

**LA POLÍTICA EXTERIOR Y LA PROMOCIÓN DE LOS
DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA.
UNA APROXIMACIÓN DESDE LA TEORÍA
DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES**

por LAURA FELIU MARTÍNEZ
Profesora de Relaciones Internacionales
Universitat Autònoma de Barcelona (UAB)

SUMARIO

- 0. INTRODUCCIÓN
- I. ÉTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
 - 1. La teoría normativa hoy**
 - 2. Tradiciones y posiciones metateóricas**
- II. ESCUELAS DE PENSAMIENTO Y MORALIDAD DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO
 - 1. La escuela de pensamiento realista**
 - 2. La escuela de pensamiento liberal**
 - 3. Las aportaciones desde el constructivismo**
- III. EL CAMPO DE ESTUDIO DE LA PROMOCIÓN POR LOS ESTADOS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA
 - 1. Los obstáculos en el estudio de la promoción**
 - 2. El impulso del interés investigador**
- IV. LA AGENDA INVESTIGADORA
 - 1. Las explicaciones canónicas: modelos de actuación e instrumentos**
 - 2. Variables a considerar y anotación final**

0. INTRODUCCIÓN¹

En el presente artículo se revisa la literatura académica que desde la disciplina de las Relaciones Internacionales ha abordado la temática de la promoción por los Estados de los derechos humanos y la democracia más allá de sus fronteras, enmarcada en la cuestión más general de la relación entre ética y Relaciones Internacionales.

Toda política exterior posee una dimensión moral. Sus acciones están inspiradas por determinados principios y tienen efectos sobre otras sociedades. En la elaboración y aplicación de la política exterior, los decisores políticos escogen entre alternativas con diferentes implicaciones en el ámbito moral. En un mundo como el actual, caracterizado por su elevada interdependencia, resulta imposible propugnar un posible aislamiento u obviar la cuestión. Pero otra cuestión distinta es la posibilidad de desarrollar una acción estatal explícita de defensa de los derechos humanos y la democracia en el exterior. En este sentido debe recordarse que en las últimas décadas una serie de Estados, fundamentalmente occidentales, han introducido formalmente el objetivo de la promoción entre los objetivos de su política exterior, y que han creado mecanismos e instrumentos en esta dirección.

La cuestión del fomento internacional de la democracia y los derechos humanos por los Estados está vinculada con múltiples cuestiones que han sido analizadas desde las Relaciones Internacionales y que han sido, y siguen siendo, objeto de polémica: cuáles son los objetivos e intereses de los Estados; cómo influye el tipo de sistema político u otras variables internas en su conducta exterior; qué impacto tiene sobre el comportamiento de los Estados el desarrollo del Derecho Internacional o de

¹ Quisiera agradecer al profesor Jack DONNELLY su disponibilidad para acogerme en la Graduate School of International Studies (GSIS) de la Universidad de Denver durante la primavera de 2004, y al profesor J. PAUL MARTIN el permitirme acceder a la documentación y participar en las actividades del Center for the Study of Human Rights de la Universidad de Columbia durante dos estancias en primavera de 1994 y principios de verano de 2004. Los consejos de ambos me han sido de gran utilidad en el estudio de la promoción internacional de los derechos humanos.

un régimen internacional de derechos humanos; o qué relación existe entre la protección de los derechos humanos y la democracia, por un lado, y la seguridad internacional por el otro, o entre derechos humanos y desarrollo, entre otras.

Los temas tratados por la teoría normativa se han extendido significativamente en los últimos años. Algunos de ellos aparecen en las siguientes páginas, enmarcados en el debate general sobre la posibilidad de que un Estado tenga en cuenta (en sentido fuerte) consideraciones morales en el momento de pergeñar su política exterior. Otros temas se alejan más de nuestro objeto de estudio: el uso de la fuerza y la guerra, las acciones de tipo egoísta que contradicen normas o compromisos previos, entre otros.

I. ÉTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

En el presente apartado se aborda la literatura generalmente identificada bajo los epígrafes: «ética y Relaciones Internacionales» o «teoría normativa». Las preocupaciones éticas y normativas están muy presentes en los escritos clásicos de las diferentes tradiciones de pensamiento de la disciplina. El recorrido de dichas tradiciones y su influencia sobre el debate actual puede rastrearse a lo largo de una línea de continuidad que ha sido largamente estudiada, pero que no es el objetivo de estas páginas. A continuación se incluyen unos breves apuntes sobre el estado de la teoría normativa en nuestros días.

1. La teoría normativa hoy

Sin duda las preocupaciones normativas ocupan un espacio central en la disciplina de las Relaciones Internacionales. No obstante, Mervyn Frost se pregunta a mediados de los años ochenta por qué a pesar de que, efectivamente, desde la teoría se han abordado tradicionalmente aspectos éticos relacionados con la justicia, la libertad, la igualdad, las obligaciones políticas o la democracia, existe un visible rechazo, a su entender, por la teoría «explícitamente» normativa.² Como recuerda Molly Cochran, «toda teoría en Relaciones Internacionales es teoría normativa» o, más bien, tiene implicaciones normativas.³ Pero, con fines operativos, debe concretarse más lo que es normativo. Para esta autora, esto estaría relacionado con «las razones para la obligación debida en la práctica internacional, que no puede ser atribuida únicamente al propio interés».⁴ En todo caso, por teoría normativa se entiende algo más que meras asunciones normativas presentes en la selección de los datos relevantes, en su interpretación o en la articulación del porqué la investigación es importante.

Frost sitúa la causa de la falta de interés en una teoría normativa básicamente en dos factores: las consecuencias de la guerra fría, por un lado, y el dominio de las

² FROST, M. (1986). *Towards a Normative Theory of International Relations*. Londres: MacMillan, p. 1.

³ COCHRAN, M. (1999). *Normative Theory in International Relations. A Pragmatic Approach*. Cambridge: CUP, p. 1.

⁴ *Ibidem*, p. 2.

aproximaciones realistas, por el otro. Con relación al primer tema, la guerra fría, Frost explica que durante este período de la historia mundial el énfasis se puso en las necesidades dictadas por la supervivencia en un contexto de enfrentamiento, y en la imposibilidad de hablar de justicia ante la inexistencia de sistemas sociales mínimamente cooperativos. Las consideraciones morales aparecían únicamente en ámbitos muy concretos, como cuando se trata de discutir la moralidad de utilizar determinados medios,⁵ pero raramente alcanzaron un carácter más general.

Con respecto al segundo obstáculo, Frost opina que debido al «*bias* positivista» de la disciplina, que va más allá del realismo, la actividad científica y la teoría normativa son consideradas antitéticas, ya que se opina que una buena explicación científica debe fundamentarse en hechos observables, lo que no es posible en la teoría normativa por, se dice, la imposibilidad de verificar los juicios de valores.⁶ Steve Smith recuerda irónicamente, con respecto a este «desvío positivista»⁷, que la introducción de preocupaciones normativas se considera «pasada de moda» y «no académica», a no ser que ésta sea el objeto de estudio. Este autor desarrolla una certera crítica de la visión de la disciplina desde los años setenta como paradigmas inconmensurables entre los que se debe escoger según el tema en el que se está interesado (el realismo para la guerra, el pluralismo para la Comunidad Europea, el globalismo para las relaciones Norte-Sur),⁸ mientras que los asuntos normativos están implícitos en la elección del objeto de estudio y, por lo tanto, en la elección del paradigma. Esta visión «anestesia la disciplina al ofrecer una solución de *pick and mix*».⁹

De especial utilidad para entender la penuria normativa a la que se refieren los autores es el análisis efectuado por Rafael Grasa¹⁰ y Oriol Costa¹¹ sobre la evolución del debate teórico, siguiendo las directrices fijadas por Gerard Holton¹² y, ya en el interior

⁵ A este respecto debe destacarse especialmente la amplia literatura sobre el mecanismo de disuasión nuclear. Ver: CHLD, J. (1986). *Nuclear war: The Moral Dimension*. New Brunswick: Transaction Books; o NYE, J. (ed.) (1986). *Nuclear Ethics*. Nueva York: The Free Press. También se dan otras discusiones normativas de alcance limitado alrededor de acontecimientos como la guerra de Vietnam (SMITH, S., 1992, *op cit.*, p. 490).

⁶ FROST, M., *op cit.*, p. 6.

⁷ SMITH, S. (1992). «The Forty Years Detour: the Resurgence of Normative Theory in International Relations», *Millennium* 21 (3), p. 489.

⁸ Es el llamado «tercer debate», que recibe su nombre de la confrontación de las tesis realistas con las aportaciones transnacionalistas (liberales) y estructuralistas de los años setenta (ver MAGHROORI, R. y RAMBERG, B. (eds.) (1982). *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*. Boulder: Westview), y que desde mediados de los años ochenta es presentado como una oposición entre los tres paradigmas, que compiten en su visión del mundo: el debate interparadigmático (BANKS, M. (1985). «The Inter Paradigm Debate» en LIGHT, M.; GROOM, A. J. R. (eds.), *International Relations: A Handbook of Current Theory*, Londres, Frances Pinter, pp.7-26).

⁹ SMITH, S., *op cit.*, p. 493-494.

¹⁰ GRASA, R. (1997). «La reestructuración de las relaciones internacionales en la posguerra fría: el realismo y el desafío del liberalismo neoinstitucional» en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria Gasteiz 1996*. Bilbao: Tecnos: Universidad País Vasco, pp. 107-147.

¹¹ COSTA, O. (2002). «Redibujando la disciplina de las Relaciones Internacionales: Una propuesta tentativa», *Revista Española de Derecho Internacional* 54 (2), pp. 669-702.

¹² HOLTON, G. (1987). *The advancement of science and its burdens*. Cambridge: Cambridge University Press.

de la disciplina, por Yosef Lapid¹³. Estos autores se sirven de la distinción entre eje fenoménico (relativo al contenido empírico, explicativo de la realidad), eje analítico (de formulación de hipótesis y modelos teóricos) y eje temático (integrado por asunciones definidoras de la realidad, de carácter eminentemente ideológico o metafísico) para llegar a unas conclusiones de interés para el presente objeto de estudio.¹⁴

El primer debate entre realismo e idealismo¹⁵ posee una importante carga normativa y valorativa y se sitúa sobre todo en el eje temático. Ambas escuelas parten de premisas epistemológicas diferentes y difieren sobre cómo reaccionar ante las problemáticas internacionales que se plantean. E. H. Carr criticó duramente las posturas idealistas afirmando que:

«[...] el elemento de deseo y de propósito es abrumadoramente fuerte, y la inclinación a analizar los hechos y significados, débil o inexistente».¹⁶

En realidad, estas palabras podrían también aplicarse al realismo del período. Las divergencias se dan también en otros ejes, habiendo coincidencia prácticamente sólo en el objeto de estudio.

Con la llegada, tras la segunda guerra mundial, del segundo debate de carácter más metodológico (entre tradicionalistas y behavioristas), el debate pasa a centrarse sobre todo en aspectos metodológicos. Deberá esperarse a los años setenta para que la controversia se vuelva a centrar, aunque de forma diferente, en el eje temático. En el llamado tercer debate, la discusión gira entorno a la inconmensurabilidad de tres paradigmas: realismo, transnacionalismo y, con una posición más marginal, estructuralismo, y el énfasis se pone de nuevo en los aspectos metateóricos. Las diferentes cosmovisiones del primer debate siguen presentes a través del realismo y el carácter liberal del transnacionalismo, lo que se concreta en diferentes representaciones de la naturaleza humana o de la dimensión moral de la actividad del Estado, y en propuestas dispares de hacia donde debe evolucionar el sistema. Más allá del campo temático, las tres aproximaciones «no comparten argumentos en ninguno de los tres ejes».¹⁷

Especialmente desde que en los años ochenta quedan configurados los principales rasgos del neorealismo,¹⁸ y del neoliberalismo,¹⁹ las interpretaciones ge-

¹³ LAPID, Y. (1989). «The Third Debate: on the Prospects of International Theory in a PostPositivist Era», *International Studies Quarterly* XXXIII, pp. 235-254.

¹⁴ La descripción que sigue se basa principalmente en el artículo de O. COSTA, *op cit.*

¹⁵ Sobre el idealismo véase el apartado «El idealismo político-internacional» en MEDINA ORTEGA, M. (1983). *Teoría y formación de la sociedad internacional*. Madrid: Tecnos, pp. 48-58 y «El idealismo» en MESA GARRIDO, R. (1980). *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*. Madrid: Taurus, pp. 141-146, éste último con referencias a cuatro corrientes internas: internacionalismo, federalismo, radicales de los Derechos Humanos y pacifismo.

¹⁶ CARR, E. H. ([1939]2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: La Catarata, p. 5.

¹⁷ COSTA, O., *op cit.*, p. 689.

¹⁸ La obra fundamental que marca el paso del realismo al neorealismo es el libro de Kenneth N. WALTZ ([1979]1988). *Teoría de la Política Mundial*. Buenos Aires: GEL.

¹⁹ El neoliberalismo empieza a tomar forma tras la publicación en 1977 de: KEOHANE, R.O. y NYE, J.S. ([1977]1988). *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*. Buenos Aires: GEL.

nerales sobre la naturaleza de las Relaciones Internacionales y la metateoría son más escasas, y la agenda realista se centra en la comprobación de premisas mucho más concretas sobre aspectos de la política internacional, desde una aproximación que pretende ser más científica.²⁰ Se traslada el debate de lo temático a lo fenoménico, y existe una mayor convergencia en cuanto a las hipótesis y los modelos teóricos, el campo analítico. Tal y como afirma Costa:

«Comprender el papel diferenciado de los valores y los enunciados de tipo teórico en el trabajo científico permite a estos últimos entrar en debate entre sí (y medirse) de manera productiva».²¹

Estas características de la evolución de la disciplina durante el pasado siglo explican la ausencia de una teoría normativa fuerte, y la presencia, por el contrario, de una fuerte dimensión valorativa del análisis, las más de las veces sin un sustento en útiles científicos.

A todo ello debe añadirse la constatación de que la disciplina de las Relaciones Internacionales se ha desarrollado alejada del pensamiento social, y de la teoría y la filosofía políticas.²² El resultado de este relativo aislamiento de la disciplina es el desarrollo de «una concepción infrateórica y estrecha de las relaciones internacionales»²³.

Cuando en 1996 Frost publica una nueva obra²⁴, una de sus primeras observaciones es su sorpresa ante la relativa eclosión de literatura normativa²⁵. Nicholas J. Rengger opina precisamente que una parte del actual impulso del estudio de los aspectos éticos de la realidad internacional procede de la aplicación al campo internacional de las argumentaciones surgidas en disciplinas afines.²⁶ Ejemplos de ello son la aplicación de la teoría de la justicia de John Rawls,²⁷ o las reflexiones de Michael Walzer sobre la guerra, que atraviesan barreras disciplinarias²⁸.

²⁰ SODUPE, K. (2002). «Del tercer al cuarto debate en las relaciones internacionales», *Revista Española de Derecho Internacional* 54 (1), p. 70.

²¹ COSTA, O., *op cit.*, p. 701.

²² RENGGER, N. (2000). «Political theory and International Relations: promised land or exit from Eden?», *International Affairs* 76 (4), p. 755.

²³ BROWN, C. (1992). *International Relations Theory: New Normative approaches*. Nueva York: Columbia University Press, p. 83.

²⁴ FROST, M. (1996). *Ethics in International Relations. A constitutive theory*. Cambridge: Cambridge University Press.

²⁵ Chris BROWN analiza en este momento el interés de estas nuevas producciones (1994, «The Project of International ethics: fad, fantasy or field» (*Paradigms. The Kent Journal of International Relations* 8 (1), pp. 1-22).

²⁶ RENGGER, N., *op cit.*, p. 761.

²⁷ La aplicación del concepto de justicia distributiva a las Relaciones Internacionales se debe a Charles R. Beitz. Ver RAWLS, J. ([1971]1978). *Teoría de la justicia*. México: Fondo de Cultura Económica y BEITZ, C.R. (1979). *Political Theory and International Relations*. Princeton: Princeton University Press.

²⁸ La literatura sobre la guerra justa ha emergido con fuerza posteriormente. Ver WALZER, M.; introd. de R. GRASA [1977]2001 *Guerras justas e injustas. Un razonamiento moral con ejemplos históricos*. Barcelona: Paidós).

Para Yosef Lapid, este «resurgir» se debe a la revolución post-positivista que, a través de la teoría crítica, el postmodernismo, la teoría feminista o la sociología histórica, establece no sólo que el sujeto debe prestar más atención a las cuestiones normativas, sino que el propio sujeto es inevitablemente normativo; la dimensión normativa siempre ha estado allí.²⁹ Cabe recordar que para las aproximaciones post-positivistas, la ontología debe ser la preocupación dominante en cualquier investigación.³⁰ Por su parte, Nicholas Rengger explica esta presencia de la teoría normativa³¹ tanto por el impacto desde los años ochenta de la teoría crítica,³² como de las teorías sobre la paz liberal³³. Para Steve Smith, y en parte debido a la citada influencia de la revolución post-positivista, la disciplina se ha acercado en los últimos años a sus orígenes localizados alrededor de la primera guerra mundial,³⁴ si bien en la actualidad «el tema normativo fundamental es el conflicto entre fundacionismo y antifundacionismo».³⁵

Lo cierto es que el repertorio de libros y artículos aparecidos a lo largo de los últimos veinte años permite hablar de un área de estudio ya consolidada.³⁶

2. Tradiciones y posiciones metateóricas

Muestra de la vitalidad de la teoría normativa actual es la proliferación de estudios sobre las implicaciones normativas de la obra de una larga lista de autores clásicos anteriores al siglo XX. Aunque artículos de este tipo pueden localizarse

²⁹ LAPID, Y., *op cit.*, p. 237.

³⁰ SMITH, S., *op cit.*, p. 490.

³¹ RENGGER, N., *op cit.*, p. 760-762.

³² Tanto en su vertiente de pensamiento postestructural (en la que debe destacarse la obra de R.B.J. WALKER, (1993). *Inside/Outside: International Relations as Political Theory*. Cambridge: Cambridge University Press) como en la vertiente influida por la teoría social alemana de la escuela de Frankfurt (un ejemplo es la obra de Andrew LINKLATER, (1990). *Men and Citizens in the Theory of International Relations*. Londres: Macmillan, que en muchos aspectos sigue la tradición de la sociedad internacional).

³³ Y para ello cita obras anteriores de Michael DOYLE, a quien considera el pionero en su estudio: (1983). «Kant, liberal legacies and foreign affairs, parts 1 and 2», *Philosophy and Public Affairs* (12) 3, pp. 205-235; y (1986). «Kant's Perpetual peace», *The American Political Science Review* 80, pp. 1115-1169.

³⁴ SMITH, S., *op cit.*, p. 490.

³⁵ *Ibidem*, p. 505.

³⁶ Se citan a continuación únicamente algunas de las monografías más relevantes en el intento de analizar de forma global las diferentes escuelas de pensamiento en su dimensión ética. Una de las obras pioneras es la de J. E. HARE y CAREY B. JOYNT, publicada en 1982: *Ethics and International Affairs* (Nueva York: St. Martin's Press). Otras aportaciones interesantes son (además de las citadas de FROST): BEITZ, C. (ed.) (1985). *International Ethics*. Princeton: Princeton University Press; ELLIS, A. (ed.) (1986). *Ethics and international relations*. Manchester: Manchester University Press; VINCENT, R.J. (1986). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University; FALK, R. (1987). *The Promise of World Order: Essays in Normative International Relations Theory*. Londres: Wheatsheaf; BROWN, C., *op cit.*; NARDIN, T. y MAPEL, D. (eds.) (1992). *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press; BONANATE, L. (1995). *Ethics and international politics*. Oxford: Polito; ROSENTHAL, J.H. (1999). *Ethics & International Affairs. A Reader*. Washington, DC: Georgetown University Press y FORSYTHE, D.P. (2000). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

con anterioridad,³⁷ es sobre todo en la década de los noventa cuando experimentan un visible auge.³⁸ Estos estudios, muchos de ellos realizados desde la filosofía política, aportan interesantes perspectivas sobre la dimensión moral de la política internacional y, sobre todo, introducen una necesaria complejización en la visión sobre las respectivas tradiciones de pensamiento y sus representantes.

Terry Nardin y David R. Mapel llegan a distinguir doce tradiciones de pensamiento relevantes para los estudios sobre ética y política internacional,³⁹ entendiendo por ética «un amplio abanico de consideraciones que afectan la elección y la acción», mientras que la moral tiene un significado más limitado:

«el campo definido por las reglas de lo que es una conducta adecuada».⁴⁰

La moralidad está concernida por los deberes que surgen de las reglas y preceptos que la constituyen, mientras que la ética también incluye preocupaciones sobre ideales, fines y sus efectos, que van más allá de la cuestión de los deberes. Para estos autores, las tradiciones éticas dan forma a las controversias particulares sobre lo que es correcto y equivocado, una cuestión central en el estudio de las relaciones internacionales⁴¹.

Realizar un repaso de estas u otras tradiciones sobrepasa los más modestos objetivos de este artículo. Pero sí se desea apuntar una distinción central para la comprensión del objeto de estudio y que articula la agenda investigadora actual: entre la tradición comunitaria (simbolizada por el pensamiento de Rousseau o Hegel) y cosmopolita (ejemplificada con Kant).⁴² Chris Brown, un comunitarista pragmático, sitúa de la siguiente manera el debate:

«La división cosmopolita/comunitario está directamente relacionada con la cuestión más central de cualquier teoría normativa de las relaciones internacionales: el valor moral que debe otorgarse a colectividades políticas particulares frente a la humanidad como un todo, o las demandas de los seres humanos individualmente. El pensamiento comunitario o bien niega que exista una oposición al respecto o está dispuesto a otorgar un valor central a la comunidad; el pensamiento cosmopolita rechaza el estatus central de la comunidad, y sitúa la fuente última de valor moral en otra parte».⁴³

³⁷ A modo de ejemplo ver el interés por la materia de un conocido autor realista: WALTZ, K. (1962). «Kant, liberalism, and war», *American Political Science Review* 56, pp. 331-340; o el estudio por Stanley HOFFMANN de la figura de ROUSSEAU: HOFFMANN, S. (1965). «Rousseau on war and peace» en Hoffmann, *The state of war*. Nueva York: Praeger, cap. 3.

³⁸ La lista de estudios es ingente y éstos pueden encontrarse en todo tipo de revistas de Relaciones Internacionales, Ciencia Política o Filosofía. Algunas de las más destacadas son: *Ethics, Ethics and International Affairs, Millennium, International Organization, Review of International Studies, Philosophy and Public Affairs, Social Philosophy and Policy* o *Journal of Applied Philosophy*.

³⁹ Las doce tradiciones identificadas por los dos autores son: la tradición del Derecho internacional, la tradición declaratoria en el Derecho internacional moderno, el realismo clásico, y el posterior del s. XX, la tradición del derecho natural, la racionalista, la utilitaria, la contractual, la liberal, la marxista, la basada en los derechos y la tradición bíblica (NARDIN y MAPEL, *op cit.*).

⁴⁰ *Ibidem.*, pp. 3-4.

⁴¹ *Ibidem.*, p. 21.

⁴² Este debate se complementa con otro igualmente relevante pero al que la literatura ha otorgado menor atención, el debate entre liberales y comunitaristas. Ver su descripción en COCHRAN, M., *op cit.*

⁴³ BROWN, C., *op cit.*, p. 499.

El cosmopolitismo tiene una orientación universal e individualista, mientras que el comunitarismo es particularista y está orientado a una vida comunitaria compartida.⁴⁴

Si bien esta forma de presentar el debate se ha consolidado, una propuesta diferente distingue entre los cosmopolitas y «sus críticos».⁴⁵ En el corazón del cosmopolitismo estaría su creencia en unos valores universales, si bien cabe distinguir entre un cosmopolitismo moral y otro político⁴⁶. Para el primero, los principios morales son universales, sin que ello implique una forma de organización política específica.⁴⁷ En cambio los cosmopolitas políticos van más allá al propugnar reformas institucionales.⁴⁸ Esta definición de cosmopolitismo hace que, naturalmente, la lista de sus oponentes se amplíe con respecto a la visión ofrecida por Brown. Según Nicholas J. Rengger, los críticos son muchos y heterogéneos: realistas (como H. Morgenthau), post-estructuralistas (M.J. Shapiro o R.B.J. Walker), liberales sociales (J. Rawls) e incluso autores que aceptan la posición moral de los Estados, ya sean de la escuela inglesa (M. Wight o H. Bull) o teóricos comunitarios (M. Walzer o M. Frost)⁴⁹. Mark Neufeld, en cambio, cuestiona la inclusión de algunos de estos autores en el campo de los críticos, ya que el cosmopolitismo incluiría igualmente a aquellos que buscan la máxima generalización para sus estándares y conclusiones, por lo que surgirían dudas en cuanto a dónde situar a M. Frost, T. Nardin o M. Walzer.⁵⁰

Tim Dunne y Nicholas J. Wheeler añaden una mayor complejidad a la anterior dicotomía al tomar en cuenta las posiciones epistemológicas y ontológicas de los diferentes autores. Como resultado, por una parte distinguen entre cosmopolitas pragmáticos (Ken Booth, Bhikhu Parekh, Mary Midgley) y liberales derechonaturalistas (R.J. Vincent o Henry Shue). Aunque ambos comparten una ontología universalista, los primeros parten de una epistemología antifundacionista, mientras que los segundos se inscriben en el fundacionismo.⁵¹ Por otra parte, y siguiendo las mismas coordenadas, estos autores diferencian entre comunitarios pragmáticos (Chris Brown, Richard Rorty, Andrew Hurrell) y tradicionales (aquí por ejemplo se situarían buena parte de los autores realistas). De nuevo aquí se comparte una misma ontología (el relativismo cultural) pero se diverge sobre la epistemología: antifundacionista en el caso de los pragmáticos y fundacionista en el de los tradicionales.⁵²

⁴⁴ COCHRAN, M., *op cit.*, p. 8.

⁴⁵ RENGGER, *op cit.*, p. 763.

⁴⁶ HUTCHING, K. (1999). *Internacional political theory*. Londres: Sage, p. 123. Charles BEITZ (*Political Theory, op cit.*) utiliza una tipología parecida, distingue entre cosmopolitas morales e institucionales.

⁴⁷ Aquí pueden citarse desde consecuencialistas como Meter SINGER, a kantianos como Onora O'NEILL o Michael W. DOYLE.

⁴⁸ Como Daniele ARCHIBUGI, David HELD o Mary KALDOR.

⁴⁹ RENGGER, *op cit.*, p. 763.

⁵⁰ NEUFELD, M. (2002) «The Right and the Good in international Ethics». *TIPEC Working Paper* (<http://www.trentu.ca/org/tipec/2neufeld9.pdf>), p. 14.

⁵¹ DUNNE, T. y WHEELER, N.J. (eds.) (1999). *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 4.

⁵² *Ibidem*, p. 4.

Esta clasificación resulta clarificadora, ya que pone en evidencia la distribución de autores pertenecientes a una misma escuela en diferentes casillas (si bien el grueso de cada una de estas escuelas se encuentra en una u en otra) y ofrece un retrato más pertinente de las características de las diferentes aproximaciones teóricas. Pero la aplicación de estas categorías a la teoría de las Relaciones Internacionales no ha sido realizada de forma sistemática. En el siguiente apartado únicamente se ofrece una descripción de los rasgos generales de las principales escuelas que han abordado el tema de estudio, si bien se ofrecen algunas pistas para ir siguiendo las diferentes posiciones metateóricas.

II. ESCUELAS DE PENSAMIENTO Y MORALIDAD DE LA ACCIÓN EXTERIOR DEL ESTADO

Molly Cochran descarta incluir la obra de H. Morgenthau o de los teóricos de la sociedad internacional en su estudio sobre la teoría normativa, a pesar de reconocer la dimensión moral de la obra de estos autores.⁵³ Si bien es cierto que ni la obra de la mayor parte de los académicos realistas (ni la de liberales) se propone edificar una teoría en esta dirección, no lo es menos que las tres escuelas de pensamiento que se analizan a continuación son relevantes para el estudio de la dimensión moral de la política internacional⁵⁴ y, más concretamente, de la promoción internacional de los derechos humanos y la democracia. De aquí su elección para ser desarrollados en el siguiente apartado. Se trata de las aproximaciones realista, liberal y constructivista. Estas tres escuelas ofrecen sus argumentos sobre si la moralidad puede ser motor de la acción exterior, en el sentido de que las políticas exteriores de promoción, que es evidente que existen y como tales son formuladas por los Estados, respondan a una voluntad de defensa de derechos y no fundamentalmente a otros intereses. Dicha temática ha sido y sigue siendo objeto de polémica entre las diferentes escuelas, aunque las discusiones, como se ha visto, se han trasladado a la comprobación de premisas sobre cuestiones vinculadas con el eje fenoménico.

1. La escuela de pensamiento realista⁵⁵

Si bien el realismo se ha ocupado fundamentalmente de temas como los objetivos de los Estados, la naturaleza anárquica del sistema internacional, su estructura o las instituciones internacionales, la exclusión de la moralidad de la política exterior constituye una temática relevante del conjunto de las aportaciones realistas, especialmente de las de la primera mitad del s. XX.

⁵³ COCHRAN, M., *op cit.*, p. 4.

⁵⁴ Ver por ejemplo: Alastair MURRAY en: (1996). «The Moral Politics of Hans Morgenthau», *The Review of Politics* 58, pp. 81-107.

⁵⁵ Para el estudio de la escuela realista ha sido de especial utilidad la obra de Jack DONNELLY publicada en el año 2000: *Realism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, especialmente el capítulo 6 «Morality and foreign policy».

A pesar de que en el interior de la escuela realista sus principales representantes divergen sobre algunos aspectos, en general la escuela muestra una elevada coherencia interna sobre las siguientes afirmaciones. Una primera premisa es que los valores morales que son apropiados para las relaciones individuales no pueden aplicarse a las actividades de los Estados.

En segundo lugar, que el Estado no puede estar guiado por principios morales universales, ya que estos colisionan con sus intereses nacionales. Esto no obsta que se reconozca que el comportamiento de todo Estado tiene implicaciones morales y éticas.

Y en tercer lugar, que una política exterior impulsada fundamentalmente por consideraciones morales pone en peligro al Estado y a la nación que representa.

Más allá del consenso sobre estos aspectos, existen diferencias más o menos significativas entre autores, e incluso entre obras de un mismo autor escritas en diferentes períodos — lo que explica que un mismo autor sea citado para justificar posiciones que parecen totalmente contrapuestas — sobre las implicaciones de algunas de las anteriores premisas.

En general las argumentaciones de los representantes de la escuela de pensamiento realista siguen un recorrido parecido. Éstas parten de la caracterización de la naturaleza humana como una naturaleza fundamentalmente egoísta. A pesar de ello, para autores como N.J. Spykman,⁵⁶ los hombres están motivados por otros deseos además de la urgencia del poder, ya que el poder no es el único aspecto de las relaciones internacionales. Tal y como afirma el propio H. Morgenthau:

«Hacer justicia y recibirla es una aspiración elemental del hombre».⁵⁷

Son las «cumbres y las profundidades» a las que se refiere el teólogo protestante estadounidense Reinhold Niebuhr en su influyente obra de 1932, *Moral Man and Immoral Society*, donde las primeras son anuladas por las segundas: «Nunca será posible inocular antídotos morales lo suficientemente potentes para destruir los efectos corrosivos del veneno del poder sobre el carácter humano».⁵⁸

Aunque exista una dimensión moral en el hombre, esto es irrelevante cuando se trata del nivel internacional. Es la «autonomía de lo político»⁵⁹: la política internacional tiene sus propios principios y reglas, diferentes a las relaciones comunitarias o sociales. La argumentación realista considera la naturaleza del sistema internacional como una lucha entre Estados que desean maximizar su poder; por ello las relaciones internacionales se aproximan a un estado de naturaleza caracterizado por su carácter anárquico. Tal y como afirma Schwarzenberger:

⁵⁶ SPYKMAN, N. J. (1942). *America's strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*. Nueva York: Harcourt, Brace and Company, p. 7.

⁵⁷ MORGENTHAU, H. (1970). *Truth and Power: Essays of a decade, 1960-70*. Nueva York: Praeger, p. 61.

⁵⁸ NIEBUHR, R. (1932). *Moral Man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics*. Nueva York: Charles Scribner's Sons, p. 27.

⁵⁹ MORGENTHAU, H. (1962). *Politics in the Twentieth Century*. Vol. I: *The Decline of Democratic Politics*. Chicago: University of Chicago Press, p. 3. Ver también HOFFMANN, S. (1981). *Duties beyond borders: on the limits and possibilities of ethical International politics*. Syracuse, N.Y: Syracuse University Press, p. 18.

«La fractura entre la moralidad individual e internacional [...] corresponde a la diferencia entre las relaciones sociales en una comunidad y aquellas en una sociedad anárquica».⁶⁰

Es pues la ausencia de un gobierno mundial la principal causa de la salida de la moralidad de la política internacional. Esta argumentación ha seguido presente en los escritos posteriores de la escuela realista. Robert Art y Kenneth Waltz afirman en los años ochenta:

«Los Estados en un sistema anárquico no pueden permitirse ser morales. La posibilidad de un comportamiento moral reposa en la existencia de un gobierno efectivo que pueda disuadir y castigar las acciones ilegales».⁶¹

El Estado está irremediabilmente preocupado por su supervivencia, y por sus intereses nacionales. Y las consideraciones morales no entran en la definición del interés nacional, considerado en términos de poder; el interés prioritario es el principio moral de la supervivencia nacional, previa a cualquier otra consideración.⁶² Los intereses no están definidos en términos morales. Tal y como afirma Hans Morgenthau:

«El principio de la defensa de los derechos humanos no puede ser aplicado de manera consistente en política exterior porque puede y estará en conflicto con otros intereses que pueden ser más vitales que la defensa de los derechos humanos».⁶³

En general el realismo presenta el concepto de «interés nacional», un término muy controvertido, de forma determinista. Como afirma H. Morgenthau:

«Los Estados actúan como deben, según sus intereses, tal y como los ven».⁶⁴

Los intereses de un Estado (y de los individuos que lo integran) cuentan más que los de los otros Estados (y de los individuos que lo integran) del sistema internacional, por lo que a este nivel se rompen los principios de igualdad y equidad. Esto le lleva a Jack Donnelly a referirse a una ética política comunitaria; la nación o el Estado son la unidad última práctica de una comunidad moral.⁶⁵

Resulta pues evidente que aunque un Estado quisiera aplicar una política moral, esto le supondría unos costes elevados debido a la naturaleza de un sistema internacional movido por intereses egoístas.

⁶⁰ SCHWARZENBERGER, G. ([1951]1960). *La política del poder: Estudio de la sociedad internacional*. México: FCE. Trad. de la 2ª ed., la primera es de 1941.

⁶¹ ART, R.J. y WALTZ, K.N. (ed.). (1983). *The Use of Force*. Lanham, Md: University Press of America, p. 47.

⁶² MORGENTHAU, H. ([1948]1986). *Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: GEL, p. 9.

⁶³ MORGENTHAU, H. (1979). *Human Rights and Foreign Policy*. Nueva York: Council on Religion and International Affairs, p. 7.

⁶⁴ MORGENTHAU, H., *op cit.*, p. 278.

⁶⁵ DONNELLY, J., *op cit.*, p. 164.

Otro de los aspectos que contribuyen a descartar la moralidad en la política internacional es el rechazo de la universalidad del concepto de derechos humanos. Para E. H. Carr, influyente figura del primer realismo británico,

«los principios supuestamente absolutos y universales no son para nada universales, sino reflejo inconsciente de la política nacional basada en el interés nacional, y no hay ningún motivo para seguirlos en política exterior».⁶⁶

Cuando una norma internacional adquiere una mayor relevancia (como es el caso de determinados derechos humanos) es debido a que es utilizada por las potencias del sistema, según su propia perspectiva y de acuerdo con sus intereses.⁶⁷ Las normas son epifenómenos derivados de la distribución del poder en el sistema internacional, que se transforman a la par que la estructura de poder.

A pesar de la claridad de estas argumentaciones, no es difícil encontrar referencias en los autores realistas a la existencia de ciertas normas morales de carácter objetivo, y por lo tanto exteriores al observador. Como afirma H. Morgenthau:

«Hay un código moral que es algo objetivo que debe ser descubierto»;⁶⁸

y se refiere a unos valores morales «mínimos»:

«el logro de un orden módico y la realización de unos valores morales mínimos son predicados sobre la base de la existencia de unas comunidades nacionales capaces de preservar el orden y de aplicar valores morales dentro de los límites de su poder».⁶⁹

Siempre el poder y la comunidad nacional como delimitadores del ámbito moral.

A todo lo anterior debe sumarse el recordatorio hecho por los autores realistas sobre las doctrinas de la soberanía de los Estados y la obligación de no injerencia en asuntos internos, lo que contribuye a descartar una posible prioridad otorgada a los derechos humanos en los asuntos internacionales.

Pero como ya se ha dicho, debe evitarse una imagen reduccionista del realismo, identificándolo con un rechazo absoluto a una aproximación moral a los problemas internacionales. El paradigma realista reconoce la necesidad de establecer objetivos trascendentes que guíen y legitimen la política exterior, a pesar de que su aplicación se vea siempre supeditada a intereses prioritarios. Así por ejemplo, la búsqueda de un mundo más pacífico no está alejada de pensamiento realista. Los Estados pueden mitigar las causas de la guerra encontrando formas de reducir los peligros que comportan los unos para los otros, e instituciones como el equilibrio del poder tienen un efecto positivo por el hecho de dar estabilidad al sistema. Pero en todo caso, como Kennan afirma:

⁶⁶ CARR, E. H.; prólogo de E. BARBÉ ([1939]2004). *La crisis de los veinte años (1919-1939). Una introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Madrid: La Catarata, p. 24.

⁶⁷ KRASNER, S. D. (1995). «Sovereignty, Regimes and Human Rights» en V. RITTBERGER (ed.), *Regime theory and international relations*. Oxford: Clarendon Press, p. 166.

⁶⁸ MORGENTHAU, H.J., *op cit*.

⁶⁹ MORGENTHAU, H.J. (1951). *In Defense of the National Interest*. Nueva York: Knopf.

«En vez de convertirnos en jueces de la moralidad de los otros, sería mejor que buscáramos un equilibrio del poder estable».⁷⁰

Queda claro que la situación de los derechos humanos en otros países o su carácter autoritario no son objeto de incumbencia para el Estado, tal y como lo concibe el grueso del realismo clásico.

A pesar de ello, para autores como E.H. Carr, R. Niebuhr, J. H. Herz o G. Schwarzenberger, en el sistema internacional hay lugar también para acciones basadas en motivos como la justicia o el respeto de la ley.⁷¹ Así, si bien en la obra de académicos como H. Morgenthau los principios morales no pueden aplicarse a la acción de los Estados,⁷² Jack Donnelly recuerda que otros autores realistas opinan que debe buscarse una aproximación que no se vea confinada al estrecho campo definido por las propias leyes de la escuela realista.⁷³ Como dice E.H. Carr:

«Las acciones políticas deben basarse en una coordinación de moralidad y poder».⁷⁴

Y autores como R. Niebuhr critican tanto a los dirigentes movidos por un moralismo rígido como a aquellos que rechazan las consideraciones morales por considerar que la «perfección» es irrealizable⁷⁵.

Quizás la escuela inglesa, representada por H. Bull, M. Wight o H. Butterfield, es la que mejor muestra la compatibilidad de un análisis realista y la posibilidad de otorgar un papel relevante a las normas y reglas que dan forma a la sociedad internacional, por lo que se suele asociar esta escuela con los nuevos institucionalistas.⁷⁶ De especial interés son los argumentos de R.J. Vincent, que partiendo de muchas de las premisas realistas muestra lo inevitable de la introducción, con límites, de la problemática de los derechos humanos en la agenda de política exterior y concluye que el Estado se puede ver reforzado por una cosmopolitización exitosa.⁷⁷

Otra cuestión de relevancia es la distinción entre proceso político interno y externo, lo que tiene implicaciones para el estudio de la política exterior. El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y oportunidades que se le presentan en un sistema internacional global o regional, teniendo siempre como meta la maximización de intereses.

⁷⁰ KENNAN, G. F. (invierno 1985-1986). «Morality and Foreign Policy», *Foreign Affairs* (63), pp. 205-218.

⁷¹ Ver por ejemplo SCHWARZENBERGER, *op cit.*, p. 158.

⁷² BARBÉ, E., «El papel del realismo en las Relaciones Internacionales: La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 57, julio-septiembre de 1987, pp. 149-176.

⁷³ DONNELLY, J., *op cit.*, p. 187.

⁷⁴ CARR, E.H., *op cit.*, p. 10.

⁷⁵ Para una interesante comparación de las obras de H. Morgenthau, J. Kennan y R. Neibuhr ver: HARE, J.E. y JOYNT, C.B. (1982). *Ethics and International Affairs*. Nueva York: St. Martin's Press, cap. 2.

⁷⁶ LITTLE, R. (2000). «The english school's contribution to the Study of international relations», *European Journal of International Relations* 6 (3), pp. 395-422.

⁷⁷ Ver VINCENT, R.J., *Human Rights and...*, *op cit.*, p. 34.

La distinción realista se basa en que mientras los determinantes de la política doméstica dependen del sistema político nacional (incluyendo la influencia de la opinión pública, partidos políticos y grupos de interés), la política exterior es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad. Esta visión relega el proceso de decisiones, el papel de las instituciones estatales y no estatales y, en definitiva, ignora la política doméstica y el contexto en el que interactúan estos elementos para producir la política exterior. Todo ello a pesar de que hoy en día el proceso de toma de decisiones es considerado una parte fundamental de la política exterior.

Esta visión tiene especial relevancia para el área de estudio de las políticas exteriores de promoción, ya que ignora la posible influencia sobre las decisiones tomadas de actores que resultan clave como «promotores» de las acciones de fomento (asociaciones de derechos humanos, fundaciones, opinión pública, etc.).

Los escritos neorrealistas aportan pocas novedades al análisis de las temáticas apuntadas, al no ser el ámbito moral una preocupación esencial.⁷⁸ La escuela neorrealista enfatiza la distribución de las capacidades y del poder material entre los Estados para explicar la política internacional actual. Al mismo tiempo, el propio Waltz recuerda que la intención de su obra no es elaborar una teoría de la política exterior.⁷⁹ Para la mayor parte de los representantes neorrealistas, la política exterior no es un tema relevante.

2. La escuela de pensamiento liberal

La evolución de la corriente de pensamiento liberal puede ser rastreada desde la tradición racionalista kantiana, hasta llegar al neoliberalismo actual, a través del idealismo de principios del s. XX y de lo que se denominó el paradigma globalista (transnacionalista) de los años setenta y ochenta.

La tradición liberal clásica se articula alrededor de la preocupación por la libertad individual y el papel del Estado, que debe proteger una esfera mínima de libertad personal frente a las violaciones arbitrarias por parte de otros individuos, Estados, etc.⁸⁰ Cuestiones como la importancia del autogobierno democrático, las relaciones entre tolerancia y los valores comunes de la sociedad, o la relación entre Estado y sociedad han sido también centrales en esta tradición. Desde los lamentos de Emmanuel Kant por la brutalidad que acompaña a la propia historia de la humanidad, pero sin el pesimismo antropológico (o al menos más temperado) que caracteriza al realismo, los autores liberales buscan los mecanismos para reformar el sistema internacional y limitar el poder arbitrario de los Estados. La reforma de la esfera internacional puede ser tanto el resultado del avance de los in-

⁷⁸ KARDAS, S. (2005). «Human rights policy and International Relations: Realist foundations reconsidered», working papers 31, p. 3 (www.du.edu/gsis/hrhw/working/2005/31-kardas-2005.pdf).

⁷⁹ Citado en: WEBBER, M. y SMITH, M. (2002). *Foreign policy in a Transformed World*. Essex: Prentice Hall, p. 23.

⁸⁰ SMITH, M. J. (1992). «Liberalism and International Reform» en T. NARDIN y D. MAPEL (eds.), *Traditions of International Ethics*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 201-224.

tercambios comerciales (Jeremy Bentham), como de la introducción obligada de cambios tras períodos de devastación generalizada (Kant). Ambas argumentaciones difieren sobre las nociones de autoridad, bienes comunes, las actitudes hacia las instituciones de cada período o la necesidad de intervenir en otros Estados para potenciar las reformas, aunque coinciden sobre la necesidad del cambio.⁸¹ La etiqueta de «liberal» reúne aproximaciones muy diversas.

El idealismo⁸² de primera mitad del s. XX se caracteriza por su creencia en la necesidad de establecer unos principios éticos que regulen el conjunto del sistema internacional, como mejor garantía para lograr la paz. Esta escuela hace explícitos los elementos normativos, determinando cuáles son los valores que han de guiar la acción de los Estados y que han de regular el conjunto del sistema internacional. En consonancia con este punto, los aspectos jurídicos tienen especial importancia, como medio de sentar las bases para la construcción de un mundo en paz («paz a través del derecho»). Este primer liberalismo propone una serie de instrumentos analíticos (como la armonía de intereses, seguridad colectiva o la existencia de normas y reglas compartidas) que no coinciden con la aproximación analítica realista (básicamente la noción de poder, de interés nacional, y de anarquía). A medida que se entra en el tercer debate en los años setenta se consolidarán una serie de instrumentos analíticos compartidos, que tienen como núcleo común la cuestión del poder y el concepto de interés.

El liberalismo que se desarrolla con posterioridad a la segunda guerra mundial propugna una mayor implicación en los asuntos internos de otros Estados, preservando a pesar de ello la importancia de mantener el respeto de su soberanía,⁸³ e incluso desarrolla argumentos sobre la necesidad de aplicar la fuerza en casos extremos para extender determinados valores (la guerra justa).⁸⁴ Y en el centro de la argumentación se encuentra la necesidad de extender el sistema de Estados democráticos, cuestión que se vincula directamente con la construcción de un nuevo orden más seguro. Esta idea se complementa con el análisis del funcionamiento de la comunidad de «Estados liberales» (democráticos) que mantienen relaciones cooperativas entre ellos y que se comportan de forma diferente al conjunto de Estados fuera de la zona de «paz democrática».⁸⁵ Por ello resulta de interés la expansión de los sistemas democráticos, ya que contribuyen a crear un entorno más estable y se-

⁸¹ *Ibidem*, p. 202.

⁸² Celestino del ARENAL (1990. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos, p. 102) señala la existencia de «tres olas sucesivas de idealismo» hasta la revolución posbehaviorista de los años setenta.

⁸³ SMITH, M.J., *op cit.*, p. 212.

⁸⁴ Con las consiguientes situaciones paradójicas en las que liberales como ARTHUR M. SCHLESINGER se manifiestan en un primer momento a favor de la intervención en Vietnam «para luchar contra la tiranía», mientras que realistas como H. MORGENTHAU o G. KENNAN se oponen.

⁸⁵ Además de las aportaciones ya citadas de M. DOYLE, entre la numerosa bibliografía destaca: RUSSETT, B.M. (1993). *Grasping the democratic peace: principles for a post Cold War world*. Princeton: Princeton University Press. Hay que señalar igualmente la también nutrida bibliografía que cuestiona la validez de estas tesis. Ver por ejemplo: SALOMÓN, M. (julio-sept. 2001). «El debate sobre la «paz democrática». Una aproximación crítica», *Revista de Estudios Políticos* (113), pp. 237-26.

guro, y también facilitan las actividades económicas⁸⁶. Ésta es una argumentación central del liberalismo, y que ha sido adoptada sólo en parte por el neorrealismo.

A partir sobre todo de la década de los noventa, el neorrealismo y el neoliberalismo acercarán sus agendas para el estudio de la posibilidad de cooperación en el sistema internacional y de qué hay detrás de la formación de las instituciones actuales. De hecho, la agenda investigadora actual se caracterizaría, según Celestino del Arenal, por un elevado eclecticismo en el que la síntesis neorrealista-neoliberal se ha convertido en su corriente principal.⁸⁷

Con el paso del tiempo, el pensamiento liberal ha pasado a centrar su explicación del funcionamiento del sistema internacional más en los intereses que en los valores.⁸⁸ Como respuesta a las posiciones realistas, una buena parte de la producción de esta escuela se ha ocupado de desmontar las afirmaciones de aquél sobre el interés nacional, y de demostrar que la aceptación de ciertos principios y normas es compatible con la defensa de los intereses. Chris Brown afirma:

«Incluso si fuera verdad que la moralidad está basada en el propio interés [...], el escepticismo internacional estaría equivocado por razones empíricas, ya que los Estados tienen interés en seguir las reglas, y hay circunstancias en las que es racional para ellos esperar que los otros hagan esto».⁸⁹

Y Jack Donnelly va más allá:

«El interés nacional puede incluir el respeto de los derechos humanos en otros países, ya sea como un valor intrínseco o por razones instrumentales».⁹⁰

El comportamiento de los Estados refleja un compromiso con ideas, con lo que consideran que es correcto o equivocado, y por lo tanto debe rechazarse una aproximación excesivamente determinista sobre las consecuencias de la jerarquía de poder internacional. Y este comportamiento no tiene por qué colisionar con el de otros Estados y actores internacionales. Esto ya no se explica a través de la teoría sobre la armonía de intereses que caracterizó el pensamiento idealista, sino que las explicaciones liberales se han hecho más complejas gracias a las discusiones sobre las ganancias absolutas y relativas, el papel de las instituciones, la creación e influencia de los regímenes internacionales, o los principios de la paz democrática, entre otros temas.⁹¹

⁸⁶ SMITH, K. y LIGHT, M. (2001) «Introduction» en Smith y Light, *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, p. 7-8.

⁸⁷ ARENAL, C. del (1989). «La teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas», *Foro Internacional* 29 (4), p. 605.

⁸⁸ GARCÍA SEGURA, C. (2005). «Prólogo a la edición española» en BULL, H. *La sociedad internacional. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: La Catarata, p. 15.

⁸⁹ BEITZ, C. R., *Political theory...*, *op cit.*, p. 64.

⁹⁰ DONNELLY, J. (1998). *International Human Rights*. Boulder, Oxford: Westview, pp. 195-198.

⁹¹ Ver la obra de autores liberales como NORMAN COUSINS (1987). *The Pathology of Power*. Nueva York: W.W. NORTON; o Robert C. JOHANSEN (1980). *The National Interest and the Human Interest*. Princeton: Princeton University Press.

Como ya se ha dicho, la teoría liberal de las relaciones internacionales otorga un alto valor explicativo a las instituciones internacionales. Estas instituciones tienen un papel independiente, aunque sea limitado, en la creación y difusión de normas y reglas, si bien los Estados siguen ocupando un puesto central con sus negociaciones centradas en intereses. La creación por ejemplo de instituciones internacionales de derechos humanos (y por lo tanto el traspaso de una parte de la soberanía estatal) es una acción voluntaria y racional guiada por el propio interés y por consideraciones de orden interno (y no exclusivamente por los intereses de las grandes potencias del sistema).⁹²

Con respecto al análisis de la política exterior, la aproximación liberal destaca la importancia de la política interna para comprender la política exterior de los Estados, y la participación de fuerzas con intereses muy diferentes en dar forma a dicha política exterior.⁹³ Desde el paradigma pluralista se empezó a mostrar cómo la interdependencia reducía el aislamiento de los gobiernos nacionales, más interconectados entre sí, y cómo las agendas de política exterior se expandían para incluir también temáticas relacionadas con el medio ambiente o los derechos humanos.⁹⁴

3. Las aportaciones desde el constructivismo

Entre los enfoques reflectivistas destaca el constructivismo social. Esta aproximación teórica ha contribuido de forma significativa a enriquecer el debate entre neorrealismo y neoliberalismo, y ha mantenido un vivo intercambio con las aproximaciones fundacionistas sobre los orígenes de la moral y de los estándares universales. El hecho de haber desarrollado una investigación de carácter fenoménico⁹⁵ facilita su inclusión en este apartado.

El constructivismo, al igual que las anteriores escuelas teóricas, analiza cuáles son los intereses de los Estados, pero poniendo el énfasis en la definición que esos Estados realizan de sus intereses.⁹⁶ Para ello, otorga especial importancia a los procesos de interacción social y de socialización a través de relaciones sociales transnacionales e internacionales.⁹⁷ Los valores y las normas presentes en estos procesos influyen en la definición de la identidad de los actores y en su proyección exterior. Normas y principios tienen por lo tanto una función constitutiva que va más allá de la mediación entre intereses y comportamiento. Las normas

⁹² Ver el análisis que realiza Moravcsik de las democracias en fase de consolidación. MORAVCSIK, A. (2000). «The origins of human rights regimes: Democratic delegation in postwar Europe», *International Organization* 54 (2), pp. 217-252.

⁹³ MORAVCSIK, A. (1997). «Taking preferences seriously: A Liberal Theory of International Politics», *International Organization* 51 (4), pp. 513-553.

⁹⁴ WEBBER, M. y SMITH, M., *op cit.*, p. 22.

⁹⁵ COSTA, O., *op cit.*, p. 696.

⁹⁶ FINNEMORE, M. (1996). *National Interests in International Society*. Ithaca: Cornell University Press.

⁹⁷ SCHMITZ, H. P. y SIKKINK, K. (2002). «International Relations Theory and Human Rights» en W. CARLSNAES; T. RISSE y B. A. SIMMONS (eds.), *Handbook of International Relations*. Londres: Sage, pp. 517-537.

quedan arraigadas en la identidad de los actores a través de procesos de socialización internacionales.⁹⁸ Por lo tanto, los actores son constituidos directamente por las reglas.

Situados dentro de esta escuela teórica, autores como Kathryn Sikkink, Michael Barnett o Martha C. Finnemore se han centrado en el estudio de los cambios en normas como la soberanía, los derechos humanos o la justicia internacional. Su explicación difiere de la elaborada por la teoría de regímenes internacionales, ya que según esta última teoría, según la contemplan los propios académicos constructivistas, los actores adoptan las normas retóricamente no tanto porque crean en ellas, sino por «no estar seguros de qué deben hacer».⁹⁹ Para estos autores, en cambio, los Estados y otros actores adoptan determinados papeles a los que han dado forma las reglas. Según Thomas Risse o Kathryn Sikkink, a medida que aumenta el número de Estados que aceptan determinadas normas, se produce un «efecto cascada» que acelera su proceso de aceptación dentro de la sociedad internacional.¹⁰⁰

El constructivismo propone el estudio de la «cultura mundial», concebida como una constitución política mundial (*world polity*), y como un entorno cultural transnacional que influye y da forma a las concepciones de los actores internacionales.¹⁰¹ Ello requiere estudios a largo plazo, ya que los cambios en las identidades y las instituciones vinculados con la dimensión normativa provocarán cambios futuros en los modelos de conducta.¹⁰² El constructivismo social busca estas «corrientes ocultas» de carácter normativo¹⁰³ para explicar los cambios evidentes en muchas prácticas sociales a lo largo de la historia.

Para Alexander Wendt, uno de los ejes ontológicos sobre los que gira la discusión actual es la contraposición entre posiciones materialistas (la organización de las fuerzas materiales) e idealistas (según las cuales el elemento fundamental es la conciencia social, que puede dar lugar a principios, normas e instituciones compartidos). Normas como los derechos humanos están en proceso de consolidación debido a su carácter intrínsecamente universal vinculado con nociones muy básicas de dignidad humana, compartidas por diversas culturas. Para buena parte de los autores de esta corriente, su origen occidental no les resta fuerza. Incluso, instituciones como las guerras pueden en un determinado momento contribuir al afianzamiento de ciertas normas, ya que en tiempos convulsos los individuos buscan ex-

⁹⁸ RISSE, T.; ROPP, S. C. y SIKKINK, K. (eds.) (2001). *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

⁹⁹ SCHMITZ y SIKKINK (*op cit.*, p. 5) comentando una obra de S. D. KRASNER (1999. *Sovereignty. Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press).

¹⁰⁰ FINNEMORE, M. C. y SIKKINK, K. (1998). «International Norm Dynamics and Political Change», *International organization* 52 (4), pp. 887-917; tesis luego testada, bajo el nombre de «modelo espiral» en los estudios de caso incluidos en: RISSE, T.; ROPP, S.C. y SIKKINK, K. (eds.), *op cit.*

¹⁰¹ MEYER, J. W.; BOLI, J. y THOMAS, J. y RAMÍREZ, F.O. (1997). «World Society and the Nation State», *American Journal of Sociology* 103 (1), pp. 144-181.

¹⁰² IRIYE, A. (1997). *Cultural internationalism and World Order*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

¹⁰³ La expresión es de SCHMITZ y SIKKINK. *op cit.*, p. 6.

plicaciones sobre la identidad o sobre el propósito de los sistemas sociales.¹⁰⁴ Unas construcciones que van más allá de decisiones coyunturales guiadas por el interés.

La explicación sobre el funcionamiento del sistema no puede verse reducida a argumentos basados en nociones demasiado estrechas de interés que, o bien son el resultado de la posición de un Estado dentro del sistema internacional, o bien de sus preferencias internas. En el estudio de las relaciones internacionales debe tenerse en cuenta cuáles son las normas e ideas que prevalecen en cada momento, según lo que John Ruggie denomina «la estructura del propósito social».¹⁰⁵

Al igual que la literatura liberal, el constructivismo otorga especial relevancia al papel de los actores no gubernamentales, especialmente en los procesos de socialización normativa. Los movimientos transnacionales de carácter reivindicativo —analizados desde la perspectiva de los movimientos sociales, o bien a partir del concepto de redes transnacionales reivindicativas¹⁰⁶— tienen un papel relevante en la expansión y aplicación de normas.¹⁰⁷ La existencia de estas redes es contemplada como un factor más en el camino hacia el cumplimiento por los Estados de normas internacionales.

III. EL CAMPO DE ESTUDIO DE LA PROMOCIÓN POR LOS ESTADOS DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA DEMOCRACIA

En el presente apartado y en el que le sigue se analiza la literatura especializada en políticas exteriores de promoción de la democracia y los derechos humanos. Se trata de una literatura que ya reconoce la consolidación de un espacio propio relativo a la defensa de los derechos humanos en la acción exterior de los Estados, y se pregunta el porqué de esta inclusión, y cómo se moviliza en la práctica.

1. Los obstáculos en el estudio de la promoción

La literatura sobre política exterior y el objetivo de defensa de la democracia y de los derechos humanos desde una perspectiva teórica es relativamente reciente. Esto no es de extrañar, debido fundamentalmente a tres circunstancias (además de las ya apuntadas relativas a la teoría normativa).

En primer lugar, la tardía formalización de dichas políticas (a través del discurso, y de la creación de instituciones e instrumentos), es decir, de la consideración de la promoción como un objetivo más de la política exterior. No es hasta bien entrados los años setenta cuando en países como Estados Unidos se dan los prime-

¹⁰⁴ Ver por ejemplo la explicación de Morsink sobre el origen del sistema de Naciones Unidas. MORSINK, J. (1998). *The Universal declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

¹⁰⁵ RUGGIE, J. G. (1983). «International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order», *International Organization* 36 (2), pp. 379-416.

¹⁰⁶ KECK, M.E. y SIKKINK, K. (1998). *Activists beyond borders*. Ithaca, Londres: Cornell University Press.

¹⁰⁷ RISSE, T.; ROPP, S.C. y SIKKINK, K. (ed.), *op cit.*

ros pasos en esta dirección. Actualmente se puede considerar que la temática se encuentra fuertemente integrada en las agendas de política exterior occidentales y, por extensión, en la agenda internacional.

En segundo lugar, la consolidación de un régimen internacional de derechos humanos no se produce hasta bien entrada la década de los años sesenta.¹⁰⁸ El concepto de régimen internacional data de mediados de los años setenta y representa una nueva aplicación de los estudios sistémicos a las relaciones internacionales, con el objetivo inicial de cuestionar aspectos del paradigma realista.¹⁰⁹ En una definición ya clásica, Stephen D. Krasner establece que un régimen internacional es: «Principios, normas, reglas y procedimientos de decisión implícitos o explícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en una área concreta de las relaciones internacionales».¹¹⁰

La constitución de un régimen internacional suele vincularse con el desarrollo del derecho internacional y con la actuación de las instituciones internacionales, pero va más allá de éstos al centrarse en la formación de factores tangibles e intangibles como las creencias, la toma de decisiones o los comportamientos de los Estados. Con respecto al tema de este artículo, resulta especialmente interesante el énfasis de la teoría de regímenes en los principios y valores compartidos, alrededor de los cuales gravita la actuación de los actores internacionales. Desde una óptica liberal, la existencia de un régimen internacional debería facilitar una actitud cooperativa, así como la institucionalización de ciertas conductas, ya que refleja una visión colectiva sobre una problemática¹¹¹, y la posibilidad de una respuesta racional a ésta.¹¹²

Para Jack Donnelly, un autor liberal, la fuente para la formación de un régimen internacional relativo a los derechos humanos ha sido la interdependencia moral entre los actores del sistema internacional, y su aceptación de normas y procedimientos que ordenen esta área temática.¹¹³ La utilidad de esta «creación política» recae en su capacidad para hacer frente a problemas resultantes de una regulación y coordinación inadecuadas de las actividades estatales.¹¹⁴ Este progreso del régimen internacional de

¹⁰⁸ Para la aplicación del concepto de régimen internacional al campo de los derechos humanos han sido fundamentales los trabajos de David P. FORSYTHE (1990). «Human rights in US Foreign Policy: retrospect and prospect», *Political Science Quarterly* 105 (3), pp. 435-454; Jack DONNELLY (1986). «International human rights: a regime analysis», *International Organization* XL (3), pp. 599-642 y DONNELLY (1989). *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca: Cornell University Press; o R. J. VINCENT, (1986). *Foreign Policy and Human Rights*. Cambridge: Cambridge University Press y (1986). *Human Rights and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press.

¹⁰⁹ El concepto de régimen internacional parte de la noción de orden Internacional frente a la de anarquía internacional. Sobre esta cuestión ver: BARBÉ, E. (1989). «Cooperación y conflicto en las relaciones internacionales (la teoría del régimen internacional)», *Afers Internacionals* (17), pp. 55-67.

¹¹⁰ KRASNER, S.D. (ed.) (1983). *International regimes*. Ithaca: Cornell University Press, p. 12.

¹¹¹ DONNELLY, J., *Universal Human Rights...*, *op cit.*, p. 213.

¹¹² HOCKING, B. y SMITH, M. (1990). *World Politics: An Introduction to International Relations*. Londres: Harvester/Wheatsheaf, p. 313.

¹¹³ DONNELLY, J., «International human rights...», *op cit.*, pp. 617-618.

¹¹⁴ DONNELLY, J., *Universal Human Rights...*, *op cit.*, p. 210.

derechos humanos¹¹⁵ ha estado y está estrechamente unido al sistema de valores, normas y reglas internacionales que emanan del trabajo de Naciones Unidas.¹¹⁶

Se trabaje o no desde el concepto de régimen, en todo caso lo que interesa es ver cómo la reivindicación de los derechos humanos se ha ido introduciendo en las relaciones entre Estados y adquirido una dimensión internacional.¹¹⁷

En tercer y último lugar, las Relaciones Internacionales se han alejado en los últimos años del análisis de la política exterior de los Estados, tras el momento dorado que supuso el final de los sesenta y primeros setenta con el uso, sobre todo, de la metodología de la política comparada.¹¹⁸ Es en el Reino Unido donde el análisis de políticas exteriores ha mantenido su vigor y una relativa cohesión, en parte tras abandonar la pretensión de elaborar una teoría general sobre la materia. En la actualidad las aportaciones de historiadores y politólogos son indispensables para un seguimiento de la materia.

Según Marcel Merle, la política exterior es el instrumento de la acción exterior del Estado.¹¹⁹ Es la suma de las relaciones oficiales exteriores conducidas por un actor independiente (normalmente un Estado) en las relaciones internacionales.¹²⁰ La política exterior trata de cómo grupos organizados, en parte desconocidos entre ellos, se interrelacionan.¹²¹ En general las relaciones que se establecen en política exterior son relaciones entre Estados, pero también entre Estados y actores transnacionales muy diferentes, y a través de una gran variedad de áreas temáticas en un sistema internacional a diferentes niveles.¹²²

La pérdida de relevancia de análisis de la política exterior se justifica con diversos argumentos, entre ellos el hecho de que no se ajuste totalmente a ninguna de las escuelas teóricas,¹²³ los acontecimientos que acompañan al fin de la guerra fría, o el proceso paulatino de globalización y los cambios que lo acompañan. Pero es sobre todo el debate actor (*agency*)—estructura el que formula la premisa de que el *agency* (de qué forma se generan acciones, cómo son conducidas y por quién, cuáles son las capacidades e instrumentos a su disposición y las dificultades de aplicación) se encuentra en otra parte que no es el Estado (por ejemplo en las empresas transnacionales); por lo tanto el contenido de la política exterior es mínimo.

¹¹⁵ Ver la evolución de un régimen declaratorio a otro promocional, y los atisbos de un régimen de ejecución en DONNELLY, J., *Universal Human Rights...*, *op cit.*, p. 206.

¹¹⁶ ALSTON, P. (ed.) (1992). *The United Nations and Human Rights: A Critical Appraisal*. Oxford: Clarendon Press, p. 6.

¹¹⁷ Tal y como afirma hace ya dos décadas un conocido autor realista: HOFFMANN, S. (otoño 1983). «Reaching for the Most Difficult: Human Rights as a Foreign Policy Goal», *Daedalus* 112 (4), pp. 19-49.

¹¹⁸ SMITH, S. (verano de 1987). «Foreign Policy Analysis and International Relations», *Millennium. Journal of International Studies* 16 (2), p. 345.

¹¹⁹ MERLE, M. (1984). *La politique étrangère*. París: Presses Universitaires de la France, p. 205.

¹²⁰ HILL, C. (2003). *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nueva York: Palgrave, p. 3.

¹²¹ *Ibidem*, p. xvii.

¹²² *Ibidem*, p. xix.

¹²³ LIGHT, M. (1994) «Foreign Policy Analysis» en A.J.R. Groom y M. Light (eds.) *Contemporary International Relations: A Guide to Theory*, Essex: Pinter Publishers, p. 94.

Una de las preguntas que se derivan del debate es si es útil actuar en asuntos internacionales a través de un Estado para equilibrar las presiones en competencia y las diferentes expectativas, o quizás lo esencial sea considerar estructuras como el equilibrio de poder, el mercado, etc.¹²⁴

Otro de los elementos que obliga a cuestionar la forma en la que hasta ahora se ha abordado la política exterior es la división analítica del Estado en múltiples subunidades de toma de decisiones (tal y como analiza la política burocrática). La noción de Estado se desintegra al quedar convertido el aparato del Estado en un escenario de competencia.

A pesar de todo lo anterior, aquellos académicos que han perseverado en el análisis de la política exterior consideran que la política exterior sigue manteniendo su relevancia precisamente debido al aumento de la complejidad del entorno internacional, que convierte a la política exterior en un elemento clave para la decisión política. El análisis de la política exterior sigue siendo una subdisciplina clave de las Relaciones Internacionales.

2. El impulso del interés investigador

El estudio de la protección de los derechos humanos está vinculado con el de la democracia. Los derechos humanos forman parte del corazón de la definición de democracia, especialmente en su vertiente de libertades públicas. Por democratización se entiende la ampliación y extensión de la participación política, el hecho de que sectores más amplios de las respectivas sociedades pueden ejercer cierto control sobre la política pública. Pero el concepto de democracia, como los grandes conceptos en Ciencias Sociales, es utilizado con una gran variedad de significados. La definición mínima schumpeteriana centra el concepto en la convocatoria de elecciones transparentes con un amplio sufragio, lo que conlleva dos mecanismos centrales: competición y participación.¹²⁵ A partir de aquí, las definiciones se van ampliando desde este electoralismo mínimo para incluir el disfrute de las libertades públicas (fundamentalmente el derecho a formar partidos políticos, la libertad de prensa, y el derecho de voto, pero también, en visiones más amplias, los derechos sociales, etc.) y, en segundo lugar, la capacidad efectiva del Gobierno elegido para gobernar.¹²⁶

El uso del término democracia suele ir asociado al respeto de los derechos humanos y de las libertades públicas. Y es este el campo de la liberalización. Por ésta

¹²⁴ CARLSNAES, W. (1992). «The agency structure problem in foreign policy analysis», *International Studies Quarterly* 36, pp. 245-270.

¹²⁵ DAHL, R.A. (1971). *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press.

¹²⁶ La ampliación de requisitos desde las definiciones más procedimentales continúa con la lista de especificidades de las democracias industriales y sus características políticas, económicas y sociales, hasta llegar a las visiones maximalistas que aspiran a la igualdad social y económica o a la participación popular en todos los niveles de la toma de decisiones. COLLIER, D.; LEVITSKY, S. (1997). «Democracy «with adjectives»: Conceptual Innovation in Comparative Research», *World Politics*, vol. 49, n.º 3, pp. 430-451.

se entiende la ampliación y extensión del espacio público. La liberalización está relacionada con una mayor libertad en el discurso y en la organización, el corazón de las libertades públicas. Resulta básico recordar aquí que ni mucho menos liberalización equivale a democratización. Si bien existe un claro vínculo entre libertad, derechos humanos y democracia, no existe una relación mecánica entre estos conceptos.

A diferencia del campo de los derechos humanos, no se ha producido un avance legislativo internacional paralelo en el campo de la democracia que pueda dar lugar a un régimen internacional propio, aunque sin duda el modelo democrático está consolidado, asociado con la extensión del programa de la paz liberal¹²⁷.

Con respecto a la producción teórica sobre las políticas exteriores de promoción, deben distinguirse cinco tipos de estudios: la perspectiva de la política interna, la teoría de las relaciones internacionales, las teorías de rango medio, la teoría de la política exterior comparada y los estudios de caso.¹²⁸ Todas estas aproximaciones encuentran su espacio, pero sin duda los estudios de caso (y secundariamente los de carácter comparado, que buscan busca correlaciones entre los factores que constituyen la política exterior) son los más abundantes. Los estudios de caso analizan o bien la política exterior de un estado o aspectos concretos de ésta, y su validez depende en gran medida de las asunciones teóricas implícitas con las que se trabaja. De todas maneras, en general se trata de investigaciones poco ambiciosas. También son numerosos los estudios que analizan la política de promoción como resultado de una serie de procesos en el interior de las estructuras de decisión del aparato estatal y que describen con detalle el aparato burocrático y su funcionamiento (perspectiva de la política interna). Las teorías de rango medio, que se concentran en aspectos específicos de los procesos relacionados con la política exterior, son más excepcionales y se han aplicado sobre todo al estudio de los intereses del Estado (a veces también con una metodología comparativa) y a la investigación sobre instrumentos. Por último, otro grupo de estudios se centra en el ámbito internacional (causas sistémicas del comportamiento de los estados en este campo), pero raramente formula hipótesis claras o sistematiza las diferentes variables abordadas. Esto se afirma teniendo en cuenta que el grueso de la producción de Relaciones Internacionales aborda la cuestión del comportamiento internacional de los Estados y, indirectamente, sitúa la cuestión de la moralidad de la política exterior. A pesar de que esta literatura aporta interesantes elementos para la comprensión del objeto de estudio, no pueden considerarse investigaciones sistemáticas sobre la materia.

Visto lo anterior, dos son los principales problemas de esta producción: en primer lugar, el hecho de que las aportaciones o bien infravaloran las influencias sistémicas sobre el comportamiento de los estados y el impacto situacional en la toma de decisiones, o bien desdeñan el impacto de los procesos de toma de decisiones y la influencia de los múltiples actores internos o transnacionales que contribuyen a dar forma a la política exterior; resulta difícil encontrar trabajos que consideren la

¹²⁷ Sobre el concepto ver DUFFIELD, M. ([2001]2004). *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*. Madrid: Los Libros de la Catarata.

¹²⁸ Se utiliza aquí la conocida clasificación aplicada por STEVE SMITH al APE: (1986, «Theories of Foreign Policy: An Historical Overview» *Review of International Studies*, Vol.12, pp.13-29).

totalidad de variables de forma equilibrada. En segundo lugar, el hecho de que hasta ahora se ha hecho poco por agregar el conjunto de teorías, especialmente las de rango medio, en busca una teoría general. Aún se está lejos, y este es un problema general del APE, de una comprensión global de los diferentes comportamientos de estados que se enfrentan a constreñimientos parecidos o poseen estructuras internas semejantes y, en general, del comportamiento exterior de los Estados.

Se ofrece a continuación una visión más detallada de los respectivos estudios. Con respecto a la temática de la democracia, la literatura sobre los procesos de democratización es muy abundante, pero otorga escasa atención a la dimensión internacional. En los últimos años han proliferado los estudios sobre el impacto del avance democrático en el mundo sobre el sistema internacional.¹²⁹ Pero no son tan numerosos los estudios en la otra dirección: la dimensión internacional de las transiciones a la democracia. Tanto la teoría sobre los procesos de democratización, la política comparada o la explicación histórica, cuando tratan sobre los cambios de régimen se centran en sus aspectos internos (factores estructurales que contribuyen al cambio, elementos que se oponen, tipo de democracia resultante, proceso de consolidación, etc.). Todo aquello relacionado con el contexto internacional queda relegado un segundo plano, con la única excepción del cambio impuesto desde el exterior por una victoria militar.

El estudio de la dimensión internacional se empezó a desarrollar a finales de los años sesenta y primeros setenta con el objetivo de establecer un puente entre las Relaciones Internacionales y la Política Comparada, pero no se alcanzaron los resultados esperados. La dificultad de realizar un estudio conjunto de factores muy dispares y la conciencia de que los intereses de los investigadores eran divergentes contribuyeron al estancamiento de la iniciativa. Es durante la segunda mitad de los años ochenta cuando se plantea de nuevo la necesidad de coordinar esfuerzos disciplinarios e integrar la dimensión internacional como un factor más.¹³⁰ Las aportaciones de los años siguientes son realizadas fundamentalmente por especialistas en Política Comparada de origen anglosajón, a los que se añaden otros autores.¹³¹ Estos académicos han rectificado en la última década algunas de las conclusiones de sus obras anteriores. Este es el caso de Laurence Whitehead quien, diez años más tarde de la publicación de la conocida obra colectiva *Transiciones desde un gobierno autoritario*,¹³² reconoce que la conclusión a la que se llegó (la dimensión internacional es irrelevante en los procesos de transición, y sólo puede ser decisiva excepcionalmente) estaba limitada geográficamente (a Europa Occidental y América Latina) y metodológicamente se centraba sobre todo

¹²⁹ Un autor emblemático es David HELD. Ver HELD, D. (1995). *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Stanford, California: Stanford University Press. Ver también: SMITH, H. (ed.) (2000). *Democracy and International Relations: Critical Theories/Problematic Practices*. Basingstoke: Macmillan.

¹³⁰ PRIDHAM, G. (ed.) (1991). *Encouraging Democracy: The International Context of Regime Transition in Southern Europe*. Leicester: Leicester University Press; PRIDHAM, G.; HERRING, E. y SANFORD, G.(eds.) (1994). *Building Democracy: The International Dimension of Democratization in Eastern Europe*. Leicester: Leicester University Press.

¹³¹ Laurence WHITEHEAD, Gerald SEGAL, GEOFFREY PRIDHAM o HANS BINNENDIJK.

¹³² O'DONNELL, G.; SCHMITTER, P.C. y WHITEHEAD, L. (dirs.) (1988). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Buenos Aires, etc.: Paidós.

en la formación de coaliciones.¹³³ Otro de los autores de la citada obra colectiva, Philippe C. Schmitter, también ha reconocido la precipitación de aquellas primeras conclusiones, y afirma que «a pesar de que la democratización es un asunto interno por excelencia», y que «los factores internos tienen un papel predominante en la transición», elevar esto a la categoría de conclusión inamovible va en contra del sistema internacional actual y contra los hechos. Sin que por ello se deba elevar esta dimensión al status de *prime mover*, quizás es más importante de lo que se pensó tiempo atrás.¹³⁴

Partiendo de este reconocimiento, Whitehead elabora un modelo de dinámicas de interacción entre subcontextos de poder internacional y casos de democratización que incluye tres casos: contagio, control y consentimiento. Ph. C. Schmitter añade una cuarta posibilidad: la condicionalidad.¹³⁵ Todas ellas tienen al Estado como actor (o uno de los actores) principal(es).

Sobre los estudios de caso, las políticas exteriores más estudiadas son la de Estados Unidos,¹³⁶ y la Unión Europea.¹³⁷ Debe recordarse que el campo de la reivindicación democrática moviliza actualmente abundantes recursos, y que una buena parte de la producción sobre el tema está vinculada, de una manera u otra, a aquellos actores que la desarrollan. Una perspectiva complementaria de la anterior es la que enfatiza el papel de los actores transnacionales en los procesos de democratización, ampliando pues los actores considerados.¹³⁸

En cuanto a las regiones en las que se promueven las reformas, la más abordada ha sido el continente americano, seguido por Europa del Este y el espacio exsoviético, y a continuación por Asia y África. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 de Nueva York, se ha añadido a la lista el mundo árabe, que hasta el momento se encontraba ausente tanto de las políticas de fomento como de los estudios al respecto.¹³⁹

En la literatura sobre la promoción de la democracia destacan las investigaciones sobre los instrumentos, especialmente sobre la ayuda internacional, en todas

¹³³ WHITEHEAD, L. (2001). «Three International Dimensions of Democratization» en L. WHITEHEAD (ed.), *The International Dimensions of Democratization. Europe and the Americas*. Nova York: Oxford University Press, p. 16.

¹³⁴ SCHMITTER, P.C., (2001). «The Influence of the International context upon the Choice of National Institutions and Policies in Neo-Democracies» en WHITEHEAD (ed.), *op cit.*, p. 28. Ver también GLEDITSCH, K. S. (2000). *International Dimensions of democratization*. Glasgow: University of Glasgow.

¹³⁵ WHITEHEAD, L., *op cit.*, pp. 21-22, y SCHMITTER, P.C., *op cit.*, p. 31.

¹³⁶ FARER, T. (ed.) (1996). *Beyond Sovereignty: Collectively Defending Democracy in the Americas*. Baltimore: Johns Hopkins University Press; STEINMETZ, S. (1994). *Democratic Transition and Human Rights: Perspectives on US Foreign Policy*. Albany: SUNY PRESS; o COX, M.; IKENBERRY, J.G.; INOUCHI, T. (eds.) (2000), *American Democracy Promotion: Impulses, Strategies, and Impacts*. Nueva York: Oxford University Press.

¹³⁷ YOUNGS, R. (2002). *The European Union and the Promotion of Democracy: Europe's Mediterranean and Asian Policies*. Nueva York: Oxford University Press; GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (2002). *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. Londres: Frank Cass;

¹³⁸ GRUGEL, J. (ed.) (1999). *Democracy Without Borders: Transnationalization and Conditionality in New Democracies*. London: Routledge.

¹³⁹ CAROTHERS, T. y OTTAWAY, M. (ed.) (2005). *Uncharted Journey: Promoting Democracy in the Middle East*. Washington, DC: Carnegie.

sus variantes.¹⁴⁰ Cabe destacar que, más allá de la descripción de instrumentos, resulta difícil localizar reflexiones con profundidad sobre los útiles de la promoción, especialmente que aborden la siempre difícil cuestión de su efectividad.¹⁴¹ La cuestión es crucial dado que uno de los aspectos más controvertidos es justamente discernir qué es lo que ha provocado determinados cambios, y cómo contribuyen los instrumentos aplicados (o su falta de aplicación).

Por último, un nuevo subcampo de estudio que se ha desarrollado desde la década de los años noventa —y fuertemente vinculado también con la práctica sobre el terreno— es el relativo a la «reconstrucción democrática» en contextos posbélicos.¹⁴²

Con respecto a la literatura sobre la promoción de los derechos humanos, ésta tiene más larga tradición que la de la promoción democrática. A pesar de ello, una buena parte de las obras que son presentadas como estudios generales son en realidad recopilaciones de diferentes estudios de caso con algunas conclusiones comparativas de carácter bastante vago. Son pocos los ensayos que van más allá de la mera descripción de los procesos de institucionalización,¹⁴³ y son prácticamente inexistentes los que analizan los diferentes modelos de intervención o qué impacto tienen sobre los procesos de liberalización en otras latitudes. Este vacío ya fue advertido a mediados de los años noventa.¹⁴⁴ Una década más tarde, y especialmente tras la invasión de Irak por parte de EE.UU., han proliferado de nuevo los estudios, pero siguen siendo pocas las aproximaciones teóricas. El grueso de la producción académica lo constituye estudios de caso que o bien analizan el conjunto de la acción exterior de defensa de los derechos humanos de determinados Estados, o bien la actuación en ámbitos concretos y hacia determinadas áreas geográficas.

¹⁴⁰ TOMASEVSKI, K. (1989). *Development Aid and Human Rights*. Nueva York: St. Martin's Press; OTTAWAY, M. y CAROTHERS, T. (2000). *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace; BURNELL, P. (ed.) (2000). *Democracy Assistance. International Co operation for Democratization*. Londres: Frank Cass.

¹⁴¹ ETHIER, D. (2003). «Is Democracy Promotion Effective? Comparing Conditionality and Incentives», *Democratization* 10 (1), pp. 99-120.

¹⁴² KUMAR, K. (ed.) (1998). *Postconflict Elections, Democratization and International Assistance*. Boulder, CO: Lynne Rienner; ROMEVA, R. (2003). *Guerra, posguerra y paz. Pautas para el análisis y la intervención en contextos posbélicos o postacuerdo*. Barcelona: Icaria.

¹⁴³ Por cuestiones de espacio no se aborda este tema en el presente artículo. Ver: FELIU MARTÍNEZ, L. (2006), «L'acció exterior dels Estats en matèria de drets humans» en SÁNCHEZ SÁNCHEZ, V.M. y BONET PÉREZ, J. (coords.), *Drets Humans*. Barcelona: UOC, 2006, pp. 1-26.

¹⁴⁴ DONNELLY, J. (1994). «Post Cold War Reflections on the Study of International Human Rights», *Ethics & International Affairs* 8, p. 101.

¹⁴⁵ Entre los autores que han estudiado la temática destacan los estadounidenses David P. FORSYTHE (ed.) (2000). *Human Rights and Comparative Foreign Policy*. Tokio, etc.: United Nations University Press y Jack DONNELLY (ver bibliografía ya citada); los británicos R. J. VINCENT (ver bibliografía ya citada); y Dilys M. HILL (editor de: 1989. *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*. Houndmills: MacMillan Press); o el holandés Peter R. BAEHR (1996, *The role of Human Rights in Foreign Policy*. Londres: Macmillan, 2ª ed., 1ª ed. 1994). Para una revisión bibliográfica sobre la materia ver el último capítulo de la obra de Jack DONNELLY, *International Human... op cit.*, pp. 195-198.

Como cabía esperar, esta literatura es fundamentalmente anglosajona,¹⁴⁵ siendo prácticamente inexistentes los intentos desde la academia de expresión castellana o francesa por teorizar sobre la materia (hay que dirigirse a la bibliografía general sobre políticas exteriores o a la literatura sobre intervenciones humanitarias en contextos de conflictos internacionales violentos para encontrar referencias al tema).

Lógicamente, los Estados más estudiados son aquellos que han introducido la retórica de los derechos humanos en su discurso exterior, básicamente potencias occidentales con sistemas democráticos, muchas de ellas con una extensa tradición colonial e intervencionista, lo que sin duda dificulta su cometido. De nuevo Estados Unidos es, con diferencia, el caso más analizado desde finales de los años setenta,¹⁴⁶ especialmente su política hacia América Latina,¹⁴⁷ y la administración Carter.¹⁴⁸ Esta tendencia continúa en la actualidad.¹⁴⁹ La Unión Europea es otro actor profusamente estudiado desde la perspectiva de las políticas exteriores de promoción.¹⁵⁰ También existen trabajos sobre Canadá,¹⁵¹ Holanda,¹⁵² o los países escandinavos,¹⁵³ países que desde hace décadas han incorporado la defensa de los derechos humanos entre los objetivos de su política exterior y a los que se les supone un mayor activismo en la materia (los denominados *like-minded countries*)¹⁵⁴. El Reino Unido, a pesar de no formar parte de este grupo, es otro país

¹⁴⁶ RUBIN, B.M. y SPIRO, E.P. (eds.) (1979). *Human Rights and US Foreign Policy*. Boulder, CO: Westview; KOMMERS, D.P. y LOESCHER, G.D. (eds.) (1979). *Human Rights and American Foreign Policy*. Notre Dame, Ind: University of Notre Dame; VOGELGESANG, S. (1980). *American Dream Global Nightmare: The Dilemma of US Human Rights Policy*. Nova York: Norton; KAUFMAN, N.H. (ed.) (1981). *The Dynamics of Human Rights in US Foreign Policy*. New Brunswick, NJ: Transaction Books; o WIARDA, H.J. (ed.) (1982). *Human Rights and US Human Rights Policy*. Washington, DC: American Enterprise Institute.

¹⁴⁷ SCHOULTZ, L. (1981). *Human Rights and United States Policy Towards Latin America*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁴⁸ NANDA, V.P.; SCARRITT, J.R. y SHEPHERD, G.W.(eds.) (1981). *Human Rights and US Foreign Policy under Carter: Continuity and change*. Boulder, Col.: Westview Press; MURAVCHIK, J. (1986). *The Uncertain Crusade: Jimmy Carter and the Dilemmas of Human Rights Policy*. Lanham, Md.: Hamilton Press.

¹⁴⁹ CINGRANELLI, D.L. (1992). *Ethics, American Foreign Policy and the Third World*. Londres: Macmillan; EVANS, T. (1996). *US Hegemony and the Project of Universal Human Rights*. Nova York: St. Martin's Press.

¹⁵⁰ PI, M. (2000). «Los derechos humanos en la acción exterior de la Unión Europea» en E. BARBÉ (coord.), *Política exterior europea*. Barcelona: Ariel, pp. 83-106. La obra editada por Richard YOUNGS (2006). *Survey of European Democracy Promotion Policies 2000-2006*. Madrid: FRIDE) examina tanto la actuación de la organización como de sus Estados miembros.

¹⁵¹ MATTHEWS, R.O. y PRATT, C. (eds.) (1988). *Human Rights in Canadian Foreign Policy*. Kingston and Montreal: McGill Queen's University Press.

¹⁵² BAEHR, P. R. (mayo 1982). «Concern for Development Aid and Fundamental Human Rights: The Dilemma as Faced by the Netherlands», *Human Rights Quarterly* (4), pp. 39-52.

¹⁵³ SKOGLY, S. I. (1990), «Human Rights Reporting: The «Nordic» Experience», *Human Rights Quarterly* (12), pp. 512-528.

¹⁵⁴ Se suele distinguir entre las posiciones maximalistas de los denominados *like-minded countries*, como los países nórdicos y Holanda, que difieren de las más «realistas» de Alemania y el Reino Unido, y de las más reticentes y menos consolidadas de Francia y España.

al que se le reconoce un impulso humanitario.¹⁵⁵ Consecuentemente, la presencia de otros Estados en la literatura disminuye a medida que lo hace el nivel de institucionalización de la temática (como en los casos de Francia o España).¹⁵⁶ Los estudios resultan excepcionales en el caso de potencias claramente reticentes a la inclusión de la materia en la agenda de su política exterior (como Japón¹⁵⁷ o Rusia¹⁵⁸).

Si al eje mayor-menor institucionalización le superponemos el de mayor-menor poder (las políticas exteriores más estudiadas son las de aquellos Estados con mayor poder) se comprenderá el hecho de que hasta muy recientemente no existieran trabajos sobre países no occidentales. La India, Sudáfrica, Costa Rica, Argentina o Irán han sido algunos de los casos escrutados en los últimos años.¹⁵⁹ Los temas que se suelen tratar cuando se examina la dimensión moral de las políticas exteriores de los países en vías de desarrollo son la lucha por la autodeterminación y la independencia, el derecho al desarrollo, el trato de las minorías, los derechos colectivos o los derechos de los indígenas.¹⁶⁰

IV. LA AGENDA INVESTIGADORA

A continuación se analizan algunos de los contenidos de los estudios sobre las políticas exteriores de promoción, tanto los de carácter general como los estudios de caso. Una lectura atenta de estas obras permite identificar cuál es el modelo de derechos humanos y de democracia con el que se trabaja, y cómo se concibe el camino hacia su consecución, tanto en lo relativo a las reformas internas necesarias como a la políticas que debe pergeñar el Estado promotor (los principales compo-

¹⁵⁵ CUNLIFFE, S. A. (1985). «British Economic Aid Policy and International Human Rights: A Comparative Analysis of Conservative and Labour Policies in the 1970's», *Political Studies* XXXIII; MORPHET, S. (2000). «British Foreign policy and human rights: From low to high politics» en D. P. FORSYTHE (dir.), *Human Rights and Comparative Foreign Policy, op cit.*, pp. 87-114.

¹⁵⁶ No existe ningún estudio especializado sobre el caso español, más allá del análisis sobre algunas de sus relaciones bilaterales. Por ejemplo sobre el papel de la temática en las relaciones con Marruecos ver: LÓPEZ GARCÍA, B. y HERNANDO DE LARRAMENDI, M. (2002). «Spain and North Africa: Towards a «Dynamic Stability» en GILLESPIE, R. y YOUNGS, R. (eds.), *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. Londres: Frank Cass, pp. 170-191; o FELIU, L., (2003), «A Two-level game: Spain and the Promotion of Democracy and Human Rights in Morocco» en Annette JÜNEMANN (ed.), *Euro-Mediterranean Relations after September 11: International, Regional and Domestic Dynamics*. Londres, Frank Cass, 2003, pp. 90-111.

¹⁵⁷ PEEK, J. (marzo de 1992). «Japan, the United Nations, and Human Rights», *Asian Survey* 32 (3), pp. 12-34; TAGAKI, S. (1995). «Japan's Policy Towards China after Tiananmen» en J. T. H. TANG (ed.), *Human Rights and International Relations in the Asia Pacific*. Londres: Pinter, pp. 34-52.

¹⁵⁸ La cuestión de la moralidad de la política exterior rusa es abordada indirectamente en: ARBATOV, A. (1997). «Russian Foreign Policy Thinking in Transition» en V. BARANOVSKY (ed.), *Russia and Europe: The Emerging Security Agenda*. Oxford: Oxford University Press. Sobre la extinta URSS ver el capítulo 8 de la obra de Peter R. BAEHR (*op cit.*, pp. 97-108).

¹⁵⁹ Todos estos países se estudian en la obra de FORSYTHE, *Human Rights and Comparative...*, *op cit.*

¹⁶⁰ Ver algunos de los estudios incluidos en: GILLIES, D. (1996). *Between Principle and Practice: Human Rights in NorthSouth Relations*. Montreal & Kingston: McGill Queen's University Press.

nentes de este modelo se desarrollan en el apartado 4.1.). Posteriormente se exponen las principales variables que afectan a la planificación y aplicación de las políticas de promoción (apartado 4.2.). Las diferentes posiciones son ilustradas con algunas citas de autores escogidas entre una gran variedad posible.

1. Las explicaciones canónicas: modelos de actuación e instrumentos

Para poner de relieve las visiones dominantes en el patrocinio democrático es de utilidad el trabajo de Thomas Carothers (que propone una visión alternativa).¹⁶¹ La descripción «canónica» que descubre de la promoción democrática está muy centrada en la experiencia de los Estados Unidos, pero es extrapolable a otros países promotores.¹⁶² Este modelo deriva de una concepción muy determinada sobre lo que debe ser la democracia (la plantilla) y sobre cómo se produce la democratización (la secuencia y el molde).

En primer lugar, el modelo contiene una lista de instituciones clave y de procesos que el autor denomina la «plantilla democrática» por cómo es utilizada.¹⁶³ La plantilla consta de tres categorías de ingredientes esenciales para poder hablar de democracia: elecciones, instituciones estatales y sociedad civil. Un segundo elemento del modelo es la identificación de una «secuencia natural» de eslabones que hay que recorrer durante el proceso de democratización (se inicia con la presión sobre el régimen autocrático, y continúa con el impacto sobre su legitimidad, la apertura tímida del sistema, la multiplicación de los grupos de oposición y otros actores independientes, la movilización de la prensa, las presiones para la celebración de elecciones, para finalizar con la elección transparente de un nuevo gobierno). Esta secuencia contiene tanto elementos desde arriba hacia abajo como a la inversa, y por lo tanto otorga relevancia al papel de la sociedad civil.¹⁶⁴ Por último, el modelo parte de la convicción de que si se pueden reproducir los componentes institucionales de las democracias occidentales se conseguirá la democratización; ésta se puede «moldear» (*institutional modeling*)¹⁶⁵.

El modelo al que se refiere Carothers responde básicamente a la aproximación gradual al fomento de la democracia y los derechos humanos. Efectivamente, la literatura identifica básicamente dos grandes modelos de actuación en materia de promoción dependiendo del tipo de instrumentos por los que se opte: el intervencionista y el gradual, que se acercan, respectivamente, a los instrumentos de carácter negativo y positivo. Estos modelos responden a una determinada concepción de los derechos humanos (asociados fundamentalmente con los derechos civiles y

¹⁶¹ CAROTHERS, T. (1999). *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve*. Washington: The Carnegie Endowment.

¹⁶² Ver un esquema parecido en: SCHMITTER, P.C. y BROUWER, I. (1999). *Conceptualizing, Researching, and Evaluating Democracy Promotion and Protection*. San Domenico, Italy: European University Institute.

¹⁶³ CAROTHERS, *op cit.*, p. 86.

¹⁶⁴ Ver el esquema en *Ibidem*, p. 88.

¹⁶⁵ *Ibidem*, p. 90.

políticos y, dentro de éstos, con las libertades públicas) y la democracia (ya se ha visto), y a un convencimiento sobre el porqué se conculcan esos derechos y qué debe cambiar para que finalice la situación (una secuencia natural parecida a la de la democratización).

Los instrumentos propios de cada uno de estos modelos se escogerán entre un amplio repertorio a disposición del Estado en su acción exterior.¹⁶⁶ En este punto resulta relevante distinguir entre lo que son las acciones de amparo de los derechos humanos y las de fomento de la democracia, que exigen instrumentos y técnicas diferentes, más amplios y complejos. Se puede presionar, por ejemplo, para que un determinado régimen libere a un prisionero político, pero resulta más difícil contribuir a la transformación de las estructuras políticas de un país. Ahora bien, sin la transformación de dichas estructuras hacia su democratización, la oposición política seguirá siendo reprimida por las fuerzas del orden. Las dos cuestiones, pues, son diferentes pero están íntimamente relacionadas. Toda promoción de la democracia puede ser también considerada fomento de los derechos humanos, pero no siempre es así a la inversa.

El modelo gradual coadyuva el cambio de forma progresiva, ayudado por medidas indirectas y el uso de la persuasión, todo ello para impactar en la cultura política de sectores lo más amplios posibles que, desde el interior, sean los que demanden el fin de las violaciones. El modelo es el de las transiciones latinoamericanas y de Europa del Este, en las que grupos de la sociedad civil tuvieron un papel fundamental. La ayuda a la sociedad civil (a determinada sociedad civil: asociaciones de derechos humanos, de mujeres, etc.) se ha convertido en un componente muy importante de la cooperación internacional, y tiene la ventaja de exigir menos compromiso (y riesgo) político que la presión directa. Al mismo tiempo se propone persuadir al gobierno infractor de la necesidad (y las ventajas) de poner fin a las violaciones de los derechos humanos (y normalmente, de iniciar una transición a la democracia).

La condicionalidad positiva, propia de la opción gradual, además de los instrumentos indirectos y a largo plazo, también puede «premiar» los avances hacia un mayor respeto de los derechos humanos (otorgamiento de ayuda adicional, apoyo al ingreso en OIGs, etc.) para incentivar su continuación y, al mismo tiempo, enviar un mensaje a otros países.

La opción gradual es partidaria de la diplomacia silenciosa, que utiliza la confidencialidad para dar a conocer su disconformidad con ciertas prácticas o situaciones, sin que la crítica llegue a la opinión pública; se trata de sensibilizar a dirigentes y a elites, convencerles de los beneficios de un cambio o de un gesto. En

¹⁶⁶ LUARD, E., *op cit.*, pp. 26-27; BAEHR, P.R., *op cit.*, cap. 4. Ver la clasificación propuesta por David GILLIES (*op cit.*, pp. 48-52) que elabora una parrilla de posibles instrumentos según los criterios de envío de una señal positiva o negativa, y su menor o mayor asertividad, e identifica una jerarquía entre ellos según canales utilizados, objetivos, impacto, respeto por el derecho internacional o complejidad burocrática. Una propuesta diferente es la ofrecida por R.O. MATTHEWS y C. PRATT (*op cit.*, pp. 14-15) en la introducción de la obra editada por ellos, donde distinguen entre medidas multilaterales, bilaterales y transnacionales, y dentro de cada una de ellas según temáticas.

contra de este instrumento hay que decir que tras él suele esconderse la pasividad. Expresiones como «compromiso constructivo» (utilizada por EEUU durante la guerra fría) o «diálogo político» (aplicada por la UE a sus relaciones con China) sirven para definir las relaciones con países aliados o que ocupan una posición central en el sistema internacional, y con los que no se está dispuesto a aplicar instrumentos de carácter coercitivo.

En el modelo gradual, como máximo, se utilizan instrumentos vergonzantes de baja intensidad, como puede ser la elaboración de informes periódicos sobre la situación de los derechos humanos en determinados países, utilizados como base de políticas de condicionamiento de las relaciones exteriores (como los informes elaborados por el Departamento de Estado americano, o los encargados a actores no gubernamentales en los países nórdicos).

En este modelo se renuncia a cualquier acción que pueda interpretarse como una crítica implícita, e incluso en algún momento se puede justificar el hecho de alabar los logros en un país que a todas luces conserva sus estructuras autoritarias; la concepción de fondo es que los cambios no pueden ser impuestos. Se puede dar el caso incluso de que se haga labor de cabildeo para evitar que un régimen sea criticado o escarnecido.

En este modelo gradual el instrumento estrella es la ayuda, tanto en su vertiente de ayuda al desarrollo, fomento de la sociedad civil (ayuda a asociaciones de derechos humanos o de mujeres), ayuda a la democracia (cooperación técnica para mejorar las instituciones, formación de jueces, observación de elecciones, etc.) u otras.

La actividad en las organizaciones internacionales entraría también en este modelo. Una acción de carácter multilateral reviste menos riesgos que si se realiza de forma unilateral (se personaliza menos la acción, y se evitan represalias sobre los intereses o los nacionales del país promotor) y, al mismo tiempo, se garantiza mayor fuerza y legitimación. Pero al mismo tiempo, resulta más difícil llegar a acuerdos, las intenciones originales quedan diluidas y los gobiernos suelen escudarse en la existencia de organizaciones «que ya tratan el tema» para justificar su pasividad.¹⁶⁷

Frente al modelo gradual se identifica un modelo intervencionista, en el que los instrumentos se aplican directamente y tienen un carácter sancionador, no se escatima la crítica pública (tiene importancia observar la relevancia de la figura que critica, donde realiza la reprobación y hacia qué audiencia) y se castiga al Estado infractor por el hecho de contravenir el derecho internacional de derechos humanos. Con este grupo de instrumentos se busca un alejamiento del régimen infractor, no «contaminarse» con su contacto, y escenificar el rechazo a sus prácticas (no vender armas, no realizar visitas de Estado de alto rango, enviar a figuras de segundo rango a los actos oficiales, etc.).

¹⁶⁷ PEVEHOUSE, J. C. (2002). «With a little help from my friends? Regional Organizations and the Consolidation of Democracy», *American Journal of Political Science* (46), pp. 611-626.

El modelo intervencionista hace uso de la condicionalidad negativa a través de la imposición de sanciones, la congelación de tratados, o la ruptura de relaciones. Como ya se ha dicho, existe un tipo de condicionalidad expresa regulada por ley, pero ésta se activa excepcionalmente y, cuando lo hace, suele ser en casos de Estados enemistados con las potencias promotoras (por ejemplo durante la guerra fría) o de pequeños Estados con escaso poder. El uso de las sanciones es especialmente problemático, sobre todo por los efectos no deseados que producen (daños a la población civil, fomentar una espiral de violencia, etc.); las sanciones pueden unir a la población del país violador; su impacto suele ser limitado (sobre todo si son de carácter bilateral) y, como en el conjunto de los instrumentos de este grupo, la población puede sentirse abandonada a su suerte.

Más problemática es todavía la intervención armada (la democracia por la fuerza o el *regime building*) para derrocar a un régimen autocrático y, con ello, asegurar un cambio de régimen. Además de los argumentos morales contrarios al uso de la fuerza, y del hecho de que contraviene el principio de no ingerencia en los asuntos internos (por mucho que de forma excepcional algunas intervenciones humanitarias gocen de una amplia legitimidad), la acción difícilmente podrá escapar a su calificación de acto imperialista¹⁶⁸. Los defensores de la llamada «democracia a la fuerza» recuerdan en cambio los casos exitosos de Alemania y Japón tras la segunda guerra mundial, y argumentan que es la única vía para conseguir acabar con ciertos regímenes especialmente represivos.¹⁶⁹ Casos más recientes como el de Afganistán o Irak, en los que los principales argumentos en un principio no eran humanitarios, muestran la instrumentalización de la temática, con el consiguiente descrédito de los objetivos esgrimidos.

Estos instrumentos levantan más suspicacias que otros instrumentos por la posibilidad de que escondan intereses ocultos tras la aparente preocupación por cuestiones humanitarias, y por el hecho de evidenciar un claro doble rasero en la elección de objetivos e instrumentos. Otras de las críticas efectuadas por los detractores de este modelo son que se rompen las vías de diálogo y que no hay ningún país que esté libre de culpa y no conculque ciertos derechos (la «arrogancia» de la crítica).

Según la literatura, la mayor parte de Estados en la actualidad opta por el modelo gradual, con incursiones esporádicas al intervencionista. Cada Estado tiende más a un modelo u a otro (la mayor parte de países europeos optan por el modelo gradual, lo que no significa que no utilicen instrumentos coercitivos en casos concretos, como España con Cuba durante el gobierno del Partido Popular). Otras ve-

¹⁶⁸ VON HIPPEL, K. (2000). *Democracy by Force. US Military Intervention in the Post-Cold War World*. Cambridge: Cambridge University Press; BARKAWI, T. y LAFFEY, M. (1999). «The Imperial Peace: Democracy, Force and Globalization», *European Journal of International Relations* 5 (4), pp. 403-434.

¹⁶⁹ Especialmente interesantes son los estudios (escasos) realizados sobre el impacto de intervenciones armadas en las que el principal argumento ofrecido era humanitario. Ver por ejemplo sobre las intervenciones de Estados Unidos en pequeños Estados de su entorno inmediato (Haití, Panamá, Granada, Kosovo): PEI, M. y KASPER, S. (2003). *Lessons from the Past: The American Record in Nation Building*. Washington: Carnegie Endowment for International Peace.

ces, un mismo Estado propugna explícitamente los dos modelos, distinguiendo grupos de Estados en los que se aplicará uno u otro (es el caso de EEUU). Si bien se reconoce que cada Estado tiene su propio modelo, la aplicación a cada caso dependerá de un conjunto de variables, tal y como se explica en el siguiente apartado.

2. Variables a considerar y anotación final

David P. Forsythe afirma que toda política exterior de derechos humanos en una situación y momento determinados es el resultado de un juego a doble nivel entre los valores y presiones internas, y las normas y presiones internacionales.¹⁷⁰ En algunos casos el impulso principal será principalmente interno (por ejemplo una tradición de lucha nacional, como en el caso de Estados Unidos), en otros, será importante el impulso desde el exterior (como el ingreso en organizaciones regionales avanzadas en esta materia, como fue el caso español con respecto a la Unión Europea).

Pero la aplicación de las políticas de fomento está en función de más elementos, de toda una serie de factores que influyen en el momento en que un gobierno planifica su «política» de defensa, y, sobre todo, en el momento de llevarla a la práctica.

Se presentan a continuación ocho variables posibles a considerar y las controversias que generan, especialmente entre las tres aproximaciones teóricas revisadas.

1. La relevancia de la temática del respeto de los derechos humanos y la democratización en la agenda internacional y regional en ese momento y lugar. Al respecto, la discusión sobre el papel de los regímenes internacionales constituye una temática que aglutina la producción de las diferentes escuelas, si bien, como ya se ha visto, éstas divergen sobre el significado final otorgado a la presencia de dichos regímenes.

Para la aproximación constructivista resulta vital identificar los valores y las normas presentes (y el entorno cultural transnacional) para comprender la identidad de los actores y, por consiguiente, su acción exterior, por lo que esta variable (junto a la 4 y 5) es considerada crucial.

2. La posición del Estado promotor (y, secundariamente, del receptor) en el sistema internacional, especialmente con respecto a la jerarquía de poder. Aquí el debate se centra en discernir qué dimensión otorgar a los rasgos sistémicos en el proceso de dar forma a los comportamientos, tema que, como se ha visto, ocupa un lugar central en el debate neorrealismo-neoliberalismo.

La práctica totalidad de estudios toman en consideración qué tipo de potencia internacional (o de Estado pequeño) es el Estado promotor en el momento de analizar sus políticas. A pesar de ello, son escasos los intentos de formular reglas generales al respecto.¹⁷¹ Sí se hacen referencias a la «paradoja de la política exterior»:

¹⁷⁰ FORSYTHE, D.P., *Human Rights in International...*, *op cit.*, p. 2.

¹⁷¹ Algunos estudios consideran por ejemplo que los pequeños Estados están mejor situados para las tareas de promoción (más autonomía de actuación, preferencia por las vías multilaterales, etc.). Ver: EGELAND, J. (1988). *Impotent Superpower Potent Small State: Potentialities and Limitations of Human Rights Objectives in the Foreign Policies of the United States and Norway*. Oslo: Norwegian University Press.

mientras una gran potencia posee más recursos para presionar o convencer, posee al mismo tiempo más intereses que se pueden ver afectados por una acción de promoción. Por su parte, un Estado pequeño puede verse menos coartado para presionar a favor de un mayor respeto de los derechos humanos, pero en cambio carecerá de capacidad de influencia. Pero más allá de esta constatación, fuertemente influida por el realismo, los autores divergen en cuanto a la relevancia de la distribución del poder. Mientras que para los autores realistas se trata de una variable central (junto a la 3),¹⁷² para los liberales, debe rechazarse una aproximación excesivamente determinista sobre las consecuencias de la jerarquía de poder internacional. Es el caso de Jack Donnelly, quien afirma: «el tamaño, poder y estructura del sistema internacional tienen un valor secundario frente a las prioridades asociadas a los derechos humanos internacionalmente reconocidos».¹⁷³

3. La naturaleza del Estado promotor, y el tipo de sistema político. Para la aproximación liberal, los Estados democráticos tienen interés en expandir su «club», por diferentes motivos, como ya se ha visto. Por ello no es de extrañar que se acepte como una evolución lógica la inclusión del objetivo de fomento de los derechos humanos y la democracia como un objetivo más de la política exterior.

Aunque la literatura no descarta las acciones de promoción de los derechos humanos realizadas por Estados autocráticos (de Estados árabes por ejemplo en pro de la causa palestina o en contra del *apartheid*),¹⁷⁴ no existen prácticamente estudios sobre ello.

Es sobre todo la aproximación liberal la que destaca la importancia de la política interna para comprender la política exterior de los Estados. Entre los elementos internos más frecuentemente citados destaca: la imagen colectiva que tiene la nación de sí misma (se tiene algo que enseñar a los demás),¹⁷⁵ las estructuras de decisión política,¹⁷⁶ el papel de los partidos políticos y otros actores político-sociales y sus relaciones, la opinión pública, cómo se formula la política exterior, quién tiene la capacidad de dirigirla e influir, cómo se toman las direcciones (influencia de la política burocrática),¹⁷⁷ etc.

4. La relevancia de la temática del respeto de los derechos humanos y la democracia en el país promotor. Este punto incluye cuestiones como cuál es la cultura política de una determinada sociedad; cómo se posiciona la opinión pública con respecto a determinadas normas y valores; qué papel desempeña el movimiento de derechos humanos (tema que ha interesado especialmente en su vertiente transnacional al constructivismo), etc. Esta variable (al igual que la 1) es considerada irre-

¹⁷² Ver el análisis de George F. KENNAN sobre la política exterior estadounidense en: (invierno de 1985-1986. «Morality and Foreign Policy», *Foreign Affairs* (64), pp. 205-219).

¹⁷³ DONNELLY, J., *International Human...*, *op cit.*, p.p. 113-114.

¹⁷⁴ FORSYTHE, D.P., *Human Rights in International...*, *op cit.*, p. 14.

¹⁷⁵ FORSYTHE, D.P., *op cit.*, p. 144.

¹⁷⁶ GILLIES, D. (1996). «Between Discretion and Participation: Institutional Frameworks for Human Rights Policy» en D. GILLIES, *op cit.*, pp. 201-222.

¹⁷⁷ MAYNARD, E. S. (mayo de 1989). «The bureaucracy and implementation of United States Human Rights Policy», *Human Rights Quarterly* 11 (2), pp. 175-248.

levante por el realismo. Lo que verdaderamente importa es la definición de los intereses nacionales y las políticas que se siguen.

Una distinción muy común en los textos es la que identifica gobiernos y decisores «realistas», por un lado, y moralistas/idealistas, por el otro, una simplificación que tiene sus raíces en el propio debate clásico de primera mitad del s. XX entre posiciones realistas e idealistas. En respuesta a esta visión, K.J. Holsti rechaza «las dicotomías cerradas entre conveniencia y moralidad, los decisores tienen sus propias preocupaciones por las consecuencias de sus acciones en una relación compleja en la que escogen no la mejor decisión, sino la que comporta menos sacrificios de intereses directos y, también, de valores».¹⁷⁸

5. La concepción teórica sobre qué es derechos humanos y democracia, y sobre como se produce la reforma política (por ejemplo el convencimiento de que el proceso de transición a la democracia corre paralelo al desarrollo, o que está vinculado a la formación de clases medias, etc.). Esta visión comportará la opción por unos instrumentos u otros.

6. Los vínculos transnacionales e internacionales que ponen en contacto sociedades e instituciones. Para las corrientes liberal y constructivista, cualquier estudio sobre la temática de la promoción debe incluir referencias al papel de las organizaciones internacionales o las redes transnacionales, entre otros, como impulsores de dichas políticas. Así por ejemplo, Sally Morphet en su análisis del caso británico opina que para el análisis de las políticas exteriores de promoción resulta especialmente útil no considerarlas en términos del marco legal y constitucional de la soberanía y la estatalidad, sino como los productos de interrelaciones complejas entre influencias transnacionales, internacionales e internas»¹⁷⁹.

El constructivismo subraya la relevancia de los procesos de interacción social a través de relaciones sociales internacionales y transnacionales, y el impacto de los movimientos transnacionales de carácter reivindicativo, lo que le lleva a cuestionar, con más fuerza que el liberalismo, el poder del Estado. Como afirman Margaret E. Keck y Kathryn Sikkink en su análisis de las redes transnacionales en América Latina,

«las redes transnacionales reivindicativas tienen un papel clave en incluir los derechos humanos en la agenda de política exterior [...] ya que la soberanía es uno de los principios organizadores centrales del sistema internacional, las redes transnacionales reivindicativas serán una fuente significativa de cambio en la política internacional».¹⁸⁰

Para el constructivismo, el éxito de las redes de defensa de los derechos humanos dependerá del establecimiento y sostenibilidad de vínculos entre actores internos y transnacionales que consiguen acoplarse con regímenes internacionales».¹⁸¹

¹⁷⁸ HOLSTI, K.J. (1995). «Ethics in Explanations of Foreign Policy» en HOLSTI, *International Politics: A Framework for Analysis*. Londres: PrenticeHall, 7ª ed., p. 381-382, 391.

¹⁷⁹ MORPHET, S. (2000). «British Foreign policy and human rights: From low to high politics» en D. P. FORSYTHE (dir.), *op cit.*, p. 88.

¹⁸⁰ KECK, M.E. y SIKKINK, K., *op cit.*, p. 79.

¹⁸¹ RISSE, T. y SIKKINK, K. (2001). «The socialization of international human rights norms into domestic practices: introduction» en T. RISSE; S. C. ROPP y K. SIKKINK (eds.), *op cit.*, p. 12.

7. El tipo de sistema político del Estado donde se pretende promover los derechos humanos, y la gravedad de la violación de los derechos humanos. En los casos en los que se produce una violación grave y masiva de derechos humanos se deberán utilizar unos instrumentos diferentes a aquellos casos en los que ha habido un proceso de liberalización política (aunque sea limitado), o se está en fase de transición a la democracia.

Dados los escasos recursos que se suelen destinar a la promoción, se debe escoger en qué países y casos concentrarse (la indignación selectiva). Pero la falta de vinculación de los instrumentos de promoción escogidos con la variable de la gravedad de las violaciones es uno de los principales argumentos utilizados por los detractores de estas políticas (no se actúa igual con respecto a casos semejantes).¹⁸² Este doble rasero y la inconsistencia resultantes están sin duda relacionados con la siguiente variable.

8. El tipo de relaciones y los intereses que mantienen y comparten el Estado promotor y el receptor de las políticas de protección (intereses económicos, preocupaciones de seguridad, etc.). Prácticamente todos los autores consultados, independientemente de su aproximación teórica, utilizan el concepto de interés como instrumento analítico. La idea es que las políticas de promoción inevitablemente provocan un choque entre los intereses nacionales percibidos y las intenciones éticas de los gobiernos.¹⁸³ Ya se ha visto la influencia que tiene la temática en el enunciado de la «paradoja de la política exterior de promoción». También para casi todos los autores, incluso los liberales, la tensión existente entre los objetivos de naturaleza moral (la defensa de los derechos humanos o de la democracia) y los intereses de los Estados (protección de la seguridad nacional, del comercio exterior, etc.) se salda con la derrota de los primeros en su pugna con los segundos. Incluso para aquellos que no dan por descontada la derrota, se considera que la elección entre prioridades que forma parte de todo proceso de hacer política es más problemática cuando se trata del campo de los derechos humanos.¹⁸⁴

Vista la práctica de los Estados y los múltiples intereses que deben defender las políticas exteriores, hoy en día el objetivo de fomento es un objetivo, como mínimo, secundario con respecto a otras dimensiones de la política exterior.¹⁸⁵

R. J. Vincent desde la escuela de la sociedad internacional advierte que sólo en dos situaciones los derechos humanos tiene la posibilidad de hacerse un hueco en la política exterior: cuando sirva a los intereses del Estado promotor y cuando no afecte a sus otros intereses.¹⁸⁶ Pare este autor, las reticencias a considerar la temáti-

¹⁸² Ver la teoría de Falk sobre el impacto de esta inconsistencia sobre el propio interés liberal por introducir la temática en la política exterior de forma más «seria». FALK, R. (1981). *Human Rights and State Sovereignty*. Nueva York: Holmes & Meir, cap 1.

¹⁸³ SMITH, K. y LIGHT, M., *op cit.*, p. 2.

¹⁸⁴ BAEHR, P.R., *op cit.*, p. 25.

¹⁸⁵ Ver especialmente las conclusiones en esta dirección del trabajo comparativo: FORSYTHE, D.P. (ed.), *Human Rights and Comparative...*, *op cit.*

¹⁸⁶ VINCENT, R. J. (1989). «Human Rights in Foreign Policy» en D. M. HILL (ed.), *Human Rights and Foreign Policy: Principles and Practice*. Houndmills: MacMillan Press, pp. 57.

ca se deben a que los diplomáticos siempre observarán los derechos humanos como un problema y no una solución. Pero al mismo tiempo recuerda que sería ingenuo evitar el tema, vinculado también con cuestiones vitales para el Estado.¹⁸⁷ Dilys M. Hill hace suya una conocida máxima realista al afirmar que la tensión deriva de que el concepto de derechos humanos es universalizante mientras que los gobiernos están preocupados fundamentalmente por la población a la que representan.¹⁸⁸

De nuevo se escoge a R.J.Vincent para ilustrar las consecuencias de la probable victoria de los intereses materiales sobre las consideraciones morales:

«Encontrar su lugar en el imperio de las circunstancias es más dañino para la política de derechos humanos que para otros temas de política exterior, ya que puede argumentarse que su éxito depende de una apariencia y un contenido imparciales».¹⁸⁹

Esta cita muestra sobre todo la «excepcionalidad» con la que se aborda generalmente la temática: los derechos humanos no son una cuestión cualquiera y no pueden ser tratados igual que los intereses materiales. Esto es cierto a pesar de que, sobre todo desde posiciones liberales, se ha querido matizar la «excepcionalidad» de la temática de los derechos humanos, y se ha pugnado por considerar el objetivo de promoción como un objetivo más. Chris Brown relativiza la rigidez de la disyuntiva al recordar que los decisores deben siempre escoger entre opciones, tengan o no que ver con asuntos éticos, y que siempre hay una dimensión ética, mayor o menor, en toda decisión. La cuestión central estriba en establecer de qué manera los gobiernos actúan éticamente, según qué criterios y cómo equilibran las reivindicaciones éticas en competencia.¹⁹⁰

En estos últimos años algunos autores han propuesto operacionalizar la «tensión entre intereses», especialmente a través del cálculo de los costes de la acción (o de la percepción de estos costes). Para Donnelly:

«La prueba definitiva son los costes que un estado querrá asumir para aplicar sus preocupaciones humanitarias, y los objetivos en competencia que querrá sacrificar o subordinar».¹⁹¹

David P. Forsythe propone la elaboración de un «indicador del compromiso con los derechos humanos» en base a los intereses que se está dispuesto a subordinar, y un «indicador de su intensidad» en base al coste directo que tendrá.¹⁹²

Visto lo anterior, y ya como últimas reflexiones, se puede concluir que el subcampo de estudio sobre la política exterior y el objetivo de fomento de los derechos humanos y la democracia se encuentra hoy en día consolidado, conectado con las

¹⁸⁷ VINCENT, R. J., «Human Rights in...», *op cit.*, p. 58.

¹⁸⁸ HILL, D.M.(ed.), *op cit.*, pp. 9-10.

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 58.

¹⁹⁰ BROWN, C. (2001). «Ethics, interests and foreign policy» en K. SMITH y M. LIGHT (eds.), *Ethics and Foreign Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 15-32.

¹⁹¹ DONNELLY, J., *Internacional Human...*, *op cit.*, p. 89.

¹⁹² FORSYTHE, D.P. «An Overview» en Forsythe (ed.), *Human Rights and Comparative...*, *op cit.*, p. 322.

discusiones generales de carácter normativo y con el mundo de la práctica sobre el terreno. Si bien los estudios sobre la promoción de los derechos humanos tienen una mayor tradición, se observa sin embargo un mayor empuje del estudio de la dimensión internacional de la democratización, sobre todo a través de temáticas de carácter «más técnico» como el análisis de las políticas de ayuda, o los procesos de intervención posbélica.

Pero en general la literatura sobre ambas casuísticas resulta excesivamente descriptiva en el momento de abordar el contenido empírico, adoleciendo de ambición en cuanto a la construcción de hipótesis y modelos teóricos. Construcciones teóricas como la distinción entre el modelo gradual e intervencionista resultan insuficientes, y dicen poco sobre por qué los Estados optan preferentemente por unas u otras, o qué impacto producen con respecto a los objetivos perseguidos.

Esto sucede a pesar de que los debates metateóricos han quedado relegados a un segundo plano (por ejemplo, cuestiones como la distinción entre posiciones cosmopolitas y comunitarias no aparecen en los estudios de caso), lo que ha permitido un acercamiento de las agendas entre las diferentes escuelas (especialmente entre el liberalismo y el realismo), que han pasado a compartir instrumentos analíticos (concepto de anarquía, poder, etc.). Sin duda el instrumento estrella es el concepto de interés; mientras que para los académicos realistas el Estado no puede estar guiado por principios morales universales, ya que estos colisionan con sus intereses nacionales; para los liberales se debe demostrar que la aceptación de ciertos principios y normas es compatible con la defensa de los intereses.