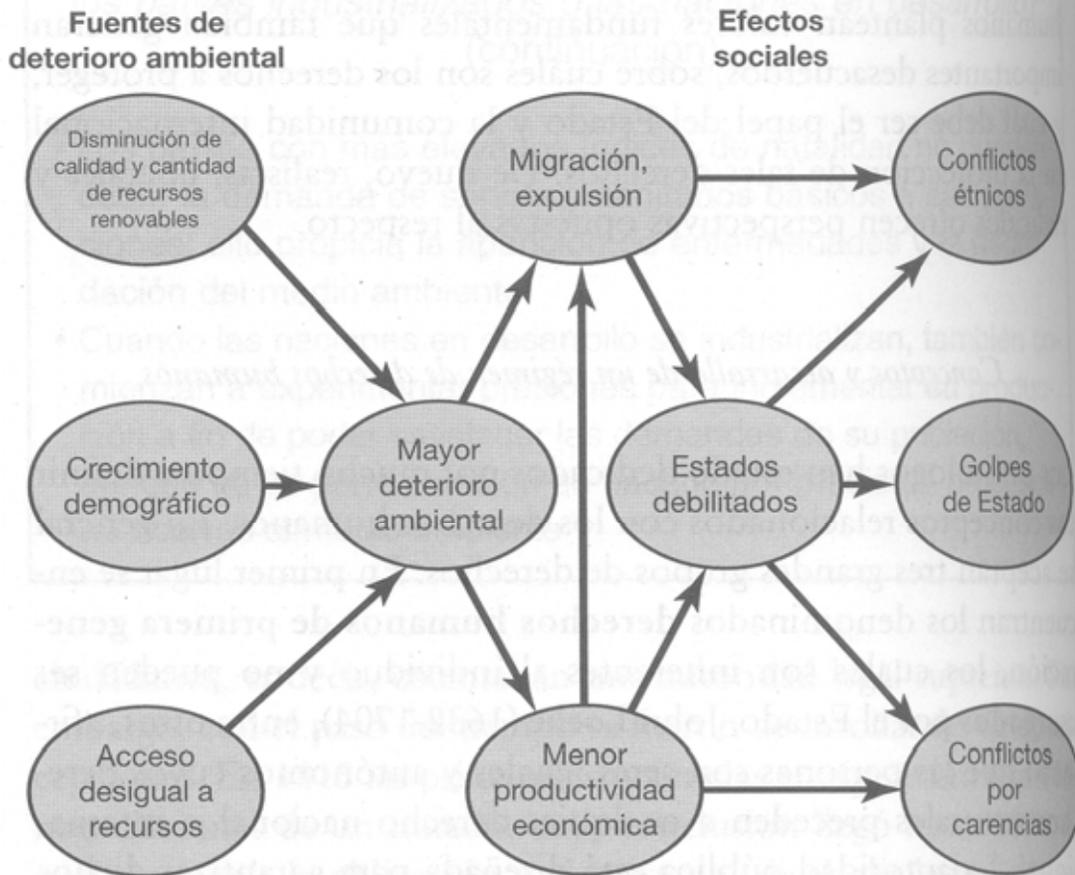
nes. Sin embargo, la protección de los individuos para cualquier otro propósito siguió siendo facultad exclusiva del Estado.<sup>12</sup>

Igual que los temas de población, los asuntos de derechos humanos plantean valores fundamentales que también generan importantes desacuerdos, sobre cuáles son los derechos a proteger, y cuál debe ser el papel del Estado y la comunidad internacional en la protección de tales derechos. De nuevo, realistas, liberales y radicales ofrecen perspectivas opuestas al respecto.

### *Conceptos y desarrollo de un régimen de derechos humanos*

Los politólogos han estado dedicados por mucho tiempo a definir los conceptos relacionados con los derechos humanos. En general se aceptan tres grandes grupos de derechos. En primer lugar se encuentran los denominados **derechos humanos de primera generación**, los cuales son inherentes al individuo y no pueden ser usurpados por el Estado. John Locke (1632-1704), entre otros, afirmaba que las personas son seres iguales y autónomos cuyos derechos naturales preceden a cualquier derecho nacional o internacional. La autoridad pública está diseñada para garantizar dichos derechos. Algunos documentos históricos son clave al rastrear el reconocimiento de esta clase de prerrogativas, tales como la Carta Magna inglesa de 1215, la Declaración de los Derechos del Hombre francesa de 1789, y la Declaración de Derechos de 1791, constituida por las diez primeras enmiendas a la Constitución de Estados Unidos. Estos documentos señalan aquellos derechos individuales imprescriptibles por cualquier gobierno. Por ejemplo, ninguna persona podrá ser "privada de su vida, de su libertad, o de su propiedad, sin el debido procedimiento de ley". Los derechos políticos y civiles dominan la categoría de los derechos de primera generación: las libertades de expresión, de reunión, de prensa y de credo. Como estos derechos no pueden ser eliminados por

FIGURA 10.3. ALGUNAS FUENTES Y CONSECUENCIAS DEL DETERIORO AMBIENTAL



FUENTE: Thomas F. Homer-Dixon, "Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence and Cases", *International Security*, 19:1, verano 1994, p. 31. Reimpreso bajo permiso.

el Estado, en ocasiones se los llama derechos negativos. Para algunos teóricos, y para muchos especialistas estadounidenses, éstos serían los únicos derechos humanos reconocidos. Los derechos humanos de primera generación están en coincidencia con la tradición liberal y son ampliamente aceptados por los realistas. Incluso Carlos Marx calificaba a ciertos derechos civiles como buenos, aunque evitaba poner énfasis en los derechos de propiedad.

Los **derechos humanos de segunda generación** fueron des-

arrollados en buena parte por los discípulos de Marx y otros pensadores radicales socialistas. La preocupación primordial de Marx era el bienestar de la clase trabajadora. La labor de los estados debe ser garantizar buenas condiciones de vida de sus ciudadanos; es derecho del ciudadano beneficiarse de los avances socioeconómicos del Estado. Esta visión subraya algunos derechos materiales mínimos que la autoridad estatal estaría obligada a ofrecer a sus ciudadanos. El Estado tiene la responsabilidad de proporcionar seguridad social a los individuos y, por ende, las personas deberían tener acceso a educación, servicios de salud, seguridad social y vivienda, aunque la ponderación del alcance de estos derechos no pueda especificarse. Esta clase de prerrogativas se denominan derechos positivos. Sin las garantías a estos derechos sociales y económicos los derechos políticos y civiles no tendrían mucho sentido. La Unión Soviética y otros estados socialistas en el bloque oriental comunista de la Guerra Fría colocaban a los derechos sociales y económicos en un nivel de importancia similar o superior a los derechos políticos y civiles, tal como lo hacen algunos países europeos actuales con políticas basadas en el estado de bienestar.

Los **derechos humanos de tercera generación** son producto del pensamiento de finales del siglo XX y plantean los derechos de diversos grupos sociales. Entre quienes son elegibles en esta categoría están las minorías étnicas o indígenas dentro de un país, o aquellas agrupaciones diseñadas para algún sector de la población en particular, tales como las mujeres o los niños. Incluso, algunos teóricos han incorporado ciertos derechos grupales a la lista de derechos individuales. Ejemplo de ello son los derechos a un medio ambiente seguro, a la paz y a la seguridad humana, y a vivir en una democracia.

En 1948, con base en añejas tradiciones filosóficas y religiosas, así como en las tres generaciones de derechos humanos, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Este documento consta de

treinta principios que incorporan derechos políticos y económicos, los cuales serían, a su vez, codificados en dos textos posteriores: el Pacto Internacional sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y el Convenio Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos. Estos pactos, aprobados en 1966 y ratificados en 1976, en conjunto se conocen como “la declaración internacional de derechos”. Estos derechos han sido ampliados a fin de incluir algunas convenciones especiales para las mujeres y los refugiados, y combatir distintos tipos de discriminación.

Estos estándares de derechos humanos de amplio alcance, aunados a la diversidad de actores involucrados en la consolidación de sus principios, han conducido a varios académicos a señalar la existencia de un régimen internacional de derechos humanos. El término “régimen” se refiere a un conjunto de reglas, normas y procedimientos consensuados, los cuales surgen a partir de avanzados niveles de cooperación, más allá de la sola voluntad de negociar internacionalmente y de coordinar resultados políticos de manera periódica. La noción de régimen sugiere que los estados desarrollen principios acerca de cómo deben tratarse ciertos problemas. A través del tiempo tales principios se materializan en la aceptación de reglas de acción y comportamiento, las cuales pueden ser explícitas —por ejemplo, el caso del derecho internacional cuando está codificado— o implícitas. Los regímenes son “principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones donde convergen las expectativas de los actores respecto a un tema en particular”.<sup>13</sup> Sin importar si los principios están o no formalizados en una organización o tratado internacional, los regímenes tienen la capacidad de guiar las acciones de los estados. El régimen de derechos humanos, al igual que otro tipo de regímenes, se compone de una red de organizaciones —globales y regionales, con objetivos muy generales o especializados, gubernamentales y no gubernamentales— cuyas actividades están relacionadas con asuntos relevantes en el contexto del régimen. Aquéllas no só-

lo incluyen a los instrumentos de Naciones Unidas (la Comisión de Derechos Humanos dentro de ECOSOC, la Comisión sobre el Estatus de la Mujer y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos), sino también los comités especiales de monitoreo establecidos conforme los principales tratados internacionales sobre derechos humanos civiles, políticos, económicos, sociales, de la niñez, de protección a los pueblos indígenas y contra la discriminación racial. Por su parte, los grupos regionales también han establecido parámetros y creado órganos de monitoreo y adjudicación. Algunos de los casos más notables de esta clase de instituciones son la Comisión Europea sobre Derechos Humanos y la Corte Europea de Derechos Humanos.

De entre los desacuerdos y controversias dentro del régimen de derechos humanos, ninguno ha sido tan sobresaliente como la discusión acerca de si las distintas concepciones de los derechos humanos y aquellos derechos específicos protegidos son en realidad aplicables universalmente o no.

¿En verdad existen los **derechos universales**? La contestación a esta pregunta todavía genera desacuerdos. Claramente, ciertos estados dan prioridad a una generación de derechos sobre otras. Los expertos de diferentes regiones del mundo han postulado el relativismo cultural, un concepto que coloca a la cultura como factor determinante en la concepción de los derechos humanos, por lo cual la relevancia de la protección de un derecho depende de cada ámbito cultural en particular. Un grupo de autores asiáticos, incluyendo algunos en China, Indonesia, Malasia, Singapur y Vietnam, han enarbolado este argumento, es decir que el término derechos humanos globales es inexacto, porque estos derechos son relativos según cada cultura. Desde su perspectiva, cuando la población regional y sus condiciones territoriales son demasiado severas, la defensa de los derechos humanos de un individuo en detrimento del bienestar de la comunidad en su conjunto puede resultar dañina y hasta representar un riesgo en po-

tencia. Los derechos individuales de primera y segunda generación pueden entrar en conflicto con los derechos colectivos de los grupos. Por ejemplo, en varias culturas asiáticas la tradición es otorgar la primacía a la colectividad sobre la persona.<sup>14</sup> Otros están en desacuerdo con esto. El documento final de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993 dice: "Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y relacionados". Tal vez las palabras del secretario general de la ONU, Kofi Annan, lo definieron de una forma más persuasiva: "Jamás fueron los pueblos quienes se quejaron acerca de la universalidad de los derechos humanos, ni tampoco fueron ellos los que consideraron a estos derechos como una imposición del Occidente o del Norte. En realidad fueron algunos de sus líderes quienes lo hicieron".<sup>15</sup>

#### *El régimen de derechos humanos en acción*

Durante los últimos cincuenta años el régimen internacional de derechos humanos ha ido en evolución. Los estados, los organismos intergubernamentales y las organizaciones no gubernamentales han ayudado a establecer y clarificar los estándares y normas explicados en párrafos anteriores. Tradicionalmente los estados han defendido que estas funciones son prerrogativa exclusiva de ellos, y sus limitaciones se encuentran circunscritas en la constitución de cada país. Estados Unidos argumentó esto en la época de la lucha por los derechos civiles en las décadas de 1950 y 1960. La discriminación en contra de los afroamericanos era un problema dentro de la sociedad estadounidense, el cual debía ser atendido por las autoridades federales de ese país. La República Popular de China también ha sido una de las principales promotoras de este precepto, rechazando cualquier interferencia en su política interna de derechos humanos.

En el transcurso del siglo XX, con la aparición de las comunicaciones masivas y la difusión de la información acerca de cómo trataban los distintos gobiernos del mundo a sus pueblos, surgió un nuevo enfoque sobre los derechos humanos. Esta postura se basa en pensar que la forma en la cual un gobierno trata a sus ciudadanos es capaz de afectar al resto de la comunidad global. El maltrato a individuos y minorías puede exacerbar las tensiones étnicas, causando conflictos más allá de las fronteras nacionales. Asimismo, el maltrato a personas dentro de un país rebaja a toda la especie en general, amenazando con debilitar la esencia de la humanidad en todo el planeta. El Holocausto, el genocidio perpetrado por los nazis en contra de judíos, gitanos y un sinnúmero de minorías, atrajo la atención de la comunidad internacional de una forma sin precedentes. Los grupos no gubernamentales participantes en la conferencia fundadora de Naciones Unidas, celebrada en San Francisco, impulsaron la inclusión del tema de los derechos humanos en la agenda de la naciente organización. Estas agrupaciones señalaban la importancia de que la comunidad internacional asumiera sus responsabilidades como actor principal —si bien no exclusivo— en la promoción y fomento de los estándares globales para los derechos humanos.

¿Qué puede hacer la comunidad internacional? ¿Qué tanto pueden hacer Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales si éstos se componen de estados soberanos que amenazan los derechos individuales? Las actividades de la ONU y demás OIG relacionadas con los derechos humanos han sido confinadas a áreas muy específicas.<sup>16</sup> En primer lugar, Naciones Unidas ha participado en la configuración de los estándares internacionales sobre derechos humanos.

En segundo término, la ONU y la Comisión Europea sobre Derechos Humanos han trabajado para monitorear la conducta del Estado, estableciendo procedimientos a fin de recibir quejas acerca de algunas prácticas estatales inadecuadas, compilar repor-

tes de los interesados y de los observadores neutrales de la conducta de los estados e investigar presuntas violaciones. La labor de monitoreo se ha enfocado más en los derechos políticos asociados con la democracia o los derechos civiles, en vez de centrarse en los derechos de segunda generación.

Las ONG pueden complementar las actividades de los organismos intergubernamentales, y su trabajo ha sido de particular utilidad en cuestiones de monitoreo. Fundada en 1961, Amnistía Internacional se erige tal vez como el monitor más efectivo en el tema de los derechos humanos. Esta organización estuvo involucrada en los esfuerzos realizados a fin de terminar con los abusos a los derechos humanos cometidos en Uruguay y Paraguay, por medio de la publicación de reportes de abusos, el envío de observadores a los procesos judiciales, y el cabildeo ante autoridades gubernamentales. Del mismo modo, Amnistía Internacional fue clave para que el mundo volteara la mirada hacia los abusos del régimen militar argentino de principios de la década de 1980, los cuales incluían secuestros y desapariciones forzadas. A través del respaldo de su historial de seriedad en sus investigaciones, del financiamiento proveniente de las modestas contribuciones de sus miembros, y de la utilización de medios publicitarios, Amnistía Internacional ha sido capaz de capitalizar su reputación como una organización imparcial, de reconocido profesionalismo y políticamente neutra. Aunque en sus orígenes ponía mayor énfasis en la protección a presos políticos, esta agrupación ha ampliado su agenda para incluir temas donde es posible encontrar patrones de abuso sistemático contra los derechos sociales y económicos de las personas.

Tercero, Naciones Unidas ha tomado medidas para promover los derechos humanos por medio del fomento a elecciones justas con observadores neutrales y de la actividad del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Por ejemplo, desde 1990, la ONU ha impulsado la democratiza-

ción en Namibia, Nicaragua y Camboya, a través de sus programas de asistencia electoral. Estos programas han proporcionado ayuda a más de una veintena de naciones para organizar y celebrar elecciones libres y justas en cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la carta de derechos políticos y civiles de la ONU. Los observadores de Naciones Unidas frecuentemente son acompañados de otros monitores provenientes de Estados Unidos y la Unión Europea.

En cuarto lugar, los estados y la comunidad mundial son los principales procuradores de los derechos humanos internacionales. Los estados siempre han tenido la primacía en este tema. Éstos pueden utilizar sus sistemas legales, tal como España intentó hacerlo con objeto de llevar al dictador chileno Augusto Pinochet ante los tribunales españoles para responder a las acusaciones de abusos contra los derechos humanos de ciudadanos ibéricos, aduciendo el principio de jurisdicción universal. Aunque el intento de España fracasó, Pinochet tuvo que regresar a Chile, donde debía enfrentar un juicio, pero sus condiciones de salud y su avanzada edad impidieron la celebración del proceso. Otros instrumentos de uso común entre los estados son las medidas coercitivas, como sanciones o embargos de distinta índole. Tras la represión del régimen chino contra disidentes en la masacre de la Plaza de Tiananmén, en junio de 1989, Estados Unidos implementó un embargo de armas sobre China y canceló el envío de ayuda extranjera a ese país; poco después Japón y varios miembros de la Unión Europea se unirían a los estadounidenses. Algunas estimaciones indican que estas acciones coercitivas tuvieron un costo de 11 mil millones de dólares menos en ayuda bilateral para China en un periodo de cuatro años.

La intervención de Naciones Unidas también es una opción. En el caso del régimen del *apartheid* —la discriminación racial legal contra la mayoría negra en Sudáfrica y una política similar en Rodesia del Sur (hoy Zimbabwe)—, la comunidad internacional instituyó embargos económicos bajo el auspicio de la ONU.

Estas medidas no sólo buscaban castigar a aquellos responsables de violar los estándares de derechos humanos, sino que además se tenía la esperanza de provocar un cambio en la aberrante conducta de dichos estados. A pesar de que el embargo debilitó a los gobiernos de las minorías, el gobierno no modificó de inmediato sus políticas de derechos humanos, ni tampoco dejó el poder en el acto. En contadas ocasiones las acciones de intervención pueden contemplar el uso de la fuerza militar. En el caso de la emergencia humanitaria en el norte de Irak después de la Guerra del Golfo de 1991, así como en las crisis de Somalia, Bosnia y Ruanda, el Consejo de Seguridad de la ONU vinculó de manera explícita las violaciones a los derechos humanos con amenazas a la seguridad, por lo cual emprendió acciones de intervención sin el previo consentimiento de los estados afectados. Ahora bien, los eventos en donde Naciones Unidas podría intervenir son muy pocos. Muchos países manifiestan sus reservas acerca del fortalecimiento del poder de la ONU para actuar en situaciones que aún hoy son catalogadas por diversos actores como de jurisdicción interna de los estados.

Todos estos enfoques respecto a la intervención en materia de derechos humanos plantean varias dificultades. La firma de un Estado plasmada en un tratado no es garantía de su voluntad o capacidad de cumplir con las provisiones de dicho acuerdo. El monitoreo del acatamiento de un tratado por medio de sistemas de reportes elaborados por el Estado en cuestión puede ser una muestra de la voluntad de cumplir y de ser transparente. Empezar acción directa al imponer embargos económicos podría no conseguir el objetivo deseado —cambios en las políticas de derechos humanos— y, por el contrario, podría dañar a las personas a quienes se está tratando de ayudar. Se ha reportado que las sanciones económicas de la comunidad internacional contra Irak después de la primera Guerra del Golfo dieron como resultado la disminución en los estándares de vida de la población y las consecuentes difi-

cultades económicas para las masas, mientras las elites a las cuales estaban dirigidas las medidas coercitivas permanecieron sin mayores complicaciones. Así, las sanciones no tuvieron el efecto esperado de asegurar la eliminación de las armas de destrucción masiva iraquíes.<sup>17</sup>

Incluso el bombardeo de la OTAN a Kosovo y Serbia en 1999, cuyo objetivo era poner un alto a las atrocidades serbias contra la población albano-kosovar y castigar al régimen de Milosevic, resultó en mayor número de muertes de kosovares y en crecientes complicaciones para los habitantes de Kosovo, pero el gobierno de Belgrado no recibió su castigo, al menos en el corto plazo. *Las acciones nacionales e internacionales en pro de los derechos humanos* siguen siendo un negocio truculento. El uso del poder, ya sea éste duro o blando, no siempre origina los dividendos esperados.

Aunque la salvaguarda de los estándares de derechos humanos por parte de la comunidad internacional son claramente la excepción y no la regla, el siglo XX sí sentó precedentes importantes en la materia. Cierta tipo de intervención internacional es aceptable, pero no siempre se lleva a la práctica. Sin embargo, la comunidad internacional podría estar más cerca de decir que en verdad tiene la responsabilidad, e incluso la obligación, de intervenir. La mayoría de los teóricos y de los políticos están de acuerdo en catalogar al genocidio como un acto merecedor de una acción internacional concertada para solucionarlo. Después del Holocausto se decidió abrir un foro de negociaciones en la Convención contra el Genocidio. En ella se elucidaron principios claros sobre la prohibición, de acuerdo con las leyes y normas del derecho internacional, del asesinato sistemático de un grupo por cuestiones de raza, género o etnia. Los estados han actuado para parar el genocidio. Entre los ejemplos de mayor relevancia están la intervención de la coalición de la OTAN a fin de terminar con la limpieza étnica emprendida por los serbios en Kosovo, a pesar de que la pala-

bra genocidio nunca fue utilizada por OTAN para describir la situación en la región. En la década de 1970 fueron masacradas cerca de un millón de personas en Bangladesh y dos millones de camboyanos; en el decenio de 1990, más de 800 mil ruandeses eran asesinados mientras el mundo sólo se sentaba a observar. En el caso de Ruanda, ni Naciones Unidas ni Estados Unidos usaron el término genocidio porque, de invocarlo, habrían requerido tomar una acción internacional en el marco de la ONU. En vez de ello, se calificó al conflicto como una lucha étnica “ordinaria”; en retrospectiva, queda claro que estas disputas distaban mucho de ser “ordinarias”.

Los seguidores de cada una de las tres perspectivas teóricas expuestas en este libro justifican distintas respuestas por parte de los estados. En general, los realistas se concentrarían en cuál es la relevancia de la situación en términos del interés nacional. Si un Estado comete genocidio, y este acto pone en riesgo el interés nacional de otro país, incluyendo una eventual intromisión en los valores fundamentales de esa nación, entonces, en opinión del realismo, el Estado debe actuar, aunque pocos estados optan por actuar solos. Tal como lo previno en su momento el consejero de seguridad nacional estadounidense, Henry Kissinger, un político realista inteligente no tendrá su motivación última ni en los sentimientos ni en el bienestar personal, sino en el cálculo del interés nacional.<sup>18</sup> No obstante, la definición de interés nacional es muy amplia, y depende de los valores internos o de la tradición histórica.

Las perspectivas del liberalismo y el radicalismo serían más propensas a recomendar la acción del Estado en respuesta, no sólo al genocidio, sino también a abusos menos dramáticos. El énfasis de los liberales en el bienestar del individuo y en la maleabilidad del Estado hace que las intromisiones en la política de otros países sean menos ofensivas desde su punto de vista. Como ocurre con los realistas, los liberales podrían preferir la intervención de actores no gubernamentales en la toma de iniciativas, pero generalmente

ven al Estado como el actor más adecuado para interceder en casos severos de abuso a los derechos humanos. De un modo similar, los radicales no tienen mayores quejas acerca de la injerencia de los estados en estos asuntos. Sin embargo, el verdadero culpable de las violaciones a los derechos humanos es la némesis encarnada en un sistema económico injusto, es decir, en el sistema capitalista internacional, por lo cual su blanco bajo esta visión es bastante difuso.

*Otras instituciones relacionadas  
con los derechos humanos*

Así como sucede con los temas globales de salud y medio ambiente, los asuntos de derechos humanos involucran a toda una gama de instituciones distintas a los estados y a los organismos internacionales. Las ONG han sido particularmente activas y algunas veces muy efectivas en el área de los derechos humanos. De entre las más de 250 organizaciones de derechos humanos con intereses transnacionales, hay un grupo cuya voz ha atraído con fuerza la atención de la comunidad mundial. Dicho conglomerado incluye a Amnistía Internacional (como se mencionó con anterioridad), al Comité Internacional de la Cruz Roja, a Human Rights Watch y a la Comisión Internacional de Juristas. Estas agrupaciones han desempeñado un papel importante en la difusión de sus temas, en especial de las denuncias de abusos; en presionar a los estados (tanto violadores como defensores de los derechos humanos), y en realizar labores de cabildeo en aquellas organizaciones internacionales capaces de emprender acciones concertadas. En ocasiones estas ONG han formado coaliciones a fin de constituir redes de defensa y movimientos sociales.<sup>19</sup>

El trabajo de las ONG defensoras de los derechos humanos, al igual que de aquellas dedicadas al medio ambiente, ha incre-

mentado su efectividad por medio del uso de Internet. Los individuos y los grupos pueden dar voz a sus quejas con facilidad y ante una audiencia global. Por ejemplo, algunas personas en Chiapas, en el sur de México, fueron capaces de difundir entre el público internacional los abusos del gobierno mexicano y sus descontentos sobre el TLCAN. Las ONG pueden comunicarse con sus seguidores más lejanos por medio de la red cibernética y solicitar a sus simpatizantes que emprendan acciones directas, a través de mensajes de correo electrónico a grupos e individuos en capacidad de cambiar la situación en sus respectivos lugares. También la tecnología les posibilita divulgar información con rapidez, lo cual maximiza sus efectos. Según el discurso constructivista, los medios contemporáneos ayudan en la diseminación de las ideas.

Los promotores de los derechos humanos y del medio ambiente no son los únicos que han aprovechado la tecnología a su favor. Pero ellos, así como sus similares dedicados a otros temas como género, defensa del trabajo y bienestar social, han utilizado los nuevos medios de comunicación y, al hacerlo, han involucrado directa e indirectamente a una audiencia más extensa y más comprometida con sus causas.

*Los derechos de la mujer como derechos humanos:*

*La globalización de los derechos de la mujer*

El examen de cómo los derechos de la mujer han transitado de la agenda nacional a la internacional ilustra varios de los principios y problemas que se han enumerado con anterioridad. Los derechos de la mujer, así como otros temas de derechos humanos, están directamente influidos por valores y normas culturales pero, de todos modos, se han ido convirtiendo en un asunto global.<sup>20</sup> En un póster preparado por Naciones Unidas para la Convención de Viena de 1993 podía leerse: "los derechos de la mujer son de-

rechos humanos". Empero, éste no ha sido siempre el caso ante los ojos del mundo.

### *La evolución de los derechos políticos y económicos*

Las mujeres alzaron su voz por primera vez clamando por su derecho a la participación política en sus respectivas jurisdicciones internas, al demandar el otorgamiento de sus derechos civiles y políticos por medio del sufragio. Aunque las mujeres de Gran Bretaña y Estados Unidos recibieron el derecho a votar en 1918 y 1920, respectivamente, en buena parte del resto del mundo la mujer tendría que esperar hasta la segunda Guerra Mundial (Francia, 1944) e incluso más tarde (Grecia, 1952; Suiza, 1971; Jordania, 1974; El Salvador, 1991; Kuwait, 2005). En varios países del Medio Oriente (Omán y Arabia Saudita), la mujer aún no tiene derecho al sufragio. Entonces, a pesar de los esfuerzos de Eleanor Roosevelt y de sus colegas latinoamericanas, los cuales condujeron a la incorporación del tema del género en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1945), en aquel tiempo los asuntos de la mujer no eran vistos por todo el mundo como algo relacionado con los derechos humanos. De inmediato, tras el anuncio de la declaración, la prioridad de Naciones Unidas y de su Comisión sobre el Estatus de la Mujer sería promover el derecho de las mujeres a votar y ser votadas, y a gozar de derechos legales, es decir, el otorgamiento de derechos humanos de primera generación. Este ánimo condujo al diseño de las Convenciones sobre los Derechos Políticos de la Mujer, en 1952, sobre la Nacionalidad de las Mujeres Casadas, en 1957, y sobre el Consentimiento para el Matrimonio en 1962. Estas acciones ayudaron a fijar los parámetros para establecer los derechos políticos de la mujer. Más de un decenio después, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 (CEDAW, por sus siglas en inglés) continuó refinando los estándares al proscribir la discriminación contra las mu-

jeros en la vida política y pública, además de prohibir la trata de mujeres y la prostitución. Ésta fue la primera vez que los derechos de la mujer fueron tratados bajo la rúbrica de los derechos humanos. No obstante, tal como sucedió en convenciones anteriores, no se sentaron las bases para la creación de sistema alguno de monitoreo o procuración de estos derechos.

Durante las décadas de 1960 y 1970 se puso mayor atención a los derechos humanos de segunda generación –derechos económicos y sociales– para la mujer. Por muchos años la comunidad del desarrollo había creído que todos los individuos, incluidas las mujeres, podrían participar y beneficiarse de la misma forma de los procesos de crecimiento económico. Sin embargo, conforme sus integrantes comenzaron a revisar estadísticas acerca de los asuntos económicos y sociales relevantes para la mujer, las cuales empezaron a medirse en la década de 1940, fueron desestimando dicha creencia. En el libro de Esther Boserup, *Women's Role in Economic Development* [*El papel de las mujeres en el desarrollo económico*] se registra el hallazgo de cómo mientras la tecnología avanza, los varones salen beneficiados, pero las mujeres se ven cada vez más marginadas en términos económicos. La mujer requeriría atención especial si en realidad se la quiere hacer partícipe y beneficiaria del desarrollo.<sup>21</sup>

El resultado fue el movimiento de mujeres en desarrollo (WID, Women in Development), una agrupación internacional preocupada por las deficiencias del desarrollo para mejorar la calidad de vida de los pobres y erradicar la discriminación sistemática contra la mujer. Estos temas se fueron definiendo y ampliando durante las discusiones llevadas a cabo en cuatro conferencias mundiales sucesivas sobre la mujer, auspiciadas por Naciones Unidas, celebradas en la ciudad de México en 1975, Copenhague en 1980, Nairobi en 1975 y Beijing en 1995. Estos foros, los cuales contaron con la participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales, fomentaron las acciones de la mujer a través

de la construcción de redes interconectadas que les facilitaron establecer una agenda fundamental de asuntos económicos relacionados con cuestiones de género, incluyendo el derecho a una remuneración equitativa para hombres y mujeres, estándares mínimos de seguridad social, protección por maternidad y no discriminación laboral. Asimismo, las delegadas a las conferencias fueron más allá al clamar por programas especiales enfocados en ayudar a la mujer, en especial porque el desarrollo económico no estaba trayendo beneficios para ellas. El sistema de Naciones Unidas respondió con el establecimiento de planes abocados a capacitar y hacer partícipe a la mujer de los procesos de desarrollo, así como para otorgar asistencia financiera a proyectos propuestos por mujeres. Prácticamente todas las agencias especializadas de la ONU, además del Banco Mundial, emprendieron programas en pro de la consolidación económica de la mujer. En la actualidad la agenda del WID está bien integrada a la mayoría de los planes de ayuda internacional en la materia. Esta integración ha sido impulsada por las actividades de diversos grupos de mujeres, cuya participación también se ha hecho presente en conferencias y foros globales acerca de temas como medio ambiente, población y derechos humanos. En la conferencia de Beijing estos vínculos ayudaron a los delegados a fijar una agenda denominada por el “empoderamiento de la mujer”, la cual propuso garantizar “el acceso igualitario para las mujeres a recursos económicos como tierra, crédito, ciencia y tecnología, capacitación vocacional, información, comunicación y mercados”.<sup>22</sup>

#### De los derechos políticos y económicos a los derechos humanos

Para la década de 1990 la discusión acerca de los derechos de la mujer ya era considerada como un asunto de derechos humanos. Esta tendencia se consolidó tras la Conferencia sobre Derechos

Humanos celebrada en Viena en 1993. De acuerdo con la llamada Declaración de Viena, "los derechos humanos de las mujeres y las niñas son parte inalienable, integral, e indivisible de los derechos humanos universales... Los derechos humanos de las mujeres deben incluirse dentro de las actividades de Naciones Unidas a favor de los derechos humanos en general, además de contemplar igualmente todos los instrumentos de derechos humanos relacionados con la mujer".<sup>23</sup> Aquí se incluyó no sólo la protección a los derechos humanos en la esfera pública (derechos de primera y segunda generación), sino también la protección frente a los abusos en el ámbito privado, en particular enfocada en la violencia de género contra la mujer. Esto último abarca aspectos como los actos violentos perpetrados en el seno familiar o doméstico, la división del trabajo por género en la esfera laboral, incluso en los rubros del sector informal y la prestación de servicios sexuales, la violencia contra la mujer en la guerra, en especial la violación y la tortura. En resumen, las agresiones a las mujeres y demás abusos de diversas clases fueron identificados como faltas a las normas humanitarias y de derechos humanos. Su eliminación debía llevarse a cabo por medio de acciones nacionales e internacionales. El éxito de la Conferencia de Viena en equiparar a los derechos humanos con los de la mujer puede atribuírsele a la intervención de alrededor de noventa ONG dedicadas a temas de derechos humanos y de la mujer, las cuales se organizaron en la Campaña Global por los Derechos de la Mujer. Un elemento clave de esta campaña fue su señalado enfoque en la violencia de género. Aunque éste no es un asunto nuevo, no deja de ser dramático y controvertido.

Tres ejemplos ilustran el extenso y muchas veces controvertido problema de la violencia contra las mujeres. La usurpación sistemática de los derechos de la mujer, aunada a la violencia de género, fue una de las características del régimen talibán en Afganistán. Cuando los talibanes tomaron el poder en 1996, todos los derechos de la mujer fueron revocados tanto en la esfera

pública como en la privada. A las mujeres no se les permitía asistir a la escuela ni tener empleo. Además estaban obligadas a usar la *burka*, un vestido que cubre todo el cuerpo, y a someterse a la autoridad de los miembros masculinos de su familia. La transgresión a estas reglas se castigaba con el arresto o, incluso, con la muerte. Entonces, la Asociación Revolucionaria de las Mujeres de Afganistán (RAWA) —la cual actuaba en la clandestinidad en su país—, en coalición con la Feminist Majority Foundation estadounidense y con más de 180 grupos de derechos humanos, emprendieron una campaña en la prensa internacional dirigida a combatir la precaria situación de las mujeres afganas. Ante lo espinoso del tema, y debido a la naturaleza de la organización de la campaña, no fue suficiente el esfuerzo como para involucrar a la comunidad internacional en una condena general contra el talibán. Sería hasta el inicio de la “guerra contra el terrorismo” y la exitosa intervención de las tropas de Estados Unidos en Afganistán con el objetivo de derrocar al régimen talibán que las mujeres afganas comenzaron a adquirir ciertos derechos en la esfera pública de su nación.

La violación como instrumento de guerra es otro ejemplo de violencia contra la mujer. El abuso sexual cometido por soldados iraquíes contra dos mil mujeres kuwaitíes durante la Guerra del Golfo de 1991, la violación de 60 mil bosnias por militares serbios en 1993, y las 250 mil mujeres afectadas por esta clase de abusos en Ruanda y Burundi en el marco de los conflictos étnicos de 1993 y 1994, lleva a los hogares esta terrible manifestación de las agresiones de género. En los juicios de Nuremberg y Tokio, tras el fin de la segunda Guerra Mundial, la violación no se tomó en cuenta como un crimen de guerra, a pesar de haber sido utilizada de manera sistemática en el conflicto para fines de estrategia bélica. En la década de 1990 la violación comenzó a percibirse cada vez más como un asunto de derechos humanos. Esta percepción recibió un gran impulso a causa de los reclamos de diversas ONG, quienes

solicitaron ante los tribunales internacionales *ad hoc* creados para los conflictos de Yugoslavia y Ruanda considerar a la violación como un crimen. En el caso del tribunal *ad hoc* para Ruanda, el ruandés Jean-Paul Akayesu fue acusado de haber cometido violaciones masivas y genocidio. En una controvertida decisión de 1998 los jueces declararon a la violación no sólo un crimen contra la humanidad, sino un acto de genocidio. Sin duda este acto no tenía precedente alguno. Una vez establecido este precedente, y gracias a la presión de las ONG, el estatuto de la Corte Penal Internacional contempla entre los crímenes contra la humanidad la violación, la esclavitud sexual y la prostitución forzada, ya que las considera parte de un amplio ataque sistémico en perjuicio de la población civil.

Por último, el tema de la mutilación genital femenina (MGF) representa un caso especialmente controvertido de violencia de género, debido a que va directo a la esencia del debate sobre si debe o no haber derechos humanos universales. Diferentes formas de MGF son practicadas en varios países del Medio Oriente como Yemen, Arabia Saudita, Irak, Jordania y Siria, además de en cerca de la mitad de los estados africanos, incluyendo Sudán, Eritrea, Senegal, Burkina Faso, Mali y Egipto. De acuerdo con las estimaciones, en la actualidad alrededor de 130 millones de mujeres y niñas viven con algún tipo de MGF. Este asunto ha tenido un camino complicado para posicionarse en la agenda internacional. Cuando el ECOSOC solicitó a la OMS estudiar estos casos en la década de 1950, la OMS argumentó que la práctica se encontraba fuera de su competencia médica y más bien respondía a normas sociales y culturales, por lo cual se negó a analizarlos. Muchos años después, en 1979, la OMS acabaría condenando la MGF por razones tanto médicas como humanas. Para los decenios de 1980 y 1990, los grupos de mujeres interesadas en erradicar la MGF se dieron cuenta de que resultaba una mejor estrategia impulsar su causa como un tema de salud y no en el ámbito de los derechos humanos. La mujer no sólo

lo recibe un daño permanente tras el procedimiento, sino que también hay riesgos implícitos por las condiciones insalubres en las cuales se lleva a cabo la mutilación, pudiendo resultar en el contagio de enfermedades como el sida y demás padecimientos infecciosos. Sin embargo, dichas agrupaciones aún reconocen a la MGF no tanto como un asunto de salud, y más bien lo catalogaban en el espectro de la violencia contra la mujer y, por ende, competencia de los derechos humanos. La estrategia de varias ONG, por ejemplo Tostan, una organización opuesta a la MGF con el auspicio de la UNESCO y la UNICEF, es trabajar desde las comunidades y modificar la actitud y la conducta de las personas. Estas organizaciones han recibido el respaldo de diversas líderes africanas en su lucha por la desaparición de dichas mutilaciones. No obstante, como la MGF es culturalmente aceptada en muchos sitios y es una práctica muy personal, que tiene lugar incluso en ceremonias secretas lejos de la exposición pública, resulta difícil generar un cambio. Las costumbres pueden modificarse con lentitud por medio de las presiones desde arriba (la comunidad internacional) y desde abajo (las comunidades locales). Al menos, utilizando las palabras de un activista africano, "el silencio ha sido roto".<sup>24</sup>

Ni los resultados de la Conferencia de Viena de 1993, ni el caso Akayesu de 1998, ni las acciones de Tostan, han finalizado el debate acerca de los derechos de la mujer como parte de los derechos humanos. El tema continúa a discusión, en especial en términos de los derechos reproductivos de la mujer. Si los derechos humanos tuvieran sustento en cuestiones culturales y, por lo tanto, no fueran universales, entonces los derechos reproductivos de la mujer estarían limitados por las normas que cada país en particular decidiera aprobar. En caso contrario, es decir, de reconocerse estos derechos como universales, también serían universalmente aplicables. Las mujeres tendrían el derecho a decidir sobre los asuntos relacionados con su sexualidad. Asimismo, la violencia contra la mujer en el hogar, el trabajo y la sociedad en general, es-

taría prohibida, y las políticas discriminatorias de género serían ilegales. Aun así, el debate todavía es polémico.

Diversos grupos feministas han establecido distintas prioridades respecto a varios tipos de protección a los derechos humanos. Las feministas liberales han encontrado consuelo en el reconocimiento de los derechos humanos políticos y civiles de la mujer, otorgándoles la oportunidad de tener privilegios que sólo eran prerrogativas de los hombres. Las feministas socialistas ponen énfasis en las fuerzas económicas cuya influencia ha puesto a la mujer en desventaja y, por ende, buscan cambios económicos. Bajo su perspectiva, conforme crezca el empoderamiento económico de la mujer, ésta estará en mejor posición para alterar las relaciones patriarcales de género. Por su parte, las feministas más radicales destacan los rasgos distintivos de las mujeres y claman por la protección contra todas las manifestaciones de violencia de género, tanto en la esfera pública como en la privada.

Aunque los diversos tratados sobre derechos humanos auspiciados por las organizaciones internacionales han creado el marco legal para la protección de estas prerrogativas, el principal responsable de garantizarlas sigue siendo el Estado. Son los estados, comprometidos con los requerimientos normativos de los acuerdos internacionales e influidos por el cabildeo de personajes prominentes y redes de derechos humanos, quienes están en capacidad de emprender las reformas internas necesarias. Son también los estados los que, unilateral o multilateralmente, pueden ejercer acción punitiva contra otros países transgresores de los derechos humanos.

#### EL IMPACTO DE LOS ASUNTOS GLOBALES

Los asuntos globales tienen efectos sobre cuatro áreas primordiales dentro de la teoría y la práctica de las relaciones internacionales.

Primero, la interconexión de toda la gama de temas en los