

Negociación Internacional en América Latina

Editor:
Dennis P. Petri



Negociación Internacional en América Latina

Negociación Internacional en América Latina

Dennis P. Petri

Editor





Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo de
Platform for Social Transformation

303.66

N384n Negociación Internacional en América Latina [recurso electrónico] / Dennis P. Petri, editor. – primera edición – San José, Costa Rica : FLACSO, 2022.
E-book ; pdf : 3 Mb

ISBN 978-9977-68-333-1

NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL – AMÉRICA LATINA 2. SOLUCIONES
PACÍFICAS DE CONTROVERSIAS INTERNACIONALES 3. NEGOCIACIONES
DIPLOMÁTICAS. I. Petri, Dennis P., editor. II. Título.

Consejo Editorial de FLACSO Costa Rica: Mauricio Sandoval Cordero y Cathalina García Santamaría

Directora de FLACSO Costa Rica: Ilka Treminio Sánchez

Coordinación editorial: Mauricio Sandoval Cordero

Revisión filológica: Carla Salguero Achí

Diagramación: Elissa Reyes Díaz

Diseño de portada: Diana Castro Brenes

Publicado electrónicamente en el mes de Noviembre de 2022

ISBN 978-9977-68-321-8

La distribución de esta publicación está protegida bajo la licencia
Creative Commons BY-NC-ND 4.0 Internacional
(Atribución-NoComercial-SinDerivadas)



© 2022

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Costa Rica

De Plaza del Sol, 200 metros Sur y 25 metros Este

Curridabat, San José, Costa Rica

+506 2224 8059 · www.flacso.ac.cr

Producido en Costa Rica / Made in Costa Rica

Tabla de contenidos

Introducción. Transformaciones de las negociaciones internacionales: nuevos actores, temas y escenarios 7

Dennis P. Petri

I – Manual de negociación

Principios básicos de negociación internacional 33

Dennis P. Petri y Diego Escalante

El uso efectivo de la incidencia política para luchar contra la corrupción 57

Dennis P. Petri

Participación ciudadana en situaciones de conflicto y posconflicto..... 97

Marlies Glasius

Des-escalar el conflicto y crear espacios seguros para el diálogo..... 117

Davin Bremner

Las negociaciones internacionales: peso cultural y percepción de poder 135

Lionel Moreira

II - Innovaciones políticas latinoamericanas

Monitoreo local de la sostenibilidad: iniciativas y aportes de la sociedad civil en ciudades latinoamericanas 145

Ludger Niemann y Thomas Hoppe

Protestas: Una serie web sobre activismo político en América Latina en tiempos de COVID-19	169
<i>Roman Perdomo</i>	
El Estado desmilitarizado costarricense: ¿un modelo de resolución de conflictos?	183
<i>Dennis P. Petri y Bryan Acuña</i>	
Juicio a la democracia: 35 años después	217
<i>Olivier Dabène</i>	
La regulación de la religión por el crimen organizado: caso de Nuevo León y Tamaulipas	231
<i>Dennis P. Petri</i>	
III - Aportes internacionales de las naciones latinoamericanas	
La estrategia de negociación sobre el paquete de financiamiento climático en el Acuerdo de París de Cambio Climático de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe	251
<i>Luis Fierro</i>	
La protección de los derechos humanos en el derecho internacional	259
<i>Bernie Arauz Cantón</i>	
Entrevista a la embajadora Elayne Whyte Gómez	295
<i>Dennis P. Petri</i>	
Aprendizajes de cinco casos de estudio latinoamericanos	309
<i>Diego Escalante y Dennis P. Petri</i>	
Libertad de religión o creencia en la política exterior y en la política internacional	325
<i>Jason Klocek y Scott Bledsoe</i>	
<i>Biografías de las y los autores</i>	351

Introducción. Transformaciones de las negociaciones internacionales: nuevos actores, temas y escenarios

Dennis P. Petri¹

Origen y contenido de este libro

La negociación internacional es una dimensión esencial de la labor del profesional en Relaciones Internacionales. Por esta razón, es imprescindible que dichos profesionales dispongan de adecuadas bases para entender y participar en procesos de negociación internacional, los cuales son cada vez más complejos y siempre cambiantes.

La presente obra nace ante la constatación de la reducida existencia de libros en idioma español que aborden las negociaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinario, latinoamericano y aplicado; que además incorporen los cambios más recientes y significativos de la evolución de estas negociaciones. Este libro, que compila las contribuciones de varios autores —entre ellos académicos, *practitioners* y activistas—, viene a suplir un vacío, aunque de ninguna manera pretende llenarlo completamente. Es apenas una exploración teórica-empírica sobre la evolución de las negociaciones internacionales, la cual debe considerarse como un complemento a otros escritos sobre el tema.

A continuación, se presentan de manera paralela la visión que dio origen a este libro y su contenido. Luego se exponen los principales cambios que pueden observarse en las negociaciones internacionales y cómo son abordados por los autores colaboradores.

Manuales de negociación

Ciertamente hay muchos textos que abordan aspectos puntuales de las negociaciones internacionales —incluidas biografías de negociadores exitosos como la famosa memoria de Henry Kissinger—, pero no

1 El autor agradece la colaboración de Diego Escalante para la elaboración de este capítulo.

ofrecen una visión de conjunto sobre el tema. Por ejemplo, existen libros que abordan las negociaciones desde la perspectiva de las transacciones entre empresas privadas. Su aplicabilidad para las relaciones internacionales es limitada porque, si bien estas negociaciones ciertamente involucran actores comerciales, sobre todo se tratan de escenarios de interacción entre Estados y la sociedad civil global. Otros se enfocan específicamente en las negociaciones colectivas (Aldao, 2009; Alice, 2004; Gernigon, Otero y Guido, 2000; OIT, 2011). También existen muchos manuales de negociación, persuasión y hasta seducción, pero a menudo sus autores tienden a considerar, erróneamente según la perspectiva de esta investigación, que sus conceptos son fácilmente transponibles a todos los ámbitos de interacción humana. Otros se enfocan únicamente en las relaciones interculturales, no sin mérito, pero no las relacionan con las dinámicas políticas intra-estatales e inter-estatales.

En un intento de dar esta visión de conjunto, la primera sección de este libro se presenta como un manual de negociación internacional. Abre con una relectura teórica-práctica de algunos principios de negociación internacional que desarrollé con el apoyo de Diego Escalante. Seguidamente, en otro capítulo se propone el enfoque de incidencia política para abordar las negociaciones. En su contribución, Marlies Glasius retoma el tema de la participación ciudadana en el contexto de la resolución de conflictos. Davin Bremner ofrece un método basado en la investigación para la des-escalación de conflictos. Por último, el aporte de Lionel Moreira se enfoca en el contenido cultural de las negociaciones, visto desde el ámbito de las negociaciones comerciales.

Innovaciones políticas latinoamericanas

La perspectiva latinoamericana sobre las negociaciones no ha recibido la atención suficiente, a pesar de que la región ha sido por mucho tiempo un laboratorio de nuevas formas de hacer política. En la segunda sección de este libro se presentan ejemplos de ello a nivel local y nacional, se comienza por las iniciativas de monitoreo ciudadano que surgieron en ciudades de toda la región, según lo evalúan Ludger Niemann y Thomas Hoppe en su contribución. Así mismo, se pueden apreciar las formas innovadoras de activismo surgidas en pandemia, relatadas en el proyecto Protestas (dirigido por Olivier Dabène y en el que tuve la oportunidad de participar) del Observatorio Político de América Latina y del Caribe del Instituto de Estudios Políticos de París (capítulo de Roman

Perdomo). También en esta sesión se encuentra descrita la invención costarricense del Estado desmilitarizado como modelo de resolución de conflictos ofrecido junto a Bryan Acuña y la original “fórmula política” costarricense que permite asegurar la estabilidad social, observada por Olivier Dabène. En el último capítulo de la sección, se teoriza la regulación estatal de la religión por parte de grupos criminales.² Aunque es una realidad mucho menos positiva, también constituye, a su manera, una innovación política latinoamericana.

La inclusión de una sección sobre innovaciones políticas locales y nacionales en un manual de negociación internacional puede parecer sorprendente. Sin embargo, se considera que el análisis de las negociaciones internacionales puede beneficiarse mucho de los aprendizajes de experiencias locales y nacionales. Se deja la tarea al lector de identificar cuáles son.

Aportes internacionales de las naciones latinoamericanas

Si bien en las Relaciones Internacionales se evoca con frecuencia el papel de las potencias emergentes en un mundo que ya no es bipolar, la disciplina sigue dominada por metodologías y conceptos heredados de la época de la Guerra Fría, lo cuales no permiten reconocer de manera completa los aportes únicos de las naciones latinoamericanas en muchas áreas. La tercera sección de este libro discute algunos de los aportes más notables que realizaron las naciones latinoamericanas en el ámbito internacional.

En su contribución, Luis Fierro detalla la estrategia de negociación exitosa que adoptó una coalición de naciones latinoamericanas, la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe, en el marco del Acuerdo de París de Cambio Climático. Bernie Arauz analiza la promoción de los derechos humanos a través del Derecho Internacional a partir del caso de Costa Rica. En su entrevista, la diplomática costarricense Elayne Whyte recuenta la contribución de su país en la promoción internacional del desarme (incluye la adopción del Tratado sobre Comercio de Armas y del Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares) y de la respuesta a retos climáticos. No sin orgullo, se puede observar que América Latina es el único continente del mundo libre de armas químicas.

2 La tesis de la regulación de la religión por el crimen organizado indica que no se puede restringir el análisis de la libertad religiosa a las relaciones entre Iglesia y Estado.

cas. En su ensayo, Diego Escalante describe los aprendizajes de cinco casos de estudio latinoamericanos que se discutieron en mi curso sobre Negociación Internacional en América Latina, el cual tengo el privilegio de impartir. Jason Klocek y Scott Bledsoe comentan cómo la libertad religiosa se ha convertido en un eje de política exterior para muchos Estados, aunque no lo es todavía para la mayoría de los países latinoamericanos.

Cambios en las negociaciones internacionales

Desde el final de la Guerra Fría, las negociaciones internacionales han experimentado transformaciones importantes, que aún siguen tomando forma. Aunque dichas transformaciones no han pasado completamente desapercibidas, no han sido abordadas de manera exhaustiva en la literatura académica latinoamericana. Específicamente, puede observarse la participación creciente de nuevos actores (actores no tradicionales) en las negociaciones internacionales —desde las naciones emergentes hasta las organizaciones de la sociedad civil, las empresas multinacionales y las diversas redes transnacionales—, la puesta en la agenda global de temas nuevos y la emergencia de una multiplicidad de foros alternativos donde se acuerdan pactos. Dedico unos párrafos a la naturaleza de estos cambios, antes de dar algunos ejemplos sobre los nuevos actores, temas y escenarios de las negociaciones internacionales.

El Estado desafiado

Tradicionalmente, se han considerado a los Estados como los actores centrales en el análisis de las relaciones internacionales. Ante las limitaciones de un enfoque exclusivamente centrado en el Estado para comprender la cambiante realidad empírica del mundo globalizado, la disciplina progresivamente incorporó dos niveles de análisis adicionales. El primero es el sistema internacional como tal, que ya no se limita solamente a la interacción entre Estados, sino que también está moldeado por el rol creciente de las instituciones intergubernamentales. El segundo es el papel de individuos, a menudo carismáticos, que han llegado a ejercer una influencia decisiva en el mundo, a pesar de no necesariamente disponer de posiciones de poder, como lo han sido Gandhi, Nelson Mandela o Martin Luther King (Mingst, McKibben y Arreguín-Toft, 2019, 107-147).

FIGURA 1. Modelo racional de la toma de decisiones



FIGURA 2. Modelo burocrático-organizacional de la toma de decisiones

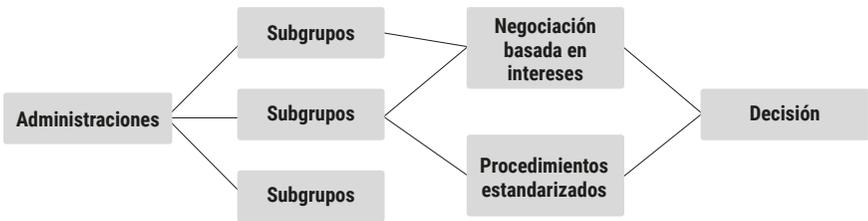
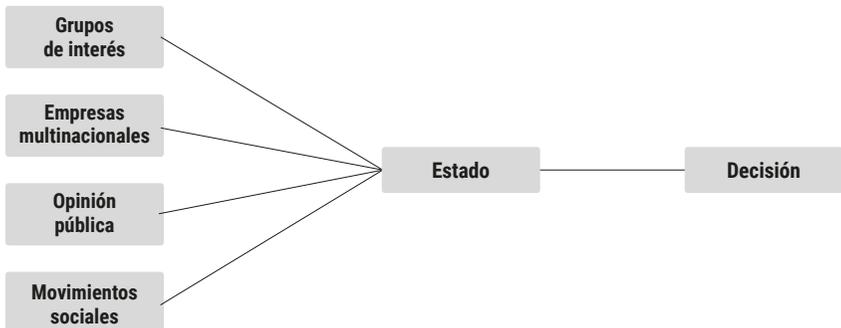


FIGURA 3. Modelo pluralista de la toma de decisiones



FUENTE: Mingst, McKibben y Arreguín-Toft, 2019, 167-168.

Además de la incorporación de estos dos niveles de análisis adicionales, el abordaje del Estado desarrolló una creciente sofisticación. Los estudios más rudimentarios concebían a los Estados como actores unitarios —bloques monolíticos—, con una voluntad y racionalidad única (Figura 1). Hoy, los estudiosos de las relaciones internacionales dejaron de ver al Estado como un *black box*. El modelo burocrático del Estado (Figura 2) incorpora la noción de que muchos de los intereses, los cuales confluyen en la administración pública, no necesariamente están en sintonía. En efecto, puede haber diferencias entre el jefe de gobierno, los miembros de su gabinete y los funcionarios públicos. (A eso hay que sumar el papel de la mayoría y de la oposición legislativa, que también puede tener importantes diferencias: entre bancadas parlamentarias, al interno de ellas, y entre los diputados y sus asesores, lo cual describo en el capítulo sobre incidencia política). El modelo pluralista (Figura 3) va aún más lejos, pues incorpora la influencia que ejercen actores como los grupos de interés, las empresas multinacionales, la opinión pública y los movimientos sociales masivos en la toma de decisiones a nivel del Estado (Mingst, McKibben y Arreguín-Toft, 2019, 165-170).

En Estados autoritarios caracterizados por una estructura de mando vertical, como lo era la Unión Soviética, los modelos burocrático-organizacional y pluralista del Estado tenían poca relevancia. A medida que se van democratizando los procesos de decisión interna —a menudo relacionados con el crecimiento de la clase media, el aumento de los niveles de educación y la expansión de las tecnologías de telecomunicaciones—, toman más importancia. Con ello, aumenta el pluralismo en la toma de decisiones, lo cual es positivo, pero también incrementa la complejidad de las negociaciones internacionales, punto sobre el cual vuelvo en los primeros capítulos de este libro, donde hago referencia a los trabajos de Putnam (1988) sobre la diplomacia como un juego a dos niveles y de Naím (2014) sobre la atomización creciente del poder.

Las evoluciones descritas anteriormente —el análisis de las relaciones internacionales a tres niveles y la sofisticación del abordaje del Estado— responden a la constatación de la importancia disminuida de los Estados en el sistema internacional. A continuación, se repasan brevemente los principales factores —internos y externos— que desafían a los Estados.

Posiblemente el mayor factor que desafía a los Estados es la globalización, que puede definirse sencillamente como la creciente integración del mundo en términos económicos, políticos, comunicativos y culturales. Aunque sin duda ha traído cosas positivas y otras negativas

—según la perspectiva adoptada—, está claro que dicha integración, profunda y acelerada, disminuye la capacidad de los Estados para implementar políticas de forma independiente, pues se ven afectadas por las políticas que adoptan otros Estados, así como por tendencias internacionales en diferentes áreas. Las actuaciones de los Estados no ocurren en un vacío, pero están sujetas a fuerzas que superan por mucho sus ámbitos de influencia.

No existe consenso sobre los alcances de la globalización. Según Robert Gilpin, a pesar de ser la característica más destacada de los asuntos económicos y políticos internacionales, la globalización no debe ser exagerada. En su visión, los Estados no dejaron de ser actores relevantes en muchas áreas de la política económica doméstica, aunque su margen de actuación se haya reducido (Gilpin, 2001, 3). Rana Dasgupta (2018), en cambio, habla de “la desaparición del Estado-nación”, como consecuencia directa de décadas de globalización en combinación con el resurgimiento de nacionalismos que aparecen como reacción a ella. Sea cual sea el caso, no hay duda de que la globalización constituye una tendencia importante que ha debilitado a los Estados.

Relacionado con el anterior, el segundo factor que desafía al Estado es el multilateralismo que atenta directamente contra la soberanía de los Estados. Si bien los organismos intergubernamentales son principalmente plataformas de colaboración entre Estados que, en teoría, no suplantán su soberanía como bien lo argumenta Hermann Heller (2019), también tienen una personalidad y dinámica propia. Por ejemplo, la secretaria general de la Organización de los Estados Americanos no es solamente el brazo ejecutor de la voluntad de sus miembros representados en su Asamblea General; dispone de cierta autonomía y sus orientaciones programáticas en ocasiones se alejan de dicha Asamblea General. Debe precisarse que esta lectura es más politológica que jurídica, que responde a una observación empírica y no a la interpretación de su tratado constitutivo, el cual no implica ningún traslado de soberanía, pero posiblemente sí provoca cambios en el significado de este concepto (Zurn y Deitelhoff, 2017; Mattli, 2017).

El efecto del multilateralismo sobre los Estados no es unívoco. Algunos acontecimientos recientes evidencian la debilidad de estos como, por ejemplo, el Brexit y las críticas contra la Organización Mundial de la Salud durante la pandemia del COVID-19, así como la decisión —ahora revertida— de Estados Unidos de retirarse de la organización en los últimos meses de la administración Donald Trump.

Otro factor que debilita los Estados es la existencia de Estados frágiles (antes conocidos como Estados fallidos), que corresponden a aquellos que, por su debilidad, representan una amenaza interna y externa. Los Estados frágiles son incapaces de cumplir las funciones más básicas y vitales del Estado como lo es la protección de su población. Algunos ejemplos de estos son Sudán del Sur, Somalia, Yemen y Siria, pero también hay áreas dentro de algunas naciones latinoamericanas donde la presencia del Estado es débil o ausente y donde la ley es impuesta por grupos al margen de la ley.

Seguidamente, pueden mencionarse los diversos movimientos transnacionales, entre ellos movimientos religiosos o ideológicos, así como movimientos ambientalistas, de derechos humanos y de desarrollo. Tienen en común que su ámbito de acción trasciende las fronteras de los Estados. En muchos casos, constituyen expresiones legítimas de la sociedad civil global, pero debilitan a los Estados al tratar de cambiar Estados y sociedades —para bien o para mal—. Con frecuencia acuden a organismos internacionales para hacer que éstos ejerzan presión sobre sus Estados miembros.

Los movimientos etnonacionales también desafían a los Estados, como los grupos indígenas en América Latina o separatistas en Europa, a través de demandas muchas veces legítimas, claman por autonomía y autogobierno. Al desafiar la autoridad del Estado, tienen como consecuencia la superposición de regímenes políticos dentro de un mismo Estado, debilitan y requieren la atención del Estado nacional.

Por último, puede mencionarse el crimen transnacional. Los avances tecnológicos e infraestructurales en las últimas décadas han facilitado la proliferación de estos grupos. El crimen transnacional se ha beneficiado de más y mejores rutas de transporte con mayor rapidez, comunicaciones rápidas y difíciles de seguir, y de redes financieras electrónicas como las criptomonedas de casi imposible supervisión por parte de las autoridades estatales.

Nuevos actores

Cuando se hace referencia a nuevos actores de las negociaciones internacionales, la mayoría de las veces no se insinúa que estos nunca han existido, sino que ahora juegan un papel más protagónico, y cambian así la dinámica de las negociaciones internacionales al entrar en competencia directa con los Estados. A continuación, se repasan los seis tipos de actores nuevos más notables según los criterios de esta investigación.

En primer lugar, se puede mencionar a la sociedad civil global, cada vez más visible en foros nacionales e internacionales, en particular las organizaciones de derechos humanos, así como de protección ambiental. En sus capítulos respectivos, Ludger Niemann y Thomas Hoppe describen la incidencia de las ONG ambientalistas y Roman Perdomo la de diversos colectivos de derechos humanos. Es interesante notar, además, que la sociedad civil global opera bajo el modelo de redes transnacionales, lo cual les permite trascender las preocupaciones puntuales de cada país o región para promover soluciones globales a los problemas que encuentran (para un ejemplo, véase Spalding, 2007).

Elayne Whyte, cuya entrevista se encuentra en este libro, detalla la contribución de las llamadas comunidades epistemológicas, conformadas por académicos y activistas, para agendar varios aspectos relacionados al tema del desarme en el sistema de las Naciones Unidas. También evoca las denuncias que realizaron organizaciones de los derechos humanos en la Organización Internacional del Trabajo sobre las condiciones laborales de los trabajadores migrantes en la construcción de estadios y otros edificios para el mundial de fútbol de Qatar 2022 (véase también Patisson, 2021).

A nivel internacional, Qatar ha tenido que lidiar con algunas críticas hechas por empresas, organizaciones y presidentes de asociaciones. Algunas naciones como Noruega y los Países Bajos han reaccionado con campañas públicas a través de sus selecciones de fútbol, Noruega con contundencia bajo el lema *Human Rights on and off the pitch* y Holanda de manera más tibia y con menos compromiso: *Football supports change*. Vale recalcar que Qatar no ha ratificado tratados internacionales de derechos humanos como la Convención Internacional para la Protección de Trabajadores Migrantes y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, lo cual ha imposibilitado el uso de mecanismos internacionales para proteger derechos humanos. Los intereses políticos y económicos de la FIFA también han dificultado el abordaje de la situación, pues se limitan a comunicados y acciones ambivalentes.

Este caso permite reflexionar sobre el papel que pueden jugar nuevos actores como patrocinadores, selecciones nacionales de fútbol, empresas privadas y deportistas reconocidos mundialmente para visibilizar, presionar y mejorar la situación de derechos humanos en este país. También se pueden ver como las técnicas y estrategias de negociación dependen del contexto. Por ejemplo, el uso de redes sociales, del activismo desde la sociedad civil y de los mecanismos internacionales de

derechos humanos, se vuelven virtualmente imposibles de usar en un régimen autoritario como el qatarí.

Asimismo, este caso dimensiona el poder de las alternativas, como el peso que una coalición de países puede tener en un determinado tema. Los países de India, Bangladesh, Nepal y otros pueden organizarse y presionar para un mejor trato de sus migrantes que trabajan en Qatar. Este caso evidencia a los nuevos actores (patrocinadores), los nuevos temas (Copa del Mundo) y las nuevas estrategias (boicot) de la negociación internacional.

Segundo, se encuentran las empresas multinacionales cuya influencia en las negociaciones internacionales es innegable, para bien y para mal. En su contribución Diego Escalante detalla, por ejemplo, el papel de las empresas farmacéuticas en las negociaciones con los Estados sobre la venta de vacunas contra la COVID-19, cuyo peso en términos financieros muchas veces supera el de los Estados. Lionel Moreira aborda el ejemplo de las negociaciones de las concesiones mineras, que pueden ser altamente conflictivas según las percepciones de cada parte en las negociaciones (Estado, sociedad civil y empresas mineras).

Tercero, se puede citar a los poderes emergentes que han logrado ejercer su influencia a través de la cooperación triangular. Por ejemplo, Colombia, un país de renta media que alguna vez dependió de la ayuda internacional, ahora ofrece cooperación técnica en seguridad. Es muy interesante observar como la membresía de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, conocida comúnmente como “el Club de los países industrializados”, se ha ampliado a varios países latinoamericanos desde los años ‘90 (México, Chile, Colombia y Costa Rica) que ahora tienen la responsabilidad moral de ofrecer cooperación para el desarrollo a terceros países. Países latinoamericanos también hacen sentir su influencia al ocupar las secretarías generales de varias organizaciones internacionales (Lopes y Oliveira, 2018).

Cuarto, otro fenómeno de los nuevos actores, son las coaliciones de Estados pequeños en foros como la Organización de los Estados Americanos, la Organización de las Naciones Unidas y otros organismos intergubernamentales, nacidas para hacer frente a las asimetrías internacionales del poder, y se alejan totalmente del sistema bipolar de la Guerra Fría (Súilleabháin, 2014). Un ejemplo notable de ese tipo de coalición, que describe Luis Fierro en este libro, es la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC), una agrupación de países de América Latina y el Caribe que cooperan en determinados

temas como bloque en las negociaciones internacionales sobre cambio climático, representan una visión distinta sobre los compromisos de los países en desarrollo (ver también Edwards, Cavalier, Bustos y Timmons, 2017). Otro ejemplo reciente es el Mecanismo COVAX que retoma Diego Escalante en su capítulo.

Long (2016) menciona tres tipos de poder que aumentan el nivel de protagonismo y margen de acción de los Estados pequeños en el sistema internacional. El primero corresponde al poder intrínseco, que es inherente a la identidad y los recursos que posee el actor de forma nata. Se pueden aludir a los países petroleros de Medio Oriente y cómo usan el suministro de hidrocarburos para posicionar sus temas de interés. Otro ejemplo a mencionar es Chile, que se ha caracterizado por venderse como un país abierto al libre comercio y al multilateralismo. El segundo tipo de poder corresponde al poder derivado que se origina de la legitimación que realiza otro actor, con un nivel jerárquico superior, en una determinada acción o decisión. Puede entenderse como el poder delegado de las grandes potencias a sus países aliados. Por ejemplo, la relación de Rusia con países como Venezuela y Cuba, los cuales, en medio de una presión internacional importante, siguen encontrando la forma de revertir los efectos del aislamiento y las sanciones internacionales ante las crisis internas. Finalmente, el poder colectivo es el más frágil de todos, debido a que exige un gran esfuerzo de los diferentes actores para lograr una posición consensuada o entendimiento, que puede ser debilitado o fracturado por factores internos o externos de los países. En muchos casos esta ruptura se da por choques de intereses con las grandes potencias, quienes se encargan de debilitar esas alianzas a través de mecanismos de manipulación, coacción o sabotaje. Dicho esto, la colaboración y unión entre países pequeños puede tener efectos positivos para estos, e inclusive imponer una decisión o punto de vista opuesto al de las potencias.

Otro tipo de actor significativo que irrumpe en el escenario internacional son los jóvenes, cuyos rostros más visibles son la adolescente Greta Thunberg (cambio climático), Malala Yousafzai (derecho a la educación de las mujeres) y Emma González (portación de armas). También existen ejemplos latinoamericanos, como el líder de un colectivo estudiantil, Kenneth Sánchez en Costa Rica, cuya intervención relata Roman Perdomo en su capítulo.

Por último, pueden mencionarse a los actores religiosos que han tomado mucho protagonismo en diferentes foros multilaterales, aborda-

dos por Jason Klocek y Scott Bledsoe en este libro. ONG confesionales —las cuales representan una gran diversidad de perspectivas, desde las más progresistas a las más conservadoras— se han convertido en actores internacionales importantes a través de observadores en organismos como la OEA y la ONU, hacen *lobby* e impulsan incidencia política a nivel internacional (Petersen, 2010; Herrington, McKay y Haynes, 2015). De las 3183 ONG que gozan de un estatus consultivo en el ECOSOC (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas), 320 son religiosas, aproximadamente el 10% del total. Sus actividades incluyen la promoción de la libertad religiosa e interés en diferentes temas como la paz, derechos humanos, democracia, desarrollo económico, etc. Su impacto se ha visto reflejado en acciones concretas, tanto en las agendas de organizaciones multilaterales, como en la creación del Relator Especial sobre Libertad Religiosa de la ONU en 1986 y el *EU Guidelines on the Promotion and Protection of Freedom of Religion or Belief* (FORB) en el 2013.

Desde la década de 1990, los gobiernos nacionales, así como los organismos supranacionales, se han interesado por el hecho religioso, y nombran funcionarios especializados para promover la libertad religiosa en la política exterior o interior. Un hito fue la adopción de la Ley de Libertad Religiosa Internacional (IRFA) en los Estados Unidos de América en 1998, que creó una Oficina de Libertad Religiosa Internacional dentro del Departamento de Estado. Esta oficina es dirigida por un Embajador de Libertad Religiosa con el mandato de elaborar el *Informe de Libertad Religiosa Internacional* anual sobre todos los países del mundo. También creó la Comisión de los Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional (USCIRF), que es una entidad gubernamental federal independiente y bipartidista encargada de supervisar la situación de la libertad de religión o de creencias fuera de los Estados Unidos y de formular recomendaciones políticas al presidente, al secretario de Estado y al Congreso.

Tras la adopción del IRFA, durante la década del 2010, otros Estados como Noruega, Canadá, Italia, Francia y los Países Bajos, han creado divisiones especializadas centradas en la religión o libertad religiosa dentro de sus ministerios de asuntos exteriores. Además, varios parlamentos occidentales han desplegado iniciativas para promover la libertad religiosa (Petri, 2020). El impacto de estas iniciativas varía mucho; algunas divisiones gubernamentales han abandonado o han recibido menos atención, mientras que otros gobiernos han aumenta-

do sus esfuerzos (Toft y Green, 2018; Petersen y Marshall, 2019). En contraste, la libertad religiosa no es una prioridad política para ningún país latinoamericano excepto para Brasil (Freston, 2018) ni para organismos regionales multilaterales como la Organización de Estados Americanos (Petri y Buijs, 2019).

Nuevos temas

En la era post-Guerra Fría, cambian radicalmente las preocupaciones de las negociaciones internacionales, las cuales estaban dominadas por la disuasión nuclear y el desarme. Claro que otros temas también se discutían, como la armonización de las políticas monetarias o la liberalización del comercio, pero no tenían el mismo peso geopolítico que los anteriores. Hoy en día, la disuasión nuclear y el desarme siguen siendo de mucha actualidad —y sumamente urgentes, como insiste Elayne Whyte en su entrevista— pero han surgido muchos temas nuevos, algunos introducidos por los nuevos actores que aparecen en el escenario internacional y otros que manan directamente desde las organizaciones multilaterales.

La inclusión de estos nuevos temas en la agenda internacional es altamente significativa, porque refleja nuevas prioridades de los Estados, los organismos intergubernamentales y de los nuevos actores presentados en la sección anterior. ¡No se imaginan a Nikita Khrushchev y John F. Kennedy conversando sobre la respuesta a retos climáticos, ni a Leonid Brezhnev y Richard Nixon dialogando sobre los derechos de las minorías sexuales! Cabe mencionar siete temas nuevos que se han identificado y que han dejado su huella en las negociaciones internacionales.

Posiblemente el tema de mayor trascendencia que se propaga después de la Guerra Fría es el de seguridad humana. Surge en la década de los 90 como alternativa al discurso tradicional de la seguridad que había dominado buena parte del siglo XX. Aunque ya se había utilizado con anterioridad —tiene sus raíces filosóficas en escritos filosóficos liberales (Owen, 2003, 7-10)— el concepto “seguridad humana” se introdujo formalmente en el *Informe sobre Desarrollo Humano* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de 1994. Owen propone una definición de seguridad humana que tiene el mérito de ser concreta y específica, al tiempo que se mantiene fiel a su conceptualización original por parte del PNUD:

La seguridad humana es la protección del núcleo vital de todas las vidas humanas frente a amenazas críticas y generalizadas. Los individuos necesitan protección frente a las amenazas medioambientales, económicas, alimentarias, sanitarias, personales y políticas. (Owen, 2003, 38)³

Dos cambios introducidos por el concepto de seguridad humana, tal y como lo destaca Glasius (2008), son especialmente relevantes para entender la evolución de las negociaciones internacionales. En primer lugar, el paradigma de la seguridad estatal que basaba la soberanía de un Estado en su control del territorio se invierte y se sustituye por una visión de la soberanía estatal dependiente del modo en el cual el Estado sirve y apoya a su población. Se centra en la seguridad del ciudadano individual y en cada ser humano. También reconoce la participación de los actores no estatales en el ámbito de la seguridad. El Cuadro 1 resume el alcance de estos cambios.

CUADRO 1. De la seguridad tradicional a la seguridad humana

Tipo de seguridad	Referente	Responsabilidad de proteger	Posibles amenazas
Seguridad tradicional	El Estado	La integridad del Estado	Guerra interestatal, conflicto nuclear, revolución
Seguridad humana	El individuo	La integridad del individuo	Enfermedad, pobreza, desastres naturales, violencia, minas antipersonales, violaciones a los derechos humanos

FUENTE: Owen (2003).

En segundo lugar, el giro hacia los sujetos de la seguridad es igualmente relevante para la observación de la vulnerabilidad de las minorías. Una consecuencia práctica de este cambio es que considera a los individuos y grupos vulnerables no sólo como víctimas que requieren protección, sino también como agentes activos que pueden ser empoderados para hacer frente a las amenazas que enfrentan (Glasius, 2008, 44), en línea con Rodin (2014).

A pesar de sus características de cambio de paradigma y de su considerable resonancia entre tomadores de decisión y académicos, la perspectiva de la seguridad humana ha seguido siendo controverti-

³ Traducción del autor.

da debido a su percibida vaguedad conceptual, que plantea una serie de retos de medición y operacionalización (Paris, 2001; Owen, 2004; Debiel 2005; Werthes y Bosold, 2006). No obstante, el valor principal del concepto de seguridad humana radica en el hecho de haber introducido un cambio de paradigma. En efecto, la seguridad humana es acogida de diversas maneras por parte de la comunidad internacional: resultó determinante para la actuación internacional de los Estados (un ejemplo es O'Connor y Vucetic, 2010), permite detectar vulnerabilidades anteriormente desapercibidas (como se describe en el capítulo respectivo a la vulnerabilidad de actores religiosos ante el crimen organizado) y puede inspirar la participación activa de ciudadanos en situaciones de conflicto (como lo desarrolla Marlies Glasius en su contribución a este libro).

A pesar de que el uso del concepto de seguridad humana se termina de difundir a finales de la década de los años '90, el cambio de la concepción clásica de la seguridad puede ser identificada, por ejemplo, desde 1973 durante la crisis del petróleo. Estados Unidos, desabastecido de petróleo por el bloque de los países árabes productores de dicha materia prima, busca comprarle a México. En el transcurso de la negociación bilateral, México emplea estratégicamente el concepto de seguridad humana como “moneda de cambio”, exigió la limpieza del río Colorado —cuyos niveles de contaminación perjudicaban la agricultura en el valle de Mexicali— y la construcción de una planta de desalinización en la frontera con Estados Unidos. Como respuesta al desastre ambiental en el río y si se toma en consideración las necesidades de las personas, este es un claro ejemplo de cómo este nuevo tema modifica el contenido de las negociaciones internacionales (Mingst, McKibben y Arreguín-Toft, 2019, 437).

Sobre los nuevos temas identificados, y que se busca compartir en este breve recuento; en segundo lugar, se puede ver claramente la manera en la cual el tema ambiental y del cambio climático ha llegado a predominar en la agenda internacional. El Acuerdo de París, el más reciente acuerdo internacional en la materia, sirve para orientar la política internacional, como lo aseveran Luis Fierro y Elayne Whyte en sus contribuciones. Es interesante también mencionar, que fueron las investigaciones de un costarricense especializado en temas de cambio climático las utilizadas en negociaciones internacionales sobre el tema, así como el Acuerdo de París (Cabezas, 2021). La investigación científica puede ser de gran utilidad para las negociaciones internacionales, contribuye no

solo a los nuevos temas, sino también a los nuevos actores como la integración de la comunidad científica a este tipo de procesos.

Tercero, el legado del concepto de seguridad humana va más allá, y su expresión más evidente hoy día son los Objetivos del Milenio y posteriormente los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En efecto, los ODS, constituyen una aplicación práctica de la seguridad humana, precisan la amplitud del concepto en ellos y, además, agregan una dimensión ambiental bastante evidente.

Cuarto, un tema conectado que ha tomado gran importancia en las negociaciones internacionales es el de los derechos humanos. No es de ninguna manera un tema nuevo, puesto que se enunció desde la creación misma del Organizaciones de las Naciones Unidas, pero su contenido se ha ampliado a la protección de diferentes tipos de minorías —desde comunidades indígenas a minorías sexuales— y ha cobrado más importancia en diversos foros internacionales, en parte como resultado del activismo sostenido de organizaciones pertenecientes a la sociedad civil global.

Los derechos humanos, expresados en pactos vinculantes, acuerdos regionales y sus respectivos mecanismos de protección, se han convertido en un arma dentro de las negociaciones internacionales (como lo detalla Arauz en su contribución a este libro, ver también Brysk, 2005). Estos han sido utilizados para bloquear los objetivos de los Estados, para que algunos se doten de mayor autoridad o para enfrentarse de manera moral contra un Estado que busca imponerse (Lake, 2018). Apelar a los valores universales es un elemento recurrente en las negociaciones internacionales, lo cual se efectúa a través de la práctica *naming and shaming* —por organismos intergubernamentales y por organizaciones de derechos humanos—, que en ocasiones es más efectivo que la implementación de sanciones (Hafner-Burton, 2008).

Un caso ejemplar del protagonismo de los derechos humanos que se evocó más arriba es el caso de la Copa del Mundo en Qatar. En el año 2010, la Federación Internacional de Fútbol Asociación (FIFA) eligió a Qatar como anfitrión para el 2022. El país inició la construcción de una variedad de infraestructuras para tener condiciones óptimas para el evento, inclusive estadios con tecnología del más alto nivel. Muchos de los trabajadores son migrantes de países como India, Bangladesh y Nepal quienes, según diferentes organizaciones, han sido víctimas de violaciones de sus derechos humanos. Human Rights Watch y Amnistía Internacional han visibilizado algunas de las injusticias, por ejemplo,

altas temperaturas en horas laborales, la retención de sus pasaportes, bajos salarios y hasta existen reportes que estiman la muerte de 6500 personas (Pattison *et al.*, 2021).

En quinto lugar, se identifica dentro del conjunto de los derechos humanos, un tema que ha cobrado particular importancia en las negociaciones internacionales, el derecho a la libertad religiosa, como lo argumentan Jason Klocek y Scott Bledsoe en su capítulo. El tema tiene una presencia visible en la agenda internacional, después de décadas de ausencia.

De hecho, durante mucho tiempo el interés por la religión en las ciencias sociales puede considerarse marginal (Wald y Wilcox, 2006; Fink, 2009). Esto puede explicarse por la influencia del enfoque reduccionista de Marx sobre la religión, el liberalismo clásico que restringió la religión principalmente a las relaciones Iglesia-Estado, la influencia de la teoría de la secularización y la disminución de la religiosidad personal entre los miembros de la academia (Fox, 2001; Philpott, 2009; Dieckhoff y Portier, 2017). Esta constatación es compartida por numerosos autores, quienes señalan un sistemático desinterés por la religión en las ciencias políticas, las relaciones internacionales y los estudios sobre conflictos (Johnston y Sampson, 1994; Fox, 1999; Grim y Finke, 2011; Wellman y Lombardi, 2012; Philpott y Shah, 2017; Baumgart-Ochse *et al.*, 2017).

A bombo y platillo, científicos sociales liderados por Peter Berger anunciaron durante el siglo XX que el mundo se estaba secularizando (1968). La religión nunca desaparecería por completo, pero el proceso de secularización sería inevitable. Y si la influencia de la religión está disminuyendo, ¿por qué dedicar tiempo a estudiarla? Desde entonces, Peter Berger volvió sobre sus conclusiones, y reconoció que la religión sigue teniendo mucha presencia en la sociedad (Berger, 2009). Observó, empero, que la religión ha adoptado nuevas formas. En los últimos años, las ciencias sociales han recuperado el interés por la religión, en parte debido a los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 y a la tendencia del “revivalismo islámico radical” que desacreditó la teoría de la secularización (Philpott, 2002; Thomas 2005; Patterson, 2011).

El siglo XXI inició con la introducción de actores religiosos en el sistema internacional, ámbito en el que históricamente no habían jugado un rol importante. Eventos como el auge de la derecha evangélica en la política de EE. UU., el rol de la Iglesia Católica en la democratización en Europa del Este, el Movimiento Pentecostal en América Latina y en mayor medida el atentado del 11-S, resultaron en una permeación de estos actores al sistema y agenda internacional.

Sexto, también parte de la seguridad humana, la migración ha sido otro de los grandes temas nuevos en el sistema internacional. Los refugiados, desplazados y exiliados políticos huyen de amenazas y condiciones relacionadas con alguna de las dimensiones de la seguridad humana. La crisis siria y el arribo de 2 a 3 millones de sirios a Turquía es un ejemplo claro. El gobierno turco, aprovechando la “amenaza” que estas personas representaban para los Estados europeos, solicita dinero para poder lidiar con el gran flujo de migrantes, petición aceptada por la Unión Europea y que demuestra el importante papel que dicho tema puede tener en las negociaciones internacionales.

Por último, el interés por la salud global cobró gran relevancia con la pandemia del COVID-19. La globalización demostró los niveles de interrelación entre países y la necesidad de negociar internacionalmente para atender a la salud global, tema que retoma Diego Escalante en su contribución.

Otro ejemplo es de la visibilidad del tema salud en las negociaciones internacionales es la edición de genomas. En enero 2020, el biofísico chino He Jiankui fue sentenciado a tres años de cárcel por prácticas médicas ilegales, después de haber creado los primeros bebés editados genéticamente en el 2018 (Cyranoski, 2018). Durante su trabajo en la Universidad de Ciencia y Tecnología del Sur en Shenzhen, He, junto a dos científicos más, implantaron en dos mujeres embriones alterados genéticamente a través del sistema CRISPR para ser menos susceptibles al VIH, lo cual afectó un gen que codifica la proteína que permite que el VIH entre a células inmunes.

Esta nueva tecnología, sumamente polémica por los debates éticos que implica alterar el ADN humano, carece en muchos países de un robusto marco normativo y legal, y a nivel internacional aún menos. La edición de genomas incluye bio medicina y la terapia de genes para tratar enfermedades congénitas o hereditarias, lo cual básicamente significa actualizar el genoma humano. Esta práctica está actualmente prohibida en la mayoría de los países, a excepción de Italia, Colombia y Bélgica. Otras dimensiones del debate incluyen el dopaje genético, el cual busca alterar el ADN no por cuestiones de salud o de uso terapéutico, sino por gusto.

Los riesgos, la seguridad y las cuestiones éticas relativas a estos procesos son abordados de diferentes maneras en las sociedades debido a la diversidad cultural de estas. Ante este escenario, la diplomacia científica y la gobernanza global tienen grandes retos al enfrentar un tema que

parece avanzar más rápido que el ritmo de las negociaciones internacionales en la materia. La OMS, como agente encargado de la salud global, solo ha podido publicar recomendaciones. La urgencia de un marco jurídico internacional se ha visto obstaculizado por las diferencias culturales y la dificultad para llegar a un consenso respecto a la edición de genomas. Inclusive procedimientos menos novedosos como el suicidio asistido, la eutanasia y el aborto están regulados de diferentes maneras en Europa. La edición del genoma y su regulación es uno de los grandes desafíos que las negociaciones internacionales enfrentan, requiere para dicho fin la participación de la comunidad científica, los Estados y las agencias internacionales sobre salud para llegar a un acuerdo, a pesar de los grandes retos que dicha negociación implica.

Nuevos escenarios

La presentación anterior de algunos de los actores y temas más visibles en las negociaciones internacionales requiere de ciertos matices. En primer lugar, es importante recordar que, si bien existen varios factores (y actores) que desafían a los Estados, sería un error concluir que por lo tanto los Estados han dejado de ser actores centrales de las negociaciones internacionales. Los Estados son y siguen siendo los principales protagonistas en el sistema internacional. La diferencia es que ya no están solos; ahora, tienen que compartir el escenario con una gran variedad de nuevos actores, en América Latina y en el mundo.

Resulta difícil medir el impacto de los actores y temas nuevos en la geopolítica, debido a su importante diversidad. Algunos de los temas y preocupaciones nuevas, promovidos por nuevos actores, han sido defendidos y hasta adoptados por instancias oficiales, casi como si fueran estos su línea oficial. Se han abierto espacios dentro de instituciones internacionales para lograr que la sociedad civil participe, pero no es claro si esto constituye una victoria para las organizaciones de la sociedad civil o si más bien responde a un intento de neutralizarlas. Por otra parte, hay ciertos temas nuevos que, si bien se agendaron, nunca recibieron la atención suficiente. También hay ciertos actores nuevos quienes, a pesar de tener mucha visibilidad mediática, no tienen un efecto real en la toma de decisiones.

En paralelo, se han multiplicado los foros alternativos de negociación que se desarrollan de forma semejante a los foros facilitados por los organismos intergubernamentales. Es necesario entender a cada uno de

estos, desde los actores hasta las nuevas plataformas de diálogo y los temas discutidos en estos. A partir de ahí, algunas negociaciones se siguen desarrollando de una forma bilateral o al margen de los espacios formales de negociación, algunos importantes como el Foro Económico Mundial, el cual es realizado a puertas cerradas. A nivel interno, pero con repercusiones internacionales, el derrocamiento de presidentes y líderes que ocurre al margen de los procesos oficiales de negociación demuestra las limitaciones que los mecanismos tradicionales están experimentando frente a los desafíos de la actualidad.

Agradecimiento

Agradezco a FLACSO Costa Rica, por haber hecho posible esta publicación, en particular a su directora, la Dra. Ilka Treminio, así como a Mauricio Sandoval. En la compilación de este trabajo recibí el apoyo de Bryan Acuña, Marcela Bordón y Teresa Flores; así como de Diego Escalante en labores de transcripción y de Christy Quesada en la traducción. Agradezco también a los estudiantes de las dos primeras ediciones (2021) del curso de “Negociación Internacional en América Latina” de la Especialización en Relaciones Internacionales y Política Exterior de América Latina de FLACSO Costa Rica, cuya participación activa enriqueció enormemente la reflexión que dio origen a esta publicación. Por último, agradezco profundamente a todas y todos los autores por haber generosamente participado en este proyecto. Espero que la lectura de este libro pueda ser una contribución a la reflexión sobre nuevas formas de abordar las negociaciones internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldao Zapiola, Carlos M. 2009. *La Negociación: un enfoque transdisciplinario con específicas referencias a la Negociación laboral*. Montevideo: OIT/CINTERFOR. Disponible en: https://www.oitcinterfor.org/sites/default/files/file_publicacion/aldao.pdf.
- Alice, Mauricio. 2004. “Negociación”. *La Trama: revista interdisciplinaria de mediación y resolución de conflictos* 10. Disponible en: <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/884/conceptos-negociacion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

- Brysk, Alison. 2005. "Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica". *Global Governance* 11(4): 445-66. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27800585>.
- Cabezas, Yaslin. 2021. "Tico Destaca Entre Científicos Mundiales Que Luchan Contra El Cambio Climático". *CrHoy*, 25 de abril. Disponible en: <https://www.crhoy.com/reportaje-especial/tico-destaca-entre-cientificos-mundiales-que-luchan-contra-el-cambio-climatico/>.
- Cyranoski, David. 2020. "What CRISPR-Baby Prison Sentences Mean for Research". *Nature*, 3 de enero. Disponible en: <https://www.nature.com/articles/d41586-020-00001-y>.
- Dasgupta, Rana. 2018. "The demise of the nation state". *The Guardian*, 5 de abril. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/2018/apr/05/demise-of-the-nation-state-rana-dasgupta>.
- Debiel, Tobias. 2005. "Mainstreaming Human Security? Concepts and Implications for Development Assistance". En *Human Security and Development Assistance*. I. Hoppner y M. von Boemcken (eds.), pp. 16-20. Berlin: Japanese-German Center.
- Dieckhoff, Alan y Philippe Portier. 2017. *Religion et politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Edwards, Guy, Isabel Cavalier Adarve, María Camila Bustos y Roberts J. Timmons. 2017. "Small Group, Big Impact: How AILAC Helped Shape the Paris Agreement". *Climate Policy* 17(1): 71-85.
- Fink, Simon. 2009. "Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making". *West European Politics* 32(1): 77-96.
- Fox, Jonathan. 1999. "Towards a dynamic theory of ethno-religious conflict". *Nations and Nationalism* 5(4): 431-463.
- _____. 2001. "Religion as an Overlooked Element of International Relations". *International Studies Review* 3(3): 53-73.
- Freston, Paul. 2018. "Latin America: (Still) a Site of Persecution and an (evolving) Global Defender of the Persecuted". En *Under Caesar's Sword: How Christians Respond to Persecution*. D. Philpott y Timothy S. Shah (eds.). Nueva York: Cambridge University Press.
- Gernigon, Bernard, Alberto Odero y Horacio Guido. 2000. Principios de la OIT sobre la Negociación colectiva. *Revista Internacional del Trabajo* 119(1). Disponible en: <https://www.ilo.org/public/spanish/revue/download/pdf/gernigon.pdf>.
- Gilpin, Robert y Jean M. Gilpin. 2001. *Global political economy: Understanding the international economic order*. Princeton: Princeton University Press.
- Glasius, Marlies. 2008. "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker". *Security Dialogue* 39(1): 31-54.
- Grim, Brian J. y Roger Finke. 2011. *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Hafner-Burton, Emilie M. 2008. "Sticks and Stones: Naming and Shaming the Human Rights Enforcement Problem". *International Organization* 62(4): 689-716. <https://doi.org/10.1017/S0020818308080247>.

- Heller, Hermann. 2019. *Sovereignty: A Contribution to the Theory of Public and International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- Herrington, Luke M., Alasdair McKay y Jeffrey Haynes (eds.). 2015. *Nations under God: The Geopolitics of Faith in the Twenty-First Century*. E-International Relations. Disponible en: <http://www.e-ir.info/wp-content/uploads/2015/08/Nations-under-God-E-IR.pdf>.
- Johnston, Douglas y Cynthia Sampson (eds.). 1994. *Religion, the Missing Dimension of Statecraft*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lake, Milli. 2018. "Law in Unforeseen Places". En *Strong NGOs and Weak States Pursuing Gender Justice in the Democratic Republic of Congo and South Africa*. pp. 3-32. Nueva York: Cambridge University Press. DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108297745.003>.
- Long, Tom. 2016. "Small States, Great Power? Gaining Influence Through Intrinsic, Derivative, And Collective Power". *International Studies Review* 19(2): 185-205. <https://doi.org/10.1093/isr/viw040>.
- Lopes, Dawisson B. y João P.F. Oliveira. 2018. "Latin American Secretaries-General of International Organizations: A Typical Case of 'Diplomacy of Prestige' or Just Another Side Effect of Growing Cosmopolitanism?" *Global Summitry* 3(1):68-85. <https://doi.org/10.1093/global/guy004>.
- Mattli, Walter. 2017. "Beyond the State? Are Transnational Regulatory Institutions Replacing the State?" En *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John D. Stephens (eds.). pp. 286-301. Nueva York: Oxford University Press.
- Mingst, Karen A., Heather E. Mckibben y Ivan M. Arreguín-Toft. 2019. *Essentials of International Relations*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Naím, Moisés. 2014. *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*. Philadelphia: Basic Books.
- O'Connor, Brendon y Srdjan Vucetic. 2010. "Another Mars-Venus Divide? Why Australia Said 'Yes' And Canada Said 'No' To Involvement In The 2003 Iraq war". *Australian Journal Of International Affairs* 64(5): 526-548.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *Promoción de la Negociación colectiva Convenio núm. 154, 1981*. Ginebra: OIT. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---dialogue/documents/publication/wcms_172300.pdf.
- Owen, Taylor R. 2003. *Measuring Human Security: A New View of Cambodian Vulnerability* (tesis de maestría). Vancouver: University of British Columbia.
- _____. 2004. "Challenges and Opportunities for Defining and Measuring Human Security". *Disarmament Forum* 3: 15-24. Disponible en: http://www.taylorowen.com/Articles/2004_Disarmament_Forum.pdf.
- Paris, Roland. 2001. "Human Security: Paradigm Shift or Hot Air?" *International Security* 26(2): 87-102.

- Patterson, Eric D. 2011. *Politics in a Religious World. Building a Religiously Informed U.S. Foreign Policy*. Nueva York: Continuum International Publishing Group.
- Pattison, Pete, Niamh McIntyre, Imran Mukhtar, Nikhil Eapen, Md Owassim Uddin, Udwab Bhattarai y Aanya Piyari. 2021. "Revealed: 6,500 Migrant Workers Have Died In Qatar Since World Cup Awarded". *The Guardian*, 23 de febrero. Disponible en: <https://www.theguardian.com/global-development/2021/feb/23/revealed-migrant-worker-deaths-qatar-fifa-world-cup-2022>.
- Petersen, Marie Juul y Katherine Marshall. 2019. *The International Promotion of Freedom of Religion or Belief*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.
- Petersen, Marie Juul. 2010. "International Religious NGO's at the United Nations: A Study Of A Group Of Religious Organizations". *The Journal of Humanitarian Assistance* 17.
- Petri, Dennis P. y Govert J. Buijs. 2019. "The societal relevance of religious freedom research: Notes for academia, public policy and vulnerable religious groups". *International Journal for Religious Freedom* 12(1/2): 7-16. Disponible en: <https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-Buijs-The-societal-relevance-of-religious-freedom-research.pdf>.
- Petri, Dennis P. 2020. *The Specific Vulnerability of Religious Minorities* (tesis doctoral). Amsterdam: Vrije Universiteit. Disponible en: https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-The-Specific-Vulnerability-of-Religious-Minorities_Doctoral-dissertation.pdf.
- Philpott, Daniel. 2009. "Has the Study of Global Politics Found Religion?" *Annual Review of Political Science* 12: 183-202.
- Philpott, Daniel y Timothy S. Shah. 2017. "Essays from the Under Caesar's Sword Project." *Review of Faith and International Affairs* 15(1): 1-11.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. *Human Development Report*. Nueva York: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42(3): 427-60. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706785>.
- Rodin, Judith. 2014. *The Resilience Dividend: Being Strong in a World Where Things Go Wrong*. Nueva York: PublicAffairs.
- Spalding, Rose J. 2007. "Civil Society Engagement in Trade Negotiations: CAFTA Opposition Movements in El Salvador". *Latin American Politics and Society* 49(4): 85-114. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/30130825>.
- Súilleabháin, Andrea Ó. 2014. *Small States at The United Nations: Diverse Perspectives, Shared Opportunities*. Nueva York: International Peace Institute. Disponible en: https://www.ipinst.org/wp-content/uploads/publications/ipi_e_pub_small_states_at_un.pdf.
- Thomas, Scott M. 2005. *The Global Resurgence of Religion and the Transformation of International Relations: The Struggle for the Soul of the Twenty-First Century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Toft, Monica D. y Christian M. Green. 2018. "Progress on Freedom of Religion or Belief?: An Analysis of European and North American Government and Parliamentary Initiatives". *The Review of Faith & International Affairs* 16(4): 4-18.
- Wald, Kenneth D. y Clyde Wilcox. 2006. "Getting Religion: Has Political Science Rediscovered the Faith Factor?" *American Political Science Review* 100(4): 523-529.
- Wellman, James K. y Clark B. Lombardi (eds.). 2012. *Religion and Human Security: A Global Perspective*. Nueva York: Oxford University Press.
- Werthes, Sascha y David Bosold. 2006. "Caught between Pretension and Substantiveness: Ambiguities of Human Security as a Political Leitmotif". En *Human Security on Foreign Policy Agendas. Changes, Concepts and Cases*. pp. 21-38. Duisburg, Alemania: Institute for Development and Peace, University of Duisburg-Essen.
- Zurn, Michael y Nicole Deitelhoff. 2017. "Internationalization and the State: Sovereignty as the External Side of Modern Statehood". En *The Oxford Handbook of Transformations of the State*, Stephan Leibfried, Evelyne Huber, Matthew Lange, Jonah D. Levy, Frank Nullmeier y John D. Stephens (eds.). pp. 193-217. Nueva York: Oxford University Press.

I. Manual de negociación

Principios básicos de negociación internacional

Dennis P. Petri y Diego Escalante

En este capítulo se presentan varios aspectos que se consideran esenciales para entender las principales transformaciones de las negociaciones internacionales introducidas en el capítulo anterior. Algunos aspectos se desarrollan de forma más extensa por otros autores que participaron en esta publicación, así que sólo se abordan de forma escueta aquí. En otros aspectos, que no reciben más atención en este libro, se examinan un poco más.

Primero, se argumenta la importancia del enfoque de incidencia política para las negociaciones internacionales. Después, se describen las diferentes técnicas de diplomacia. Se pasa luego a algunos consejos prácticos de negociación al sintetizar los principales modelos de negociación, seguido por algunas consideraciones interculturales. Por último, se realizan un par de comentarios sobre la negociación para la paz.

La vocación de este capítulo, y de los que siguen en esta sección del libro, es ofrecer un manual de negociación, es decir un compendio de temas clave sobre el tema, sin pretender ser exhaustivo. Las exploraciones teóricas y las sistematizaciones empíricas sobre las negociaciones son tratadas en las secciones siguientes.

El enfoque de incidencia política

Con la visión de establecer puentes entre disciplinas, se propone que el análisis de las negociaciones internacionales puede beneficiarse de trabajos politológicos sobre participación ciudadana y diálogo social, que se sintetizan en el capítulo *El uso efectivo de la incidencia política para luchar contra la corrupción*. Si bien este capítulo aborda la incidencia política desde la perspectiva de la sociedad civil en el marco de la política local o nacional, muchos de los consejos prácticos ofrecidos ahí son relevantes para las negociaciones internacionales.

La principal diferencia entre las negociaciones nacionales e internacionales es que en estas últimas se incrementa considerablemente

el nivel de complejidad, lo cual se puede ilustrar con cuatro ejemplos. Primero, un viejo sindicalista holandés, con mucha experiencia en negociaciones colectivas con organizaciones patronales y representantes de gobierno, comentó alguna vez que, cuando una negociación no avanza, es recomendable poner vino sobre la mesa para apaciguar el ambiente y agilizar el proceso. Aseguró haber tenido mucho éxito con esta estrategia, pero ¿funciona fuera del contexto de los pólderes holandeses? Por ejemplo, ¿qué se debe hacer en negociaciones que se realizan con representantes de culturas y religiones que se oponen al licor? ¿Y cómo, en el contexto COVID-19, puede compartirse una copa de vino, si la plataforma donde se desarrolla la negociación es virtual? Se mencionan estas ilustraciones para introducir la importancia de integrar una perspectiva intercultural en las negociaciones internacionales, tema que también desarrollan Elayne Whyte y Lionel Moreira.

Segundo, se sabe que uno de los principios de una incidencia política efectiva (o negociación exitosa) es contar con argumentos consistentes, basados en buenos datos.⁴ Pero, ¿qué constituye un buen argumento en las negociaciones internacionales que a menudo se caracterizan por relaciones de poder sumamente asimétricas? En estos casos, el poder del argumento puede sustituirse fácilmente por el argumento del poder. No cabe duda de que en el sistema internacional algunos actores son más dominantes que otros, pero no es acertado concluir que los argumentos no tienen ningún peso. Se ha visto el gran impacto de las llamadas comunidades epistemológicas —expertos de la academia y de la sociedad civil— en foros como las Naciones Unidas, la credibilidad internacional de naciones pequeñas como Costa Rica, así como el peso de las coaliciones de Estados pequeños (ver el capítulo de Luis Fierro, y la entrevista con Elayne Whyte). En ocasiones, no resulta fácil determinar en qué momentos los argumentos son más determinantes que la relación de fuerzas en las negociaciones internacionales.

Tercero, cualquier experto en incidencia política conoce la importancia de desarrollar un mapeo de actores como un paso previo para definir su estrategia. A nivel de la política nacional, puede ser un ejercicio relativamente sencillo, pues basta con identificar los *stakeholders* públicos y privados de un tema determinado. Sin embargo, en el ámbito internacional se incrementa sobremanera la complejidad para la

4 Las iniciativas de monitoreo ciudadano reseñadas por Ludger Niemann y Thomas Hoppe constituyen buenas prácticas de recolección de datos para la incidencia política.

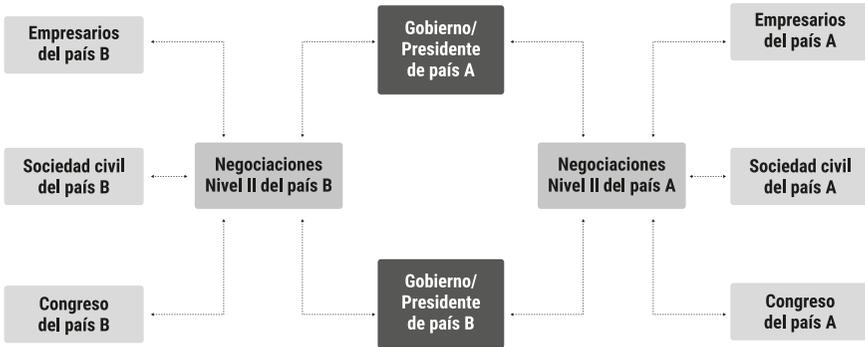
realización de tal ejercicio, pues se ha vuelto cada vez más confuso por la proliferación de actores, instituciones y foros en las negociaciones internacionales como se expuso en el capítulo anterior. Los Estados deben tomar en cuenta no solamente a otros Estados sentados en la mesa de negociación, sino también a la oposición política y la opinión pública de los países implicados, así como movimientos y empresas transnacionales, lo cual genera un entorno sumamente impredecible.

La famosa representación de las negociaciones internacionales como un juego a dos niveles de Robert Putnam (1988) es útil para entender la complejidad de las negociaciones internacionales (Figura 1). Este autor muestra que existen dos niveles de negociación simultáneos, como dos tableros de ajedrez, donde los negociadores deben intervenir al mismo tiempo. El primer nivel es el de la negociación internacional entre Estados; el segundo nivel el de la política interna de los Estados, donde a menudo los negociadores deben obtener un mandato para negociar, rendir cuentas sobre las negociaciones en las que participaron, y, cuando es requerido, obtener la ratificación legislativa de los acuerdos negociados.

Posiblemente sea más conveniente hablar de “juegos multinivel” que de “juegos a dos niveles”, si se considera la gran cantidad de actores que intervienen y que ejercen algún nivel de influencia a nivel nacional como a nivel internacional en los procesos de negociación, como lo ilustran los diferentes modelos de decisión abordados en el capítulo anterior (modelo racional, modelo burocrático-organizacional y modelo pluralista). Un ejemplo reciente constituye el proceso de la adhesión de Costa Rica a la OCDE que requirió negociaciones multiniveles entre la OCDE (tanto su Secretaría General como sus Estados miembros), el Poder Ejecutivo (con sus diferencias internas), el Poder Legislativo (donde el gobierno no contaba con mayoría), la sociedad civil y el sector privado. Este caso de estudio se aborda con mayor profundidad en el capítulo de Diego Escalante.

Si esto fuera poco, los actores involucrados pueden tener percepciones muy distintas de la realidad. En este sentido, un acuerdo negociado, que en términos objetivos puede ser muy bueno para todas las partes, fácilmente no puede ser visto así, lo cual dificulta y sobre todo ralentiza las negociaciones. Es la razón por la cual muchas negociaciones se dan tras puertas cerradas, pero ello también implica menor transparencia y puede alimentar sospechas.

FIGURA 1. Las negociaciones internacionales como un juego a dos niveles



FUENTE: Silva (2007).

Los negociadores hábiles también pueden sacar ventaja del juego multiniveles, mediante el argumento de la ratificación legislativa o de la opinión pública nacional como una posición negociadora. Por ejemplo, un negociador puede decirles a sus socios internacionales: “Con mucho gusto cedería en este punto, pero la mayoría legislativa en mi país no me lo permite y necesito luego su ratificación.” Ese tipo de estrategias son muy comunes también en negociaciones de convenciones colectivas donde un representante sindical puede decir cosas como “Yo ya estoy satisfecho con el acuerdo que alcanzamos, pero tienen que hacer más concesiones porque los miembros de mi sindicato no lo aceptarán.”

Cuarto, relacionado con el punto anterior, el *timing* constituye otro factor que incrementa la complejidad de cualquier proceso de negociación internacional. Las agendas sociales, electorales y político-parlamentarias tienen que ser tomadas en consideración a la hora de incidir políticamente. El proceso de adhesión de Costa Rica a la OCDE tardó once años, durante los cuales sirvieron tres administraciones presidenciales en medio de configuraciones políticas distintas. Si bien hubo bastante continuidad en materia de política exterior en estos años, a los negociadores costarricenses no les resultó sencillo navegar la realidad política nacional pues siempre debieron medir cuándo era el mejor momento para impulsar una nueva propuesta o política. Si bien el contenido puede ser el mismo, el *timing* puede resultar más determinante, pues la dinámica política nacional implicó mayor éxito para proyectos de ley impulsados en la primera mitad de la legislatura.

El arte de la diplomacia

Se brinda a continuación un repaso de lo que se puede llamar “técnicas de diplomacia” que a lo largo del tiempo han experimentado una evolución importante. En la diplomacia tradicional, los Estados intentan influenciar el comportamiento de otros actores a través de la negociación, la toma de una acción específica (o la abstención de tal acción), o el llamado al respaldo público internacional de una determinada posición. Al margen de la diplomacia tradicional, otras técnicas, como la diplomacia pública y la diplomacia *track two*, son cada vez más populares.

En la diplomacia tradicional, según el diplomático británico Harold Nicolson, la negociación para llegar a un acuerdo, a través de la comunicación directa o indirecta, constituye el inicio de la diplomacia. Tiene como propósito influir en el comportamiento de otros Estados, busca que se tome una acción específica o que se abstenga de ella.

Es importante recordar que las asimetrías de poder en la diplomacia son una realidad inevitable, lo cual implica que la capacidad de un Estado de pesar en una negociación se vea determinada en gran medida por su nivel de poder, aunque puedan existir estrategias para mitigarlo, como las alianzas entre Estados pequeños o con la sociedad global como se descubrió en el capítulo anterior. Asimismo, las organizaciones internacionales juegan un papel fundamental al intentar minimizar las desigualdades e injusticias a través de normas que tratan de asegurar un terreno de juego relativamente justo e igual. En la práctica, esto no siempre sucede así y los organismos internacionales pueden reproducir estas mismas injusticias. Las críticas o informes publicados por las organizaciones pueden ser ignoradas por la parte en cuestión, pero el costo de esto puede verse reflejado en una pérdida de credibilidad a nivel internacional.

Por otra parte, cada Estado conoce sus propios objetivos y potencial de poder; tiene alguna idea de los objetivos y el potencial de poder de su oponente, aunque la información de la que dispone puede ser imperfecta, incompleta o simplemente incorrecta. Por lo tanto, aunque el resultado de la negociación casi siempre es mutuamente beneficioso, no es probable que ese resultado complazca a las partes por igual, como se mencionó anteriormente. Un ejemplo pertinente fue la visita de la vicepresidenta de Estados Unidos Kamala Harris a Guatemala, en donde se reunió con el presidente Alejandro Giammattei para tratar temas como la migración (Kanno-Youngs, 2021).

La diplomacia pública cada vez es más popular. Busca apuntar a los públicos extranjeros, habitantes y sus élites con el propósito de crear una imagen general que mejore la capacidad de un país, o de un organismo intergubernamental, para lograr sus objetivos diplomáticos. Por ejemplo, el secretario general de la OCDE, el mexicano Ángel Gurría, visitó Costa Rica, en el proceso generó simpatía con las élites del país y recibió entrevistas en medios de comunicación, mientras que este país avanzaba en el proceso de adhesión al organismo. Otro ejemplo fueron los viajes diplomáticos realizados por Hillary Clinton como secretaria de Estado a 100 países, donde destacó el papel de la mujer, la democracia y los derechos humanos.

Un tipo específico de diplomacia pública es la diplomacia científica que puede definirse como

el conjunto de iniciativas llevadas a cabo para promover la colaboración investigadora e innovadora, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, para la búsqueda de soluciones a problemas de interés común, y favorecer la movilidad y atracción de investigadores y capacidades científicas, tecnológicas e industriales” (citado en UNESCO, 2020)

También es conocida la estrategia de crear Institutos Confucio para promover el idioma y la cultura china en todo el mundo. Otro tipo de diplomacia pública es la diplomacia deportiva, que también responde al objetivo de mejorar la imagen internacional de un país a través de la atracción de eventos deportivos masivos como los Juegos Olímpicos, el Mundial de Fútbol o el Grand Prix de Fórmula 1.

La diplomacia *track two*, promovida por el diplomático Joseph Montville, consiste en el aprovechamiento de personas ajenas al gobierno —líderes de opinión o personalidades de la sociedad civil— para llevar a cabo negociaciones, principalmente en el ámbito de la resolución de conflictos que no son interestatales, cuando ello es considerado estratégico. Ese tipo de diplomacia puede resultar estratégico en algunos casos. Por ejemplo, en 1992, Eritrea firmó una declaración de independencia, separándose de Etiopía después de años de conflictos de baja y alta intensidad. La base del acuerdo se negoció en numerosas reuniones informales en Atlanta, Georgia y otros lugares, entre las partes afectadas y el expresidente de los Estados Unidos Jimmy Carter, el cual actuó a través de la Red de Negociación Internacional del Centro Carter en la Universidad de Emory. Otro ejemplo es el envío del filósofo, empresario y cineasta Bernard Henri-Lévy por el presidente francés

Nicolas Sarkozy en 2011 para negociar con rebeldes libios en Bengasi y promover el reconocimiento internacional del Consejo Nacional de Transición.

Existe otra acepción del concepto de diplomacia *track two* que emplea este término para referirse a cualquier tipo de negociación informal o que involucra actores no oficiales. Al observar la creciente diversidad de la diplomacia *track two*, algunos hablan inclusive de *multi-track diplomacy* para describir el involucramiento de actores no estatales —desde el sector privado hasta actores religiosos— en la mediación internacional (Institute for Multi-Track Diplomacy, s.f.). Es una modalidad de participación de los nuevos actores en las negociaciones internacionales al que se hizo referencia en el capítulo anterior. Los capítulos de Marlies Glasius y de Davin Bremner ofrecen interesantes aplicaciones de ese tipo de diplomacia.

Quienes lideren el proceso de negociación tienen que decidir cuál o cuáles de las técnicas de diplomacia van a utilizar. Se pueden usar de manera secuencial o simultáneamente, según la efectividad de cada una para lograr los objetivos y responder al contexto y la naturaleza de la negociación. Para que sean efectivas, todas las técnicas de diplomacia requieren que las partes involucradas sean creíbles y defiendan posiciones realistas, factibles y que tengan la capacidad de respaldar sus posiciones con acciones. La credibilidad se obtiene, principalmente, a través de dos elementos. La capacidad para entregar y dar resultados sobre lo prometido —lo cual no es automático si se considera la creciente complejidad de los juegos multinivel presentados anteriormente—, y la existencia de incentivos que motiven a las partes a completar la negociación.

Existe también el recurso de la humillación pública, conocido como el *naming and shaming*. De alguna manera, es una de las principales responsabilidades de los organismos intergubernamentales, principalmente los que han sido creados como consecuencia de un tratado internacional, de monitorear el cumplimiento de los puntos contenidos en estos tratados por parte de sus Estados signatarios. Los informes que publican estos organismos tienen mucho impacto pues constituyen un incentivo para los Estados de cumplir con sus obligaciones internacionales para evitar daños reputacionales. Puede decirse que es la estrategia más efectiva para obligar a los gobiernos a proteger mínimamente algunos derechos civiles y políticos, si se consideran los limitados recursos que posee el sistema internacional para intervenir en la soberanía nacional de los Estados (Martin y Simmons, 2013).

A la par de estos organismos intergubernamentales, la variedad de actores en el sistema internacional ha resultado en una constante presión pública ajena a los propios Estados. Muchas ONG internacionales, retransmitidas por los medios de comunicación, contribuyen también al esfuerzo de monitoreo de violaciones de derechos humanos y humillan públicamente a los gobiernos violatorios. La atención mediática en su contra frecuentemente resulta en mejoras en derechos políticos a través de futuras elecciones o cambios legislativos que aumentan las opciones políticas y la participación (Hafner-Burton, 2008).

Los grupos de promoción y defensa de derechos humanos buscan que sus esfuerzos de denuncia y humillación motiven mejores políticas gubernamentales, aun si esta estrategia no funciona a la perfección siempre. Cuando se denuncian a democracias que incumplen sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, sucede con frecuencia que ciudadanos de estos (y otros) países se involucran en protestas políticas y oposición pacífica. De esta forma, la humillación pública constituye una herramienta para promover la adopción de mejores prácticas o cambios legislativos.

Dicho esto, la humillación internacional pocas veces es seguida por un cese al terror político en regímenes autoritarios, más bien en algunas circunstancias el efecto es el contrario: un recrudecimiento, como lo señala Hafner-Burton (2008). El señalamiento internacional y la publicación sobre violaciones de derechos humanos pueden servir como incentivos para los responsables de continuar con los abusos. Principalmente, esto puede ocurrir en dos circunstancias. Primero, cuando la publicidad internacional motive oposición interna al gobierno abusivo. Esta oposición puede ser altamente amenazante para los líderes que monopolizan el poder, los cuales pueden responder con mayor represión y uso de la fuerza para mantener el poder y debilitar a la oposición política. De manera similar, pueden cesar sus abusos, pero recrudecerlos cuando la atención internacional esté enfocada en algo más. Segundo, cuando actores no estatales como el narcotráfico, mafias, milicias o demás, utilizan el terrorismo político para desafiar el poder del Estado y así ganar autoridad o control sobre determinados recursos. Algunos querrán desviar el monitoreo de su comportamiento ilegal mientras que otros más bien realizan actos de terror para conseguir publicidad internacional.

Las técnicas de diplomacia descritas anteriormente corresponden principalmente al uso de palabras o de *soft power* (Nye, 1990). Los Esta-

dos, particularmente aquellos que tienen el tamaño y poder económico para que sus acciones afecten suficientemente a otro, también emplean herramientas económicas en el marco de la llamada diplomacia económica, la cual puede subdividirse en sanciones positivas (*carrot* o recompensa) y sanciones negativas (*stick* o amenaza, castigo).

Las sanciones positivas (identificadas como *carrot* o zanahoria) buscan, a través de una recompensa, influir en el comportamiento del otro. Ejemplos de sanciones positivas son la concesión del estatus de nación más favorecida a China en la OMC o la decisión de la administración Obama de permitir el intercambio de productos sensibles con Cuba en el 2014 y, por consiguiente, la relajación de las medidas del histórico embargo. Las sanciones negativas o *stick* (palo) hacen uso de amenazas o castigos. Un ejemplo de sanción negativa es la congelación de los activos de un Estado, como ha hecho Estados Unidos con el Estado Islámico y el Frente Al-Nusra.

El impacto de las sanciones negativas es cada vez más cuestionado (Thomas, O'Mara-Eves y Brunton, 2014; Von Soest y Wahman, 2013). Se les critica que no han sido efectivas. En efecto, los embargos internacionales sostenidos a países como Cuba, Irán, y Corea del Norte no han llevado a un cambio de régimen, e inclusive se sospecha que en ocasiones le han permitido al régimen en vigor fortalecerse (DeMelfi, 2006; Kaplowitz, 1998). También se argumenta que las sanciones negativas tienen el inconveniente de afectar a la población entera, a pesar de no ser directamente responsable de los crímenes del régimen. Es por esa razón, junto a las sanciones negativas “integrales”, la comunidad internacional opta con mayor frecuencia por sanciones “inteligentes” o “específicas” que se centran en personas y grupos particulares para evitar los altos costos humanitarios de las sanciones integrales. Suelen también ser más baratas que las sanciones integrales. Un ejemplo es la prohibición de la industria del carbón vegetal, principal fuente de ingresos de Al-Shabaab.

Por último, si bien su legitimidad moral puede ser cuestionada, el uso de la fuerza constituye otra alternativa a las palabras. Las relaciones internacionales, al ser asimétricas, pueden acudir al uso de la fuerza para lograr sus objetivos, y buscar que la parte haga algo o deshaga un acto ya realizado (Pfetsch, 2011). Por ejemplo, en el prelude de la guerra de Irak de 2003, Estados Unidos amenazó a Saddam Hussein al decirle que, si no se tomaba ciertas acciones, seguiría la guerra. El uso de la fuerza también puede concebirse como una forma de disuasión: se ame-

naza o castiga a un Estado objetivo si realiza una acción no deseada. En ambos casos, es imprescindible que las intenciones se comuniquen de forma clara y abierta.

La concepción clásica —e idealista— de las negociaciones internacionales las define como la ausencia de guerra, pero es un error asumir que la negociación constituye siempre una alternativa al uso de la fuerza. Muchas veces, las partes en conflicto deciden sentarse a negociar solamente después de llegar a la conclusión que el uso de la fuerza no resulta. Existen situaciones en las cuales la negociación más bien es la segunda opción. Ante la imposibilidad de imponerse en un determinado contexto, las partes se resignan a negociar, sea para comprarse tiempo o mantener una cuota de poder y defender ciertos intereses. Es posible interpretar el conflicto entre Colombia y las FARC en este sentido: después de décadas de conflicto armado, durante las cuales ninguna de las partes pudo derrocar definitivamente a la otra, la negociación se impuso como la única salida. De la misma manera, la decisión de retirar a 1500 soldados estadounidenses y aliados de la OTAN de Afganistán, iniciada desde la administración Trump, pero después del plazo adelantado a la emblemática fecha del 11 de septiembre del 2021 (aniversario del atentado terrorista contra las torres gemelas) por la administración Biden es ilustrativa. Los talibanes se quejaron de que Estados Unidos estaba incumpliendo el plazo fijado en los acuerdos, al retirar los soldados precipitadamente, lo cual significa que hubo una negociación entre ellos. Estados Unidos negocia con los talibanes porque la invasión militar fracasó, precisamente porque la negociación nunca fue una alternativa hasta que el plan original o la intervención no fuese exitosa. Esto demuestra que la negociación no siempre es la primera alternativa, a veces es la segunda cuando los objetivos se creen posibles de lograr de otras maneras, como a través de una acción militar.

Consejos de negociación

Después de este repaso conceptual de las técnicas de diplomacia, se pasa ahora a algunos aspectos prácticos de las negociaciones internacionales. La perspectiva de este capítulo es que las negociaciones, al ser una parte intrínseca de las interacciones humanas, no obedecen a ninguna ley de aplicación universal. Si bien existe una diversidad de manuales y métodos que detallan minuciosamente los pasos a seguir y los factores que deben ser tomados en cuenta a la hora de una negociación

—se presentan los principales a continuación—, es importante saber que cada negociación es diferente y cuenta con sus propios elementos.

En primera entrada y como en cada ámbito profesional de la vida, en la negociación no hay reglas y no hay sustituto para la experiencia. Una persona que lidera un proceso de negociación y que cuenta con experiencia, puede desarrollarla de una mejor manera. Y, sin embargo, en todo proceso de negociación —es válido equivocarse y cometer errores—, sin importar cuanta experiencia se tenga. Es importante tener claro que cada negociación es diferente y se desarrolla en un contexto único. Cada proceso tiene sus propias personalidades, diferencias culturales y otros factores que tienen que ser tomados en cuenta en la estrategia y planificación de la negociación.

Si se toman en cuenta estas advertencias, se discuten ahora los tres principales modelos de negociación. Porque los negociadores conocen y usan estos modelos —a veces de forma combinada o secuencial—, es importante saber reconocerlos. La descripción de estos modelos no es exhaustiva. Se limitará a realizar algunos apuntes y recomendaciones basados en experiencias empíricas de las negociaciones.

El primer modelo de negociación es el competitivo (también conocido como el modelo por posiciones). Este modelo, inicialmente desarrollado por Herb Cohen, requiere prepararse para la manipulación, ya que este tipo de procesos es de suma cero, es decir, que se necesitan adoptar tácticas para conseguir la satisfacción exclusiva de las posiciones propias. Busca la explotación máxima de la contraparte, que es vista como el oponente. El impulso de este tipo de negociación se centra en los resultados y no tanto en el proceso en sí mismo (el fin justifica los medios). Bajo este modelo, lograr “meter el pie en la puerta” puede ser el primer paso para una negociación exitosa. Asimismo, se aconseja definir rangos mínimos y máximos de acuerdos aceptables para determinar hasta dónde se está dispuesto a ceder desde los intereses propios.

A la hora de verse involucrado en una negociación por posiciones, existen diferentes estilos. Por ejemplo, se puede tomar una actitud suave en la cual se percibe a la contraparte como un amigo al cual se debe de informar sobre la propia posición y aceptar sus alternativas si eso contribuye a la paz. En este tipo de actitud se debe de estar dispuesto a dejar el asunto al azar. Al contrario, una actitud dura más bien caracteriza a la contraparte como un enemigo que debe saber que no hay posibilidad de cambiar de opinión. Este tipo de actitud plantea solo dos caminos: el propio y el de la contraparte. Lo que se dice es suficiente pues quien tiene la razón es uno.

Dentro de la negociación por posiciones, se pueden optar por diferentes tácticas, una de estas es el argumento dramático. Esta táctica se centra en la demostración de la fuerza, busca provocar explosiones de agresividad e intimidar con la voz con el propósito de estimular el flujo de emociones. Fue así como Steve Jobs manejó su empresa o Donald Trump lidió con Corea del Norte. El combate del honor y la necesidad del secreto son características claves de esta táctica que es esencialmente manipulativa, donde los negociadores se representan a sí mismos como víctima, victimario o salvador.

Una técnica empleada con frecuencia en ventas es la de generar la impresión que el vendedor se esforzó mucho para así comprometer al cliente a hacer una compra, más debido a pena por el vendedor que por un real interés de adquirir el producto. En las negociaciones internacionales en ocasiones pueden darse situaciones parecidas. Por ejemplo, cuando un país recibe a un diplomático extranjero con ceremonias de alto impacto, cenas y hoteles de lujo excesivo, es posible que se sienta manipulado a realizar concesiones importantes a la hora de negociar.

Desde la perspectiva de “la estrategia del conflicto” teorizada por Thomas Schelling (Schelling, 1981, 2008; Lebow, 1996), las partes pueden optar por una variedad de opciones, desde “divide y vencerás”, confundir a la contraparte y buscar desubicar al otro, espacial y emocionalmente. También una estrategia puede ser promover activamente los malentendidos y los desacuerdos, cuestionar las actitudes de las partes y atacar a las personas verbalmente. Deslegitimar a la contraparte también suele ser el camino elegido, juzgar sus intenciones, incitarle a decir más de lo que desea, dar pistas falsas y dilatar la negociación a través de consultas técnicas o cambio de las historias a propósito y engañosamente.

El segundo modelo, de negociación por principios, desarrollado en el marco del Proyecto de Negociación de Harvard, se enfoca en los principios más que en las posiciones, por consiguiente, es bastante más ético. Fisher y Ury lo definen como “un medio básico para lograr lo que queremos de otros. Es una comunicación de doble vía para llegar a un acuerdo cuando se comparten algunos intereses en común, pero también se tienen algunos intereses opuestos” (2011, 90). Argumenta que es necesario identificar los múltiples intereses propios y de la otra parte, e identificar qué intereses reales se esconden detrás de sus posiciones. Para esto sirve preguntarse “¿por qué?” y “¿por qué no?”, lo cual ayuda a comprender lo que está en juego (véase también Guillén, Paniagua y Arias, 2011).

El modelo de negociación por principios es una invitación a la empatía. El respeto por la contraparte, saber escuchar, no cuestionar, sentirse en confianza y tomarse el tiempo son algunos de los aspectos básicos para una exitosa negociación en esta perspectiva. El modelo también implica establecer empatía con la contraparte, lo cual inicia con el reconocimiento de sus sentimientos. Por más que no se esté de acuerdo con las afirmaciones expresadas por la contraparte, reconocer y validar sus sentimientos demuestra interés y empatía que pueden resultar esenciales para una negociación exitosa. A menudo, detrás de las declaraciones de las partes se esconden sentimientos que deben de explicitarse.

Un consejo psicológico para bajar la tensión es repetir las últimas tres palabras expresadas por la contraparte. Esta acción demuestra empatía y respeto, valores esenciales para lograr que una negociación sea exitosa. Por ejemplo, “¿Usted me acaba de decir que el Estado de Qatar está comprometido con los derechos humanos?”. Repetir las últimas tres o más palabras que la contraparte expresó, evidencia que se está poniendo atención y además que se tiene un genuino interés por lo que la otra persona está diciendo, creando un ambiente amigable y cómodo de negociación.

Otra recomendación psicológica es empezar primero con un “no”, antes de tratar de llegar a un “sí”. La palabra “no” permite a quienes la expresan sentirse protegidos y seguros —el “no” es la palabra que usan los niños para defender su espacio e integridad personal—, ya que en muchas ocasiones comprometerse a algún acuerdo conlleva grandes presiones que son aminoradas entre más avanzada esté la negociación. Expresar un “no” es el primer paso para que se establezca un ambiente de confianza que puede permitir eventualmente llegar a un “sí” y a un acuerdo, una vez que la confianza se haya obtenido y fortalecido.

Otra noción importante para crear empatía es la reciprocidad, es decir, el “dar ahora para recibir en el futuro”. Normalmente, un gesto generoso invita a otro gesto generoso (y cuando se logra convencer a los primeros, seguirán otros). Si una parte cedió en una negociación, es más probable que su contraparte estará dispuesta a ceder en el futuro. Además, es importante recordar que en las negociaciones (y la incidencia política) nunca se obtiene todo lo que se quiere. Es recomendable ser pragmático, y tratar de obtener pequeñas victorias, como se detalla en el siguiente capítulo.

Los seguidores del conjunto de teorías “realistas” de las relaciones internacionales han argumentado que ese tipo cooperación es muy difícil de lograr, debido a los beneficios relativos: los Estados pueden dudar en cooperar cuando se cree que una de las partes está siendo beneficiada

desproporcionadamente por la cooperación. En su perspectiva, el obstáculo más grande a la negociación es ilustrado por el llamado dilema del prisionero, en el cual las partes, ante la existencia de un incentivo para hacer trampa, se alejan de la opción mutuamente beneficiosa y buscan el beneficio absoluto (Axelrod y Keohane, 1985).

Sin embargo, la realidad empírica observada es que los Estados, la mayoría del tiempo, sí son capaces de colaborar. La razón por la cual el dilema del prisionero no constituye un adecuado modelo para analizar las negociaciones internacionales es que no aplica a juegos iterativos, es decir, que se repiten en el tiempo. Romper la confianza repercutirá en futuras negociaciones ya que las partes se volverán a encontrar en algún momento. A largo plazo, la estafa, engaño o traición de la contraparte genera problemas, pone en peligro la confianza entre las partes y futuras negociaciones, además de aumentar la hostilidad entre ellas. Al contrario, si las partes verdaderamente buscan un acuerdo negociado, van a tener que trabajar juntas (Axelrod y Keohane, 1985).

La enseñanza de lo anterior es que es imprescindible construir relaciones a largo plazo para una negociación exitosa. La traición trae un gran costo difícil de recuperar: la pérdida de la confianza imposibilita en gran medida futuras negociaciones o acuerdos. Si bien las negociaciones en su mayoría ocurren bajo una relación asimétrica de poder que no garantizan que estas sean abiertas y completamente justas, a largo plazo se vuelven juegos repetidos basados en una mínima confianza mutua. De ahí la importancia de crear la imagen de alguien que cumple compromisos y es consistente.

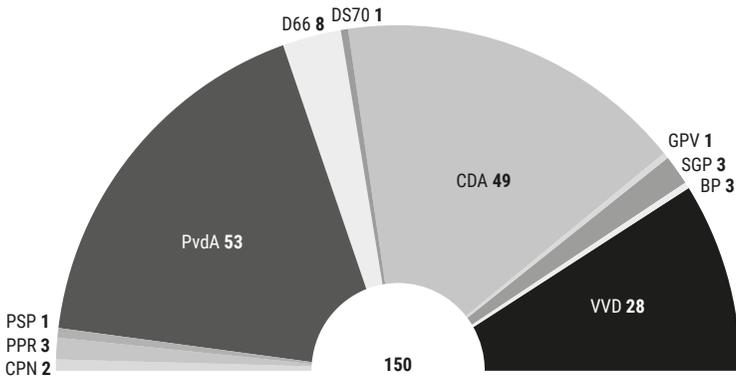
Un pilar fundamental del modelo de negociación por principios es conocer la Mejor Alternativa a un Acuerdo Negociado (MAAN) o *Best Alternative To A Negotiated Agreement* (BATNA) (Harvard Law School, 2012). Identificar el MAAN permite asegurarse que el acuerdo negociado no solamente sea beneficioso para ambas partes, sino que también sea mejor que cualquier alternativa. De existir una alternativa más favorable, es lógico que no se concretará ningún acuerdo. Si no existe ninguna alternativa, esto puede servir como gran ventaja a una de las partes, aspecto que debe ser tomado en cuenta a la hora de planificar la estrategia seguida durante la negociación. Este principio permite, además, dimensionar de forma amplia las posibilidades del proceso de negociación.

Un ejemplo emblemático de un MAAN fueron las elecciones legislativas en los Países Bajos en 1977 (Figura 2). El sistema político del país es parlamentario, lo cual implica que se requiere una mayoría legislativa

(mínimo 76 de los 150 escaños) para designar un gobierno. El sistema de partidos multipartidista implica la necesidad de gobiernos de coalición. En la elección de 1977, el partido Pvda, de centroizquierda, obtuvo la mayor cantidad de escaños por lo que tomó la iniciativa de formar una coalición de gobierno. Por las dinámicas políticas del momento, no era factible conformar una alianza con el partido VVD, de centroderecha, por lo cual lo esperado era negociar con el partido centrista CDA. La arrogancia percibida y las demandas altas del Pvda, después de meses de negociación, hizo que el CDA se acercara al VVD para formar una mayoría. Lo que el Pvda no contempló lo suficiente fue que el CDA tenía una alternativa, que además le era más favorable porque iba a ser el partido más grande de la coalición.

El verdadero cambio de paradigma que introduce el modelo por posiciones, y que formulan Robert Fisher y William Ury de manera muy elocuente en *Getting To Yes* (2011), es que es posible alcanzar escenarios mutuamente beneficiosos (de ganar-ganar). Una de las formas de lograrlo es “agrandando el pastel”, es decir ampliar los temas cubiertos en una negociación para incrementar las posibilidades de llegar a un acuerdo. Lo que ha hecho la introducción de los nuevos temas en la agenda internacional ha sido justamente de agrandar el pastel, pues integra perspectivas de género, ambientales, de derechos humanos, etc. a discusiones que antes se limitaban a temas muy puntuales, generalmente relacionados con la seguridad tradicional. El ejemplo evocado en el capítulo anterior sobre la negociación entre Estados Unidos y México tras la crisis petrolera es ilustrativo. Al pedirle a Estados Unidos la limpieza del río Colorado y la construcción de una planta de desalinización, México efectivamente amplía el pastel porque hizo que la negociación no abarcara solamente el precio de venta del petróleo, sino otros temas.

De todos los modelos, quizás el más atractivo es el modelo integrativo desarrollado por William Zartman que parte de la comprensión integral sobre la existencia de una serie de actores, temas, asuntos, demandas, fases, secuencias, posiciones, conductas y tácticas que permiten identificar mejores espacios y dinámicas para la construcción de fórmulas de negociación mutuamente satisfactorias y viables (Touval y Zartman, 1985). La preparación para este modelo es constante durante el proceso. Busca apoyar el fortalecimiento de los canales de comunicación y persuasión, además, elabora continuamente escenarios posibles. Este estilo caracteriza a la negociación como un proceso infinito bajo una dinámica deductiva.

FIGURA 2. Resultados de las elecciones legislativas de 1977 en los Países Bajos

FUENTE: elaboración propia a partir de los datos de PDC Informatie Architectuur (2022).

La naturaleza deductiva del modelo integrativo puede relacionarse con el paradigma de seguridad humana que se introdujo en el capítulo anterior y que desarrolla Marlies Glasius en su capítulo. En efecto, la característica más relevante de este paradigma es su perspectiva holística o abierta. Constituye una invitación a inventariar los riesgos de seguridad humana que amenazan de la manera más amplia posible, lo cual permite la identificación de amenazas, las cuales de otra manera pueden pasar por alto (Petri, 2020).

El modelo integrativo también se ajusta muy bien a negociaciones que forman parte del diálogo social. Un factor que determina en gran medida el éxito de ese tipo de procesos es la de alcanzar un consenso sobre el diagnóstico del problema. La razón es que si se realiza un diagnóstico conjunto de un problema —y se llega a un consenso al respecto— se facilita considerablemente el paso a la formulación de una visión conjunta sobre las soluciones a este problema (Petri, 2008, 75-76). Esto sólo es posible si existe la disposición para ceder y una confianza mutua entre las partes, como lo recuerda Robert Putnam (1993, 172): “La confianza mutua es una relación continua de intercambio, que en un momento dado no es correspondida o está desequilibrada, pero que implica la expectativa mutua de que un beneficio concedido ahora debe ser devuelto en el futuro.”⁵ El resultado es un acuerdo que, al no contener la

⁵ Traducción propia.

visión de una parte, incluye a todas las partes y refleja la visión de todos (Petri, 2008, 75-76).

Ahora bien, si la canalización de demandas a través de proceso de diálogo social permite evitar conflictos sociales costosos, como se argumenta en el capítulo siguiente, es importante recordar que el diálogo social también representa un costo importante. Se debe invertir mucho en la realización de un diagnóstico consensuado, como también lo recuerda Davin Bremner en su capítulo sobre la investigación-acción como herramienta de resolución de conflictos. En este sentido, la principal fortaleza del modelo integrativo también es su principal debilidad: insiste en la importancia de un diálogo abierto y deductivo entre las partes, del mismo modo que el enfoque abierto de la seguridad humana. Al mismo tiempo, como ese diálogo es concebido como un proceso infinito puede también ser literalmente interminable.

Consideraciones interculturales

La negociación es en gran medida determinada por la cultura, aspecto que Lionel Moreira trata ampliamente en su reflexión, y la comunicación intercultural es una dimensión de la empatía. Por esta razón, resulta necesario entender a la cultura con la cual se está tratando para negociar exitosamente. Iniciar una negociación con una perspectiva de estereotipos culturales puede provocar una competencia innecesaria y obstaculizadora entre los negociadores por reafirmar o no los elementos de la cultura de cada uno. Para evitar esto, es necesario que las negociaciones empiecen desde la empatía y la visión cultural de la contraparte. La persona negociadora debe capacitarse para poder determinar si un comportamiento o actitud de la contraparte es exclusivo de la persona o es resultado de su contexto cultural, y así saber cómo reaccionar ante este (Harvard Law School, 2019).

En algunas culturas, la inclinación de las personas en una negociación es comenzar por los principios. Se empieza con el establecimiento de un marco teórico y de una visión general, y se consideran los detalles específicos como secundarios. Ese estilo deductivo, más común en países del continente africano, se centra en aspectos generales como los valores. En otras culturas más prácticas, predominante en países occidentales, se privilegia empezar con las aplicaciones y conclusiones a las cuales se quiere llegar y se evitan discusiones filosóficas y teóricas que son consideradas como pérdidas de tiempo (Cohen, 1997; Mingst, McKi-

bben y Arreguín-Toft, 2019, 158). Tener en cuenta estas diferencias es importante porque muchas negociaciones fracasan cuando los estilos no compaginan. Es interesante observar que los países latinoamericanos se encuentran cerca del medio de este continuo de estilos de negociación.

En el libro *The Culture Map*, Erin Meyer (2014) ofrece una guía para entender las diferencias culturales a la hora de negociar. La autora clasifica a los países entre aquellos de bajo contexto y aquellos de alto contexto, los primeros conformados por países como Estados Unidos, Países Bajos y Australia, en los cuales se dialoga directamente y sin escrúpulos; los segundos, por países como Indonesia, Corea y Japón, en los cuales las formas tienen mucho peso y no son directos a la hora de expresarse. Una ilustración de este enfoque es que a los norteamericanos les gusta enumerar y escribir lo que se ha acordado, pues se considera que esto es una manera funcional y transparente bajo la cual negociar. Al contrario, otras culturas pueden interpretarlo como un acto frío que desconoce la humanidad de la contraparte y demuestra desconfianza hacia su honestidad y honradez.

También hay diferencias sobre la forma de dar retroalimentación o *feedback*. Las culturas denominadas como directas dan retroalimentación negativa sin temor y públicamente, mientras que las indirectas, al contrario, realizan la crítica en privado y esta suele estar envuelta en críticas positivas que buscan evitar humillar a la persona o grupo. Mientras que la retroalimentación directa utiliza descriptores absolutos como “totalmente inapropiado”, la indirecta usa descriptores calificativos como “un poco inapropiado”. Los países anglosajones como Canadá, Reino Unido y Estados Unidos, son culturas de bajo contexto. Por otra parte, se encuentran las culturas que se encuentran en el medio de los tipos de retroalimentación como Rusia, Países Bajos e Israel en la directa; Indonesia, Tailandia y Japón en la indirecta. En las categorías mencionadas anteriormente, las culturas orientales no son mencionadas. Esto se debe a que estas culturas operan en un continuo diferente. Su realidad es totalmente distinta ya que parte desde una visión holística que no es equiparable con las visiones anteriores (Meyer, 2014).

Es importante recordar que ese tipo de análisis corresponde a generalizaciones culturales que deben de manejarse con cuidado, ya que cada individuo es único, a pesar de ser marcado por su cultura (Cohen, 2000). Asimismo, hay una gran medida de relatividad cultural, pues dos culturas que pueden parecer cercanas para una persona proveniente de una cultura más alejada, también pueden tener importantes diferencias entre ellas (Meyer, 2014).

Negociación para la paz

La negociación para la paz es un campo demasiado amplio para tratar adecuadamente en apenas algunos párrafos. Este apartado se limita a hacer algunas observaciones puntuales, a sabiendas que el tema es profundizado en otros capítulos de este libro (específicamente los capítulos de Davin Bremner, de Marlies Glasius y de Bryan Acuña).

Una característica de la mayoría de los procesos de negociación para la paz es el involucramiento de mediadores, como terceros imparciales, cuyo papel es el de facilitar el camino hacia el compromiso entre dos partes en conflicto (UNITAR, 2010). Efectivamente, cuando una negociación no prospera, puede ser útil involucrar a un tercero neutro. En su capítulo, Diego Escalante hace referencia a algunos casos exitosos de cese conflictos en América Latina que se han resuelto gracias a la intervención de mediadores.

Identificar mediadores neutrales no es una tarea sencilla, en particular en las democracias latinoamericanas que se caracterizan por ser democracias mayoritarias, para usar el concepto de Arend Lijphart, donde además existe un elevado grado de politización del sector público. En estos contextos, es recomendable involucrar a universidades e institutos públicos y privados de investigación independientes para acompañar la realización un diagnóstico conjunto y definición del problema (Petri, 2008, 90). El Banco Interamericano de Desarrollo (2006) también subraya la importancia de los *knowledge actors* (actores de conocimiento) independientes que pueden establecer la conexión entre el conocimiento científico y el desarrollo de las políticas públicas. Los insumos facilitados por estas instituciones pueden ser una excelente base para el desarrollo de un diagnóstico consensuado entre las partes en conflicto, como lo enseña el modelo de negociación integrativa. Es también la esencia de la investigación-acción que presenta Davin Bremner en su capítulo.

Muchos olvidan que la principal razón de ser de los organismos internacionales es la de resolver problemas globales (Dixon, 2010). Lo hacen facilitando negociaciones entre Estados y a veces al interior de estos. También lo hacen a través de la publicación de datos estadísticos y de informes de análisis en diferentes áreas, y de evaluación de políticas públicas. Estos insumos pueden ser muy útiles en procesos de negociación para la paz.

Un ejemplo de la negociación para la paz es el proceso realizado en Guatemala en el año 1996 mediado por las Naciones Unidas y el cual

puso fin a los conflictos armados en el país entre la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca y las fuerzas estatales. El gran detalle de los Acuerdos de Paz fue una de sus mayores fortalezas al abordar los problemas estructurales de la sociedad guatemalteca, pero al mismo tiempo significó una debilidad porque generó altas expectativas que eran imposibles de cumplir a corto plazo (SwissPeace, 2016).

Este proceso evidenció la importancia del diálogo, sobre el cual emana la negociación. El diálogo no debe de tener límites, debe de durar lo que sea necesario y además puede ser detenido temporalmente, sin que esto signifique la pérdida de la negociación. Las Naciones Unidas jugaron un rol importante al ofrecer capacidad y experiencia en los diferentes roles que ejercieron durante el proceso. También, resalta la importancia de publicar y comunicar los acuerdos obtenidos a la población para generar mayor compromiso durante el proceso de negociación. En este la flexibilidad es clave, ya que permite que las partes estén dispuestas a negociar (SwissPeace, 2016).

No existe un consenso sobre el momento de iniciar un proceso de negociación para la paz. Un precepto dominante en la resolución de conflictos es el de asegurar la madurez (*ripeness*) del conflicto antes de iniciar un proceso de mediación. Según esta perspectiva, evaluar la madurez requiere confirmar que las partes creen que la victoria absoluta no es posible, que estas pueden cumplir sus acuerdos y que existe apoyo político y público interno para la paz. La razón por la que se insiste en la importancia de la madurez de un conflicto es porque el antagonismo entre las partes puede nublar la salida al conflicto, o inclusive no mostrar a la negociación como una alternativa viable (Smith y Smock, 2008; Zartman y de Soto, 2010).

Ahora bien, la madurez del conflicto es un aspecto sumamente difícil de determinar de manera objetiva. ¿Cómo se asegura la madurez de un conflicto? Esta respuesta se evade un poco, pues no existen criterios claros para determinarla. Según los criterios de esta investigación, la insistencia en esperar la madurez de un conflicto conlleva el riesgo de un argumento tautológico: si una mediación fracasó, es muy fácil alegar que se debió al hecho que el conflicto no estaba maduro, y si fue exitosa, entonces se puede concluir que el conflicto era maduro.

Davin Bremner tiene además otras críticas al *ripeness theory*. Una de ellas es el hecho que casi siempre es un actor externo quien determinando finalmente si un conflicto es maduro o no, a pesar de no contar con las perspectivas de las partes y de la necesaria contextualización

local. Otra crítica es que mientras se espera que un conflicto llegue a la madurez, es posible que se prolonguen sus consecuencias humanitarias destructivas. Por esta razón, Bremner pregona que es necesario un cambio de paradigma. Considera que la mediación se puede realizar en cualquier momento o fase de un conflicto, debe de apuntarse primero hacia una des-escalación del conflicto en diálogo abierto con las partes.

BIBLIOGRAFÍA

- Axelrod, Robert y Robert O. Keohane. 1985. "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions". *World Politics* 38(1): 226-54. <https://doi.org/10.2307/2010357>.
- Cohen, Raymond. 1997. *Negotiating across Cultures: Communication Obstacles in International Diplomacy*. Segunda edición. Washington, DC: U.S. Institute of Peace.
- Cohen, Raymond. 2000. "Meaning, Interpretation and International Negotiation". *Global Society* 14(3): 317-335. <https://doi.org/10.1080/13600820050085732>.
- DeMelfi, Christy M. 2006. "Nothing but the Facts: An In-Depth Analysis of the Effects of Economic Sanctions Against Cuba". *Journal of International Business and Law* 5(1): Article 6. Disponible en: <http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/jibl/vol5/iss1/6>.
- Dixon, William J. 1994. "Democracy and the Peaceful Settlement of International Conflict". *The American Political Science Review* 88(1): 14-32. <https://doi.org/10.2307/2944879>.
- Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton. 2011. *Getting to Yes*. Tercera edición. Londres: Random House Business Books.
- Guillén, Sergio, Franklin Paniagua y Randall Arias. 2011. *Manual de formación en Negociación basada en intereses*. San José: FUNPADEM. Disponible en: http://www.funpadem.org/app/webroot/files/publication/files/12_pub179_ibbtrainingmanualspanish.pdf.
- Hafner, Burton y Emilie Marie. 2008. "Sticks And Stones: Naming And Shaming The Human Rights Enforcement Problem". *International Organization* 62: 1-28.
- Harvard Law School. 2012. *BATNA Basics: Boost Your Power At The Bargaining Table*. Boston: Harvard Law School Program on Negotiation.
- _____. 2019. *Overcoming Cultural Barriers In Negotiation*. Boston: Harvard Law School Program on Negotiation.
- Institute for Multi-Track Diplomacy. s.f. *What Is Multi-Track Diplomacy?*. Disponible en: <https://imtdsite.wordpress.com/about/what-is-multi-track-diplomacy/>.

- Kanno-Youngs, Zolan. 2021. "Kamala Harris Dio Un Mensaje Claro En Guatemala: 'No Vengan'". *New York Times*, 7 de julio. Disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2021/06/07/espanol/kamala-harris-guatemala.html>.
- Kaplowitz, Donna Rich. 1998. *Anatomy of a Failed Embargo: U.S. Sanctions Against Cuba*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Lebow, Richard Ned. 1996. "Thomas Schelling and Strategic Bargaining". *International Journal* 51(3): 555-576.
- Martin, Lisa L. y Beth A. Simmons. 2013. "International Organizations And Institutions". En *Handbook Of International Relations*, Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A Simmons (eds.), pp. 326-351. London: SAGE Publications Ltd.
- Meyer, Erin. 2014. *The Culture Map*. New York: Public Affairs.
- Mingst, Karen A., Heather E. Mckibben y Ivan M. Arreguín-Toft. 2019. *Essentials of International Relations*. New York: W.W. Norton & Company.
- Nye, Joseph S. Jr. 1990. "Soft Power". *Foreign Policy* 80: 153-71. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/1148580>.
- Petri, Dennis P. 2008. *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd*. La Haya: Sociaal-Economische Raad. Disponible en: <https://platformforsocialtransformation.org/download/socialdialogue/Petri-De-Sociale-Dialoog-in-Latijns-Amerika-nader-beschouwd.pdf>.
- _____. 2020. *The Specific Vulnerability Of Religious Minorities* (tesis doctoral). Amsterdam: Vrije Universiteit. Disponible en: https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-The-Specific-Vulnerability-of-Religious-Minorities_Doctoral-dissertation.pdf.
- Pfetsch, Frank R. 2011. "Power In International Negotiations: Symmetry and Asymmetry". *Négociations* 16(2): 39-56. <https://doi.org/10.3917/neg.016.0039>.
- Putnam, Robert. 1988. "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games". *International Organization* 42(3): 427-60. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/2706785>.
- _____. 1993. *Making democracies work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schelling, Thomas C. 1981. *The Strategy Of Conflict*. Boston: Harvard University Press.
- _____. 2008. *Arms And Influence*. New Haven: Yale University Press.
- Silva, Laura Cristina. 2007. "El proceso de negociación del TLC, entre Colombia y Estados Unidos". *Colombia Internacional* 65. Disponible en: http://www.scielo.unal.edu.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-56122007000100006&lng=es.
- Smith, Amy L. y David R. Smock. 2008. *Managing A Mediation Process*. Washington D.C.: United States Institute of Peace.
- Stein, Ernesto, Mariano Tommasi, Eduardo Lora, Mark Payne y Koldo Echebarría. 2006. *The Politics Of Policies: Economic And Social Progress In Latin America*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank.

- SwissPeace. 2016. *Proceso De Paz En Guatemala: Un Estudio De Caso Sobre La Negociación Y El Proceso De Diálogo Nacional En Guatemala*. Ciudad de Guatemala: Centro de Estudios de Guatemala. Disponible en: https://www.swisspeace.ch/fileadmin/user_upload/pdf/Mediation/Estudio_de_caso_sobre_Proceso_de_paz_en_Guatemala.pdf.
- Thomas, James, Alison O'Mara-Eves y Ginny G. Brunton. 2014. "Using qualitative comparative analysis (QCA) in systematic reviews of complex interventions: A worked example". *Systematic Reviews* 3(1): 67. <https://doi.org/10.1186/2046-4053-3-67>.
- Touval, Saadia y I. William Zartman. 1985. "Introduction: Mediation in Theory". En Saadia Touval y I. William Zarman (eds). *International Mediation in Theory and Practice*. Boulder: Westview Press.
- UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura). 2020. "Diplomacia Científica En América Latina Y El Caribe". En *Estrategias, Mecanismos Y Perspectivas Para Fortalecer La Diplomacia De La Ciencia, Tecnología E Innovación*. Montevideo: UNESCO. Disponible en: <http://forocilac.org/wp-content/uploads/2020/11/PolicyPapers-DiplomaciaCientifica-ES.pdf>.
- UNITAR (United Nations Institute for Training and Research). 2010. *A Manual For UN Mediators. Advice From UN Representatives And Envoys*. Ginebra: UNITAR.
- Von Soest, Christian y Michael Wahman. 2013. "Sanctions and Democratization in the Post-Cold War Era". *GIGA Working Paper*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2206849>.
- Zartman, I. William y Alvaro de Soto. 2010. *Timing Mediation Initiatives*. Washington, D.C.: United States Institute of Peace.

El uso efectivo de la incidencia política para luchar contra la corrupción

Dennis P. Petri

La política es mucho más que partidos políticos y elecciones. Es un proceso permanente y dinámico en el cual diferentes actores se confrontan para promover su visión de desarrollo e influenciar en la toma de decisiones. Las visiones de desarrollo que promueven estos actores deberían estar basadas en convicciones ideológicas y buscar el interés general, pero desafortunadamente, en muchas ocasiones predominan intereses particulares o sectoriales.

Los partidos políticos son apenas un tipo de actor político, pero hay muchos otros. Cualquier actor que intenta promover su visión de desarrollo e influenciar en la toma de decisiones —los medios de comunicación, las organizaciones de la sociedad civil, las universidades, las instituciones religiosas, los grupos de interés, los sindicatos, las organizaciones multilaterales o ciudadanos individuales— puede considerarse como actor político. Algunos actores operan desde su posición institucional y otros desde su autoridad moral, pero todos participan del "juego" de la política.

En ningún otro ámbito se expresa la confrontación de visiones de desarrollo (y de intereses) de forma más visible y palpable que en el parlamentario. Como lo describe de forma tan elocuente Fernando Savater en *Política para Amador*, “Lo propio del parlamento es el debate, la polémica, la crítica sin contemplaciones, el sarcasmo, incluso en ocasiones los malos modos, porque allí se enfrentan intereses sociales contrapuestos y visiones diferentes de lo que puede ser mejor para la comunidad” (2014, 179).

Las elecciones no corresponden a nada más que la renovación periódica de los representantes políticos de elección popular. Es decir, la política no termina en las elecciones, más bien apenas se determinan quiénes van a ser los diputados o el presidente, pero no se está tomando ninguna decisión de política pública. Es después de las elecciones que inicia el verdadero proceso político, cuando se toman las decisiones so-

bre políticas como resultado de la interacción dinámica entre todos los actores que desean tener incidencia en la toma de decisiones.

Para influenciar en el proceso de toma de decisiones, los distintos actores usan diversas estrategias para intervenir en diferentes momentos del proceso de elaboración de políticas públicas. La mayoría de estas estrategias, cuando no implican actos de corrupción, son legítimas y contribuyen a vitalizar el ejercicio democrático. En efecto, una democracia saludable requiere de la participación activa y constante de la totalidad de los actores políticos, esto incluye a la sociedad civil, más allá de la coyuntura electoral.

Como lo recuerda Giovanni Sartori en *Ingeniería constitucional comparada*, “La democracia no puede ser sencillamente el ‘poder del pueblo’, porque éste es sólo un nombre abreviado de la expresión completa: ‘el poder del pueblo sobre el pueblo’. [...] De modo que ¿cómo puede todo un pueblo —decenas o cientos de millones de personas— ejercer poder sobre sí mismo?” (2005, 159). Sartori confiesa que no hay una respuesta clara, pero quizás la incidencia política sea parte de esa respuesta, si se entiende que es justamente un proceso mediante el cual actores políticos pueden poner temas en la agenda, abogar por los derechos de grupos vulnerables o promover intereses olvidados.

La lucha contra la corrupción constituye un objetivo pertinente, meritario y urgente de incidencia política. Ahora bien, para que sea verdaderamente efectiva, es imprescindible partir de una comprensión atinada del contexto político y usar las herramientas y estrategias más efectivas para lograr un impacto real en la toma de decisiones. En este ensayo, se aportan algunos elementos empíricos y conceptuales, así como recomendaciones prácticas, para ese fin. Esto se hace desde la intersección entre el activismo y la academia.

Con base en observaciones empíricas y en la experiencia como consultor del autor para diversas organizaciones de la sociedad civil en los últimos diez años, se exponen primero las oportunidades para la incidencia política que se perciben en el paisaje institucional de los diferentes países de América Latina. Segundo, se propone un marco de análisis alternativo de la política latinoamericana, el cual sintetiza los diversos trabajos de investigación propios y de colegas, para orientar la participación de la sociedad civil en la acción pública. Tercero, se ofrece una serie de estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva que pueden ser usados para la lucha contra corrupción, la mayoría basados en el libro *Aprendamos a incidir: Estrategias y herramientas para*

una incidencia política efectiva el cual publicó el autor de este capítulo en el 2017 junto a José Antonio Pastor.⁶ Se cierra con algunos comentarios finales.

Las oportunidades para la incidencia política en el paisaje institucional de América Latina

En esta sección se identifican tres tendencias regionales del paisaje institucional de América Latina: la relevancia creciente de la oposición parlamentaria, el empoderamiento de la oposición extraparlamentaria y la multiplicación de espacios formales e informales de participación ciudadana. Aunque permanecen grandes retos democráticos, incluso en materia de lucha contra la corrupción, se concluye que estas tendencias constituyen oportunidades para la incidencia política de la sociedad civil.

La relevancia creciente de la oposición parlamentaria

Una característica propia de la mayoría de los sistemas políticos latinoamericanos es que combinan un régimen presidencialista con sistemas electorales de representación proporcional que usualmente corresponden a regímenes parlamentarios. Con la tendencia creciente a la fragmentación electoral, y al no existir una cultura de gobiernos de coalición como existen en regímenes parlamentarios, los gobiernos latinoamericanos gobiernan, a menudo, sin mayoría política, lo cual los obliga a negociar cada iniciativa legislativa con la oposición parlamentaria (Payne, Zovatto y Mateo Díaz, 2002; Alcántara Sáez, García Montero y Sánchez López, 2005).

Muchos analistas se quejan por la situación de ingobernabilidad que esta realidad genera, pues ralentiza la toma de decisiones. Desde luego que las situaciones de parálisis legislativa (*legislative gridlock*) no son positivas cuando se tienen que resolver problemas sociales urgentes, pero no es del todo negativo desde la perspectiva de la calidad democrática. En efecto, la existencia de gobiernos divididos o minoritarios genera contrapesos necesarios a los presidentes —que ya cuentan con amplios poderes institucionales— porque facultan un mayor control político-parlamentario (Morgenstern y Nacif, 2002; Vargas y Petri, 2008).

6 Disponible en www.aprendamosaincidir.com.

En efecto, las posibilidades de ejercicio del control político son mayores cuando el presidente no cuenta con mayoría legislativa (Sánchez de Dios, 2008; Petri y Vargas, 2009).

Desde la perspectiva de la incidencia política, esta realidad abre oportunidades mayores para influenciar en la toma de decisiones, porque incrementa el peso político de cada diputado y de cada partido; por lo tanto, aumenta el número de interlocutores relevantes para la sociedad civil en la arena parlamentaria. Lo anterior le da mayor substancia a la función representativa de la institución parlamentaria, porque le permite ser más reactiva a las necesidades de los ciudadanos en su función de agregación de intereses, crear legislación para abordar problemas sociales, supervisar la implementación de estas leyes y hacer un uso más enfocado de herramientas de control político como las preguntas parlamentarias o la comparecencia de ministros de gobierno (Carrillo-Flórez y Petri, 2009).

Las oportunidades para la incidencia política no se limitan a la oposición parlamentaria, pero también pueden existir a nivel del oficialismo. A menudo se cree, erróneamente, que el Poder Ejecutivo y la bancada del partido de gobierno constituyen un bloque monolítico que opera de manera sintonizada. En la realidad son frecuentes las diferencias entre el Poder Ejecutivo y su bancada parlamentaria, así como al interno de estas instituciones. Dentro del Poder Ejecutivo pueden existir diferencias entre los diferentes ministerios, o inclusive entre los jefes y sus funcionarios. A nivel de las bancadas parlamentarias también, no hay garantía de disciplina legislativa, con diputados individuales los cuales persiguen agendas que a veces contradicen la línea de sus partidos.

Si bien es cierto que hay una agenda pendiente de racionalización de las estructuras de organización interna de los parlamentos latinoamericanos y de fortalecimiento de sus capacidades de control político, la relevancia creciente de la oposición parlamentaria es, en términos generales, positiva para la promoción de temas por la sociedad civil. Ese tipo de escenarios constituyen coyunturas favorables que la sociedad civil puede aprovechar para influir en la toma de decisiones.

El empoderamiento de la oposición extraparlamentaria

Fuera del ámbito parlamentario, en muchos países latinoamericanos, también puede observarse un empoderamiento creciente de la sociedad civil, la cual se constituye cada vez más como una verdadera

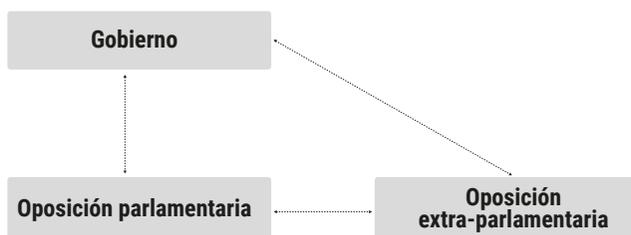
oposición extraparlamentaria, o *countervailing power* para usar el concepto de Galbraith (1952), con amplias capacidades de articulación, movilización y participación. Aunque queda un largo camino por recorrer, ejemplos recientes como la destitución del presidente Otto Pérez Molina en Guatemala, el movimiento de los piqueteros en Argentina o la revolución de los pingüinos en Chile, demuestran cómo la sociedad civil latinoamericana ha logrado tener un impacto real en la toma de decisiones (Dabène, 2006; Petri, 2016).

La sociedad civil latinoamericana sigue enfrentando muchos factores que reducen su impacto político. Muchas organizaciones de la sociedad civil carecen de una visión a largo plazo, lo cual los hace ser más reactivos que proactivos. Deben enfrentar retos de organización interna, representatividad y legitimidad, que los pone en desventaja con grupos de interés como los gremios empresariales mejor organizados y dotados de más recursos. Muchas organizaciones de la sociedad civil siguen teniendo una lógica ‘adversarial’, es decir que se limitan a ejercer un papel de oposición a los intereses sociales organizados, sin participar de forma constructiva en procesos de diálogo social (Vargas y Petri, 2009).

Sin perjuicio de estos obstáculos, que en parte pueden ser sobrellevados con la aplicación de estrategias y herramientas de incidencia política que se describen más adelante, la tendencia hacia el empoderamiento de la sociedad civil latinoamericana considerada a nivel regional es innegable. Con matices propios de cada realidad nacional, la toma de decisiones políticas dejó de ser el resultado de una interacción cerrada entre el Poder Ejecutivo y la oposición parlamentaria; ahora más que nunca, la oposición extraparlamentaria ejerce una influencia (Figura 1).

La observación del empoderamiento de la sociedad civil confirma la tesis de Moisés Naím en su libro *El fin del poder* (2014). El autor argumenta que el poder en todos los ámbitos, incluso en la política, está cambiando y está cada vez más atomizado. Actores que pueden parecer insignificantes —denominados “nuevos micro poderes” como incipientes movimientos sociales, grupos de *hackers* o blogueros— pueden llegar (y han llegado) a derrocar dictadores o acabar con monopolios comerciales (no es anecdótico que el libro haya sido recomendado por Mark Zuckerberg, el CEO de Facebook, porque las irrupciones políticas que las redes sociales han provocado en años recientes, para bien y para mal, han sido notables).

FIGURA 1. La interacción entre el Poder Ejecutivo, la oposición parlamentaria y la oposición extraparlamentaria



FUENTE: elaboración propia.

La remodelación de la política generada por el fin del poder presenta oportunidades para la incidencia política porque abre espacios nuevos para colectivos sociales, incluso los más pequeños, para participar en la acción pública. La sociedad ya no es exclusivamente receptora de las políticas del gobierno. La oposición extraparlamentaria se consolidó como vínculo entre la ciudadanía y el sistema político, no sólo a la hora de comunicar necesidades, sino también en el aporte de mejores soluciones a los problemas públicos.

La multiplicación de espacios formales e informales de participación ciudadana

La capacidad de influencia de la sociedad civil en la toma de decisiones se encuentra profundamente determinada por el nivel de institucionalización de la participación ciudadana en los espacios públicos, como la cultura gubernamental en la rendición de cuentas. Se observa que en las naciones latinoamericanas hay una creciente participación de la sociedad civil en la construcción de las políticas públicas.

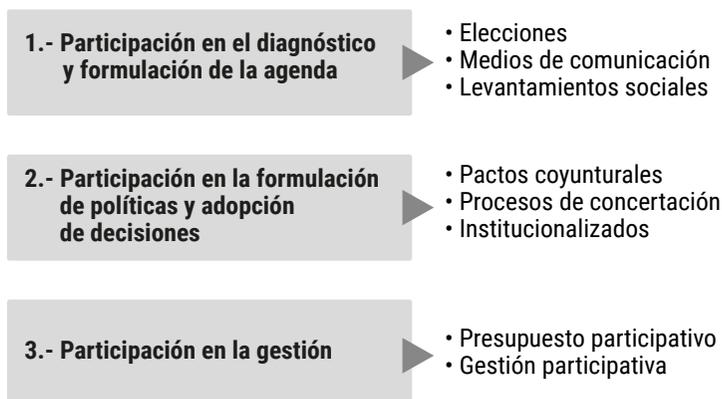
Si bien con expresiones distintas y no siempre con el mismo éxito, se están desarrollando cada vez más mecanismos de concertación o de diálogo social, como modos de construcción política, los cuales asocian a la sociedad civil al proceso de políticas públicas, y con ello generan pactos políticos-sociales. El diálogo social puede tomar mucho tiempo, pero es una inversión que vale la pena si evita el conflicto social. De este modo está emergiendo una verdadera democracia social, plural e inclu-

siva, la cual permite generar consensos que garanticen la paz social y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática (Petri, 2008; Vargas y Petri, 2009).

Font y Gomà (1999) distinguen varias formas de participación ciudadana, que intervienen en diferentes fases de la elaboración de la política pública: 1. la participación en diagnóstico y formación de la agenda; 2. la participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones; y 3. la participación en la gestión. Parece que, en América Latina, la participación se inserta principalmente en la primera fase de la elaboración de la política pública, y en menor medida en la tercera fase, pero es muy poco desarrollada en la segunda fase. Una prioridad para los sistemas políticos de la región es entonces desarrollar la participación en la segunda fase, es decir el nivel de la participación en la formulación de políticas (Figura 2).

La primera fase (la participación en diagnóstico y formación de la agenda) ya es relativamente corriente y se desarrolla de forma heterogénea en los diferentes países latinoamericanos. Se hace en cada evento electoral, cuando el pueblo tiene la posibilidad de elegir a sus representantes. Se hace constantemente mediante los medios de comunicación que critican la acción del gobierno. Un levantamiento social (como una huelga, por ejemplo) puede poner en la agenda política cierta temática.

FIGURA 2. Oportunidades para la participación en el ciclo de políticas públicas

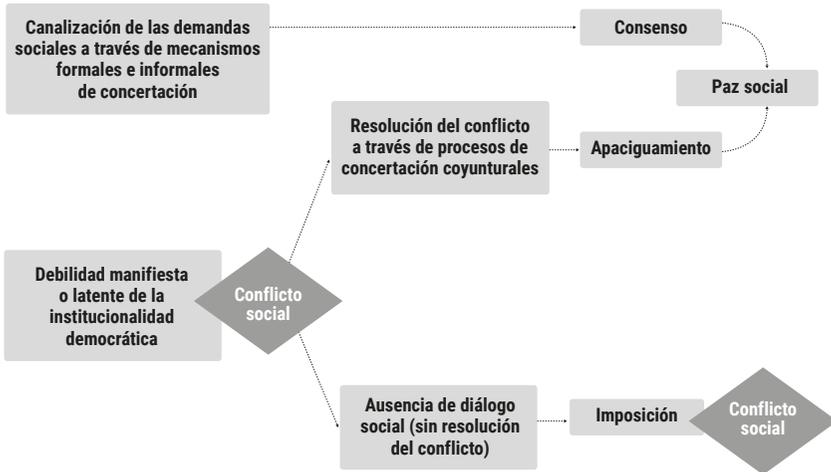


FUENTE: Petri y Pastor (2017).

La tercera fase relativa a la participación en la gestión también está bastante desarrollada. A título de ejemplo pueden evocarse las emblemáticas experiencias de presupuesto participativo y de gestión participativa a nivel local. La segunda fase (participación en la formulación de políticas y en la adopción de decisiones), corresponde principalmente a la concertación mediante pactos políticos-sociales. Es una práctica relativamente nueva en América Latina, pero que se está institucionalizando progresivamente (Acotto, 2003; Murillo, 2003).

En el contexto centroamericano se pueden diferenciar dos tipos de pactos políticos-sociales: los pactos que se pueden calificar de ‘coyunturales’ y los pactos que resultan de procesos de concertación institucionalizados (Figura 3). Los pactos coyunturales son pactos que se hacen sobre un tema específico en un contexto determinado, en función de las necesidades del momento, o en torno a un conflicto como los procesos de concertación que pusieron fin a las guerras civiles en Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

FIGURA 3. El conflicto social



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

A menudo, esos pactos emergen en contextos de fuerte agitación social, como en el caso de Panamá en 2002, cuando el gobierno convocó una concertación para generar consensos sobre un proyecto legislativo altamente polémico y explosivo. Ese tipo de concertaciones coyunturales también se dan cuando, después de elecciones, un gobierno recién entrado tiene una mayoría legislativa inestable, y quiere asegurarse del respaldo de la sociedad civil para su política. Es lo que pasó en Costa Rica en 1998 con la iniciativa de concertación del presidente Miguel Ángel Rodríguez.

Al lado de esos pactos y concertaciones coyunturales, existen procesos de concertación institucionalizados que son más programáticos. Se trata generalmente de plataformas sectoriales de concertación, donde están representados todos los grupos de interés concernidos (sindicatos, sectores empresariales, gobierno, sociedad civil, grupos de presión, etc.). Su propósito es generar consensos y hacer recomendaciones al tomador de decisiones político sobre la definición e implementación de políticas públicas. Ese tipo de procesos de concertación con un alto nivel de institucionalización existe en Honduras y Nicaragua.

Hay que reconocer que estos procesos de concertación no tienen siempre los resultados deseados, en especial cuando parten de una lógica cortoplacista o son manipulados para legitimar una decisión política. No siempre logran impedir conflictos sociales como el conflicto que está viviendo Nicaragua en la actualidad. Asimismo, la escasez de mecanismos de verificación y de seguimiento debilita el impacto de muchos procesos de concertación, como sucedió con los Acuerdos de Paz suscritos en Guatemala. Aun así, la multiplicación de espacios de participación para la sociedad civil constituye un avance democrático importante.

Un marco de análisis alternativo de la política latinoamericana para orientar la acción pública de la sociedad civil

En un libro con el título algo presuntuoso *Veto Players: How Political Institutions Work* (*Jugadores con veto: Cómo funcionan las instituciones políticas*), el Profesor George Tsebelis (2002) propone un marco de análisis que va más allá de las tipologías tradicionales de las instituciones políticas en términos de su grado de separación de poderes (régimen presidencialista o parlamentario), su sistema de partidos o el grado de independencia de la administración pública o del Poder Judicial. Tsebelis argumenta que es más pertinente analizar las instituciones políticas

a partir de los efectos que tienen los distintos arreglos institucionales sobre la toma de decisiones. Para orientar la acción pública de la sociedad civil, en esta sección se aplica el marco de análisis de Tsebelis a las instituciones políticas de América Latina. Luego, se amplía para aplicarlo a la sociedad civil.

Jugadores con veto institucional

Para analizar el proceso de toma de decisiones, Tsebelis introduce un concepto clave, el de “jugadores con veto” (*veto players*). Estos se definen como tomadores de decisión —individuales o colectivos— cuya aprobación es requerida para un cambio en el *statu quo*. Tsebelis argumenta que cada decisión política —la aprobación de una ley o la adopción de una política pública— modifica el *statu quo* anterior. Sobre la base de esta definición, es posible identificar a los jugadores con veto en diferentes sistemas políticos, y determinar los efectos de los diferentes arreglos político-institucionales en la toma de decisiones.

Por ejemplo, si el presidente de la República dispone de la facultad institucional de veto legislativo, constituye un jugador con veto. También es un jugador con veto el diputado o el partido político que puede evitar la aprobación de un proyecto de ley porque su voto determina el alcance de la mayoría requerida. En un parlamento bicameral, la segunda cámara puede convertirse en un jugador con veto. Cuando existe la figura de la revocación de mandato por iniciativa popular o cuando se convoca a referéndum, la ciudadanía también puede convertirse en un jugador con veto.

Adicionalmente, Tsebelis identifica un tipo específico de jugadores con veto que denomina como “actores con poder de definición de la agenda” (*agenda setters*). Aunque dependen de los demás jugadores con veto para la aprobación de sus propuestas, los *agenda setters* tienen la facultad de incluir temas en la agenda política y tienen un nivel significativo de control sobre las políticas públicas que modifican el *statu quo*.

En los sistemas presidencialistas, en el ámbito parlamentario, durante el período de sesiones ordinarias el Poder Legislativo tiene la potestad de definir la agenda; en los períodos de sesiones extraordinarias el Poder Legislativo analiza y discute sólo aquellas iniciativas sometidas a consideración por manifestación expresa del Poder Ejecutivo. Los actores individuales o colectivos, los cuales tienen la potestad convocar a referéndum, si bien no controlan su resultado, pueden decidir en qué

momento hacen uso de su prerrogativa y pueden formular la pregunta. La figura de la iniciativa legislativa popular le permite a una muestra de la ciudadanía poner un determinado tema en la agenda legislativa.

Entender la forma en que se modifica el *statu quo* reviste una importancia estratégica para cualquier actor interesado en influenciar la toma de decisiones, porque le permite ser más efectivo en sus esfuerzos de incidencia política, mediante la identificación de los actores que se tienen que convencer para apoyar, o al contrario, bloquear la toma de una decisión política, o para lograr la inclusión de determinado tema en la agenda legislativa.

El tener una excelente relación personal con el vicepresidente de la República, por ejemplo, tiene poca relevancia si no tiene ningún poder de veto institucional (a menos que tenga una influencia moral sobre el presidente). Influnciar el partido oficialista puede resultar menos estratégico cuando el alcance de la mayoría legislativa realmente depende de un partido minoritario. Asimismo, puede resultar más sencillo convencer a un único diputado para que presente un proyecto de ley que tratar de obtener la cantidad de firmas requeridas para una iniciativa legislativa popular.

En suma, la identificación de los jugadores con veto es útil para orientar la acción pública de la sociedad civil, porque permite identificar con precisión qué actores se deben influenciar para lograr el mejor resultado. Cabe recordar que ese tipo de análisis debe ser dinámico, pues los jugadores con veto pueden cambiar dependiendo del tema o del contexto político-institucional. Se retoma la importancia del *timing* de la incidencia política más adelante.

Jugadores con veto social

Hasta este momento, se han evocado solo a los jugadores cuyo poder de veto resulta de su posición institucional, los cuales son los que estudia Tsebelis. Al observar el contexto latinoamericano se propone aquí ampliar el concepto de jugadores con veto más allá del ámbito político-institucional. En efecto, organizaciones de la sociedad civil pueden convertirse en "jugadores con veto social" cuando el gobierno no puede evitar ni contornarlos en el proceso de formulación de las políticas públicas.

Se desarrolló el concepto de jugadores con veto social en Vargas y Petri (2009) y se refinó en Petri y Pastor (2017). Independientemente, en

2009, Simon Fink publicó un artículo sobre las iglesias como jugadores con veto social en Italia. El concepto también se ha aplicado al análisis de otros campos de política pública: telecomunicaciones (Bauer, Häge y Schneider, 2004), salud (Kotzian, 2009), reforma de pensiones (Carrera, Angelaki y Carolo, 2010), política social (Angelaki, 2012) y la prostitución y el matrimonio entre personas del mismo sexo (Schmitt, Euchner y Preidel, 2013). El concepto de los jugadores con veto social también se ha aplicado al análisis del terrorismo (Young y Dugan, 2011).

La emergencia de jugadores con veto social confirma una vez más la tesis de Moisés Naím sobre “el fin del poder.” Es cada vez más una realidad que si las organizaciones de la sociedad civil no participaron en el proceso de formación de las políticas públicas —porque el gobierno no estaba dispuesto a la negociación o porque los colectivos sociales no quisieron involucrarse en los procesos de concertación— se puede esperar una reacción de militancia de estos para expresar su oposición. Sin entrar en el debate sobre los riesgos de la llamada “democracia de la calle”, son numerosos los ejemplos donde un levantamiento social llevó a la reversión de un proyecto de ley, lo cual demuestra que la sociedad civil en ocasiones goza de un verdadero poder de veto.

En Costa Rica, por ejemplo, iniciativas ciudadanas informales y no institucionalizadas lograron definir la agenda parlamentaria. Las movilizaciones sociales del 2000 (que tomaron la forma de huelgas, bloqueos de calles, huelgas de hambre, marchas, peticiones, etc.) conllevaron hacia el retiro del llamado “Combo del ICE”, un polémico proyecto de ley de privatización de las telecomunicaciones. Esas movilizaciones tenían un nivel de institucionalización muy bajo, pero tuvieron una incidencia real en el proceso legislativo, pues constituyeron una efectiva oposición extraparlamentaria y lograron imponer el retiro del proyecto de ley en la Asamblea Legislativa.

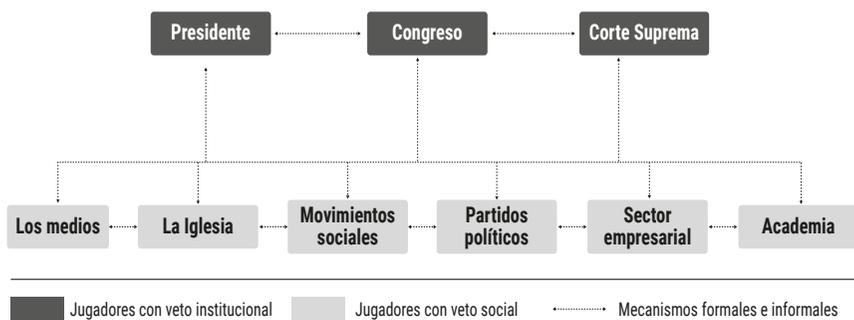
El rol de la sociedad civil no se limita solamente al rechazo de decisiones políticas; también puede tener una influencia real en la definición de la agenda, porque permite sensibilizar y educar a los hacedores de las políticas. Los medios de comunicación tradicionalmente juegan ese papel, que ahora está siendo complementado por las redes sociales. Otros registros de acción social, como las marchas, también permiten poner un tema sobre la agenda política y obligan a los poderes institucionales a considerarlo. Las multitudinarias protestas en diferentes ciudades de Brasil en 2016 contra la corrupción lo convirtieron en un tema inevitable para los actores legislativos. Si bien existe el riesgo que la política se con-

vierta en reactiva, la participación activa de la sociedad civil en la construcción de la agenda generalmente puede considerarse como positiva.

Se puede entonces analizar la política como la interacción entre jugadores con veto institucional (formales e informales) y jugadores con veto social (Figura 4). De la interacción entre dichos jugadores dependen las políticas públicas implementadas. Dicha interacción puede ser pacífica o conflictiva, en función del nivel de empoderamiento de la sociedad civil y de la disposición a la negociación de los gobiernos, la cual a su vez puede estar condicionada por una institucionalidad democrática (requisitos constitucionales para la concertación) o por una intensa demanda social (necesidad práctica de negociar con la oposición extraparlamentaria).

El marco de análisis anterior deja dos lecciones esenciales para la participación de la sociedad civil en la acción pública. La primera es una invitación a enfocar los esfuerzos de incidencia política hacia aquellos actores que poseen un poder de veto institucional o social para que sean más efectivos. La segunda es la constatación que la sociedad civil puede, por sí misma, convertirse en un jugador con veto social o en un actor con poder de definición de la agenda. Bajo ambos escenarios, la sociedad civil participa directamente en la construcción de políticas públicas.

FIGURA 4. La interacción entre jugadores con veto institucional y jugadores con veto social



FUENTE: elaboración propia.

Estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva

A partir de las oportunidades para la incidencia política y la participación de la sociedad civil que brinda el dinámico paisaje institucional latinoamericano, así como el marco de análisis político en términos de jugadores con veto institucional y jugadores con veto social, descritos en los apartados anteriores, se procede ahora con la presentación de una serie de recomendaciones —¿son apenas recomendaciones, no hay fórmulas porque cada contexto es distinto!— para una incidencia política efectiva de la sociedad civil, sugerencias que puedan ser aplicadas en la lucha contra la corrupción, así como para la promoción de otros temas sociales.⁷

Se deben usar argumentos para convencer, no dinero. La petición debe ser definida. Documentar, documentar, documentar. Entender el *timing* de la incidencia política. Elegir la estrategia en función del objetivo. Usar la presión mediática estratégicamente. Apuntar a los actores que tienen influencia. Usar canales formales e informales. Establecer coaliciones. No descuidar la evaluación y el seguimiento.

Usar argumentos para convencer, no dinero

Hablar de incidencia política para luchar contra la corrupción puede sonar contradictorio. Existe la percepción que la incidencia política, la cual a veces es denominada despectivamente como *lobby*, corresponde a la promoción de intereses particulares —personales o empresariales— e involucra actos de corrupción. Las palabras "incidencia" y *lobby* son hasta cierto punto sinónimos, pero hay que notar que la palabra *lobby* tiene, para muchos, una connotación negativa.

Si bien la incidencia política es una herramienta para promover temas, para que sea exitosa siempre se tiene que tener en mente el interés general. No sólo porque es lo moralmente esperable, sino porque es la forma más estratégica para influenciar un proceso de toma de decisiones que es público y que en gran parte se desarrolla en la arena parlamentaria. Dicho de otra forma: si se quiere promover un interés particular, es imprescindible ajustarlo para volverlo de interés general, por lo menos, si se quiere lograr una mayoría política y evitar una protesta social.

El fin no justifica los medios, como lo recuerda Blaise Pascal en *Trois discours sur la condition des Grands* (1670), en oposición directa

7 Una versión más corta de esta sección fue publicada en *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*, editado por Claire Launay Gama y Olivier Dabène (2019).

a Maquiavelo. Eso también aplica al ejercicio de la incidencia política. Va sin decir que cualquier trabajo de incidencia política debe realizarse dentro de las márgenes de la legalidad. En efecto, acudir a la corrupción no sólo es un delito, también revela una débil capacidad de convencimiento y ausencia de argumentos.

Se recomienda entonces ser cuidadoso con el manejo de la información. Puede ser que no esté disponible de forma pública o no puede asegurarse su fiabilidad. Debe difundirse a partir de relaciones de confianza en el marco del proceso de incidencia. Si se difunde la información se puede dejar en mal lugar al contacto en cuestión. También es clave no abusar de los contactos. Abusar de algún contacto en particular puede ser una táctica contraproducente, ya que si no se contrasta la información se puede perder la capacidad de análisis de lo que está sucediendo.

Por último, es importante estar consciente que las personas contactadas pueden esperar una contraprestación. Puede ser que pidan información, asesoramiento sobre la temática, la participación en algún evento, etc. Se deben tener claras estas contraprestaciones y determinar si se está dispuesto a asumirlas.

Definir la petición

En *How to Resist: Turn Protest to Power (Cómo resistir: Convierta protesta en poder)*, Matthew Bolton (2017), quien lideró entre 2008 y 2014 una campaña sumamente exitosa en el Reino Unido por salarios dignos (*Living Wage campaign*) asegura que el elemento más importante de cualquier esfuerzo de incidencia política es tener una definición clara de la petición. Aunque esta recomendación pueda parecer evidente, hay muchos casos de esfuerzos de incidencia política que no fueron efectivos porque no tenían claridad en cuanto a sus objetivos, ni en cuanto al problema que se quiere resolver.

Uno de los primeros temas que se enseña cuando se quiere tener incidencia política es definir claramente el objetivo de la intervención. Es imprescindible establecer en concreto cuál es la legislación o la política pública que se quiere promover o reformar. A menudo, organizaciones de la sociedad civil hacen declaraciones generales y vagas, pero si en ningún momento se formula una petición accionable, sus esfuerzos de incidencia política no tendrán mucha efectividad. Ningún tomador de decisión puede actuar sin propuestas concretas, aunque tuviese simpatía con los activistas.

En otras palabras, un proceso de incidencia política no tendrá trascendencia si no viene acompañada de una petición concreta y accionable. Una herramienta útil para este fin es el documento de política pública (Anexo 1). Planteamientos generales y vagos dan margen a interpretaciones distintas y dejan mucho espacio para evadir el tema. No es lo mismo expresar un desacuerdo con la corrupción en general, que formular una petición clara sobre una política pública específica que se quiere implementar.

Asimismo, los planteamientos en forma de largas listas de demandas no logran captar la atención del actor con poder de decisión. Es mejor ir ganando fuerza y sentar las bases para logros más importantes en el futuro. La incidencia muchas veces derivará en procesos de negociación, los cuales se rigen por el principio de que nadie logra todo lo que quiere. Se basa en gran medida en pequeños triunfos.

Documentar, documentar, documentar

Una frase famosa que se atribuye a Vitruvio es: “Ni el talento sin el estudio, ni el estudio sin el talento pueden formar un buen arquitecto”. En el caso de la incidencia política, se puede decir algo similar. Se puede tener la idea que la incidencia política está relacionada con el carisma del líder de la agrupación, que además cuenta con los contactos y la capacidad de influenciar a cualquier tomador de decisión. Error. Si bien es cierto que el carisma es un aspecto importante del éxito de la incidencia política, se requiere mucho más que un vocero elocuente. Para lograr una incidencia efectiva es imprescindible contar con una preparación adecuada que combine tres elementos esenciales: información y datos objetivos, argumentos sólidos y habilidades personales (la empatía). Descuidar alguno conlleva poner en riesgo el éxito de la incidencia política (Figura 5).

Cualquier proceso de incidencia política debe empezar con la recolección de información objetiva, actualizada y confiable, lo cual muchas veces implica la documentación de incidentes. Para ello, es necesario investigar, buscar asesoría y seguir sistemáticamente los medios de comunicación. El manejo limitado de información para hacer un buen análisis del problema es siempre un obstáculo. Para superarlo, se requiere realizar un esfuerzo de investigación. La ausencia de un proceso de consulta con expertos, aliados y la población afectada, antes de lanzar la propuesta, puede reducir su impacto. La propuesta debe ser representativa de una fuerza social.

FIGURA 5. La pirámide de la incidencia exitosa

FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Llama la atención la abrumadora cantidad de organizaciones de la sociedad civil en América Latina que descuida su responsabilidad de recolección de datos. Generalmente son muy buenas para hablar sobre su tema, elaboran llamativas campañas en medios y redes sociales, diagnósticos sociales, e inclusive, recomendaciones de política pública, pero no hacen a tiempo el trabajo tedioso, demandante y a veces peligroso de documentación de incidentes. Una excepción notable es la ONG Transparencia Internacional en Colombia que siempre cuenta con excelentes datos basados en un sólido sistema de monitoreo (el Monitor Ciudadano).

La documentación de incidentes es la principal justificación para la solicitud de la atención de un determinado problema social. Al observar objetivamente el impacto (cuantitativo) del problema, se convierte en un “hecho social” que puede ser considerado (Durkheim, 1893). Si no se documenta, es como si no existiera. Lo anterior es fundamental para cualquier esfuerzo de incidencia política:

La documentación de los abusos de los derechos humanos es el núcleo del trabajo de derechos humanos. La eficacia de los derechos humanos como herramienta depende de la validez y exhaustividad de las pruebas recogidas. Puede contribuir a la

educación y a la organización, así como a la incidencia a nivel político o jurídico. Líderes gubernamentales han sido derribados gracias a la documentación de las violaciones de derechos humanos; no hay que subestimar el poder de este proceso, tanto para la víctima como para el perpetrador. La documentación consiste en recoger historias, establecer verdades y “hacer sonar las alarmas”. El éxito puede depender de la capacidad de acceder a esas historias y darles sentido, por ejemplo, mostrando patrones de abuso. (Kaplan, 2009, 25, traducción propia)

La documentación reviste particular importancia en situaciones en las cuales las víctimas de violencia tienen demasiado miedo para presentar denuncias a la policía, o cuando los Estados incumplen con su deber de registrar violaciones a los derechos humanos. Para citar solo un ejemplo, según estimaciones de Ethos (2017), un instituto de investigación mexicano, el 94% de los delitos no se reportan.

En su informe *Situación de derechos humanos en México*, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2015, 139) denunció que “el desplazamiento forzado interno no ha sido documentado y analizado de forma integral por el Estado [mexicano], lo cual constituye el principal obstáculo de cara a la respuesta integral que México debe darle a este fenómeno”. Se observó adicionalmente que esta situación “evidencia la invisibilización de la problemática” lo cual no permite “adoptar las medidas que sean necesarias para dar respuesta efectiva a este fenómeno (CIDH, 2015, 141).”

Como lo declara un manual de derechos humanos, “el buen manejo de la información sobre derechos humanos es esencial en cualquier lucha por la justicia y la paz” (Burma Issues, 1994, traducción propia). Entonces, uno de los propósitos más importantes de la documentación de incidentes, en especial cuando se trata de violaciones a los derechos humanos, es asegurar que se mantenga un archivo de determinada violación (Anexo 2) y obligar a la parte responsable a rendir cuentas y a compensar las víctimas, como lo hace el capítulo Colombiana de Transparencia Internacional a través de la aplicación *Dilo Aquí*.

Entender el timing de la incidencia política

Para efectuar incidencia de forma efectiva, es necesario conocer en detalle la institucionalidad del Estado o de la organización sobre la cual se quiere influir (estructura y funcionamiento, procesos de formulación, aprobación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas públicas). En este marco, es clave entender el *timing* de la incidencia política

que contiene tres elementos: el contexto socio-político (agenda electoral, social y político-parlamentaria), el ciclo de políticas públicas y el reglamento legislativo. Es necesario entender estos tres elementos para poder determinar el momento más oportuno para desarrollar una iniciativa de incidencia política (Figura 6).

Hay que tomar en cuenta la agenda electoral, pues en cada uno de los períodos y fases electorales (la fase preelectoral, la fase electoral y la fase poselectoral) la dinámica política es distinta. Por regla general, hay muy pocas probabilidades que un proceso de incidencia tenga éxito si se ejecuta durante el período electoral, pues la mayoría de los actores políticos están en ese momento más preocupados por la campaña electoral que por su labor legislativa. Una vez dicho eso, en algunos casos, puede resultar estratégico desarrollar la incidencia durante la campaña electoral, para que determinado tema sea incluido en las negociaciones propias de esta fase. Lo importante es aprovechar de forma estratégica las ventanas de oportunidad política que ofrece la agenda electoral.

FIGURA 6. La agenda sociopolítica



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Para cualquier proceso de incidencia política es recomendable conocer los temas de mayor preocupación en los medios de comunicación y en la sociedad, para poder aprovecharlos, o por lo menos, no verse perjudicado por ellos. Por ejemplo, si se quiere promover una reforma del sistema electoral, no es recomendable hacerlo en un momento que la población entera está más preocupada por las consecuencias humanitarias de un desastre ambiental.

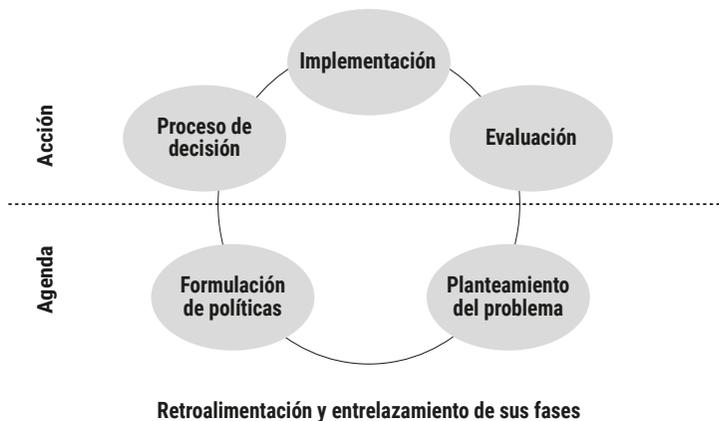
De la misma manera que es conveniente conocer la agenda social. También resulta atinado tomar en consideración la agenda política de las diversas bancadas legislativas, en particular los temas de mayor preocupación, e identificar cómo pueden obstaculizar o promover los objetivos para los cuales se quiere incidir.

Más allá de los elementos expuestos, la incidencia política implica disponer de una buena dosis de sentido común y cierto "olfato político", entendido como esa capacidad de "sentir" la agenda, y de identificar y de aprovechar las oportunidades que presenta el contexto sociopolítico. Adicionalmente, se recomienda prestar atención a ciertas consideraciones culturales. Ello varía dependiendo del país donde se opera, e incluye todo el conjunto de normas y códigos de conducta vigentes.

Asimismo, una adecuada comprensión del ciclo de las políticas públicas es imprescindible para determinar la mejor estrategia de incidencia. Uno de los modelos de análisis más comunes es el enfoque del ciclo de políticas públicas, también conocido como el enfoque secuencial. Divide el proceso de formulación de las políticas públicas en cinco fases: planteamiento del problema, formulación de la política, proceso de decisión, implementación y evaluación. Si bien se ha criticado por no integrar el dinamismo de la política, tiene pertinencia por sus cualidades didácticas (Figura 7).

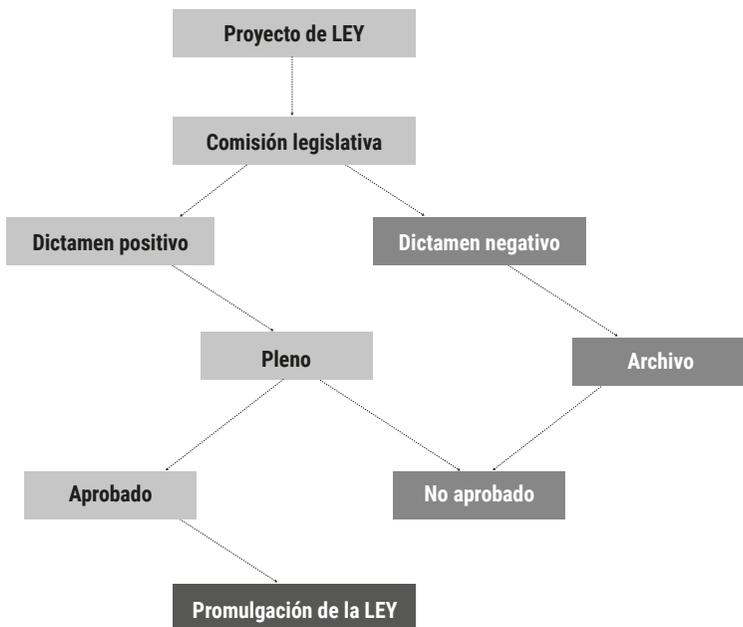
Según el objetivo, puede resultar más estratégico incidir en una fase determinada del ciclo de políticas públicas, como lo sintetiza la tipología ya descrita de Font y Gomà (1999). Lo que interesa para los fines de este ensayo es que puede haber participación de actores políticos e incidencia política en cada una de las fases de las políticas públicas. Diferenciar estas fases permite identificar en qué momento es más pertinente hacer la incidencia. Si el objetivo es incidir en la formulación de la política, se llega demasiado tarde si se inicia a la hora del proceso de toma de decisión, por ejemplo. Si el objetivo es incorporar un tema en la agenda, no es necesario preocuparse por la fase de implementación.

FIGURA 7. El ciclo de las políticas públicas



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

FIGURA 8. El proceso de formación de la ley



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Para incidir en el ámbito legislativo específicamente, es importante tener conocimiento de la agenda legislativa, tanto del plenario como de las comisiones legislativas, y si se encuentra en período de sesiones ordinarias o extraordinarias, o en receso legislativo. Un conocimiento básico de la técnica legislativa también es fundamental para cualquier persona involucrada en incidencia política porque es imprescindible saber "leer" un proyecto de ley.

Por último, conocer el proceso de formación de la ley correspondiente a la legislatura a la cual se pretende incidir es clave para poder influenciar el proceso político de forma estratégica (Figura 8). En la mayoría de los sistemas democráticos, todo proyecto de ley se inicia con su presentación al Directorio del Poder Legislativo, este señala la comisión a la que corresponde su conocimiento, donde el proyecto es incluido en el último lugar del Orden del Día. A veces, mediante el voto de una mayoría cualificada, es posible que el proyecto de ley ocupe un lugar preferencial.

El proyecto pasa al Departamento de Archivo, que lo enumera y anota la comisión al que es referido, así como el nombre del diputado o los diputados que lo presentan. Según el reglamento legislativo, la comisión tiene un plazo determinado para dictaminar sobre el proyecto, posterior a lo cual se devuelve al Directorio, que lo tramita en el plenario legislativo. Ahí se discute, por lo general en dos debates.

Elegir la estrategia en función del objetivo

Un asunto de incidencia política es un problema o una situación con respecto a la cual se puede tomar una acción. La definición de la petición, evocada más adelante, determina las estrategias que se adoptan para el cabildeo. Alrededor del asunto identificado como prioritario para la incidencia política, giran todos los componentes que conforman una estrategia de incidencia política, es decir el conjunto de actividades dirigidas al logro de un determinado objetivo.

La recomendación de ajustar la estrategia al objetivo de la incidencia política implica cierto nivel de pragmatismo. Siempre hay que tener en mente el impacto que se quiere tener. Para influir en el espacio de decisión y lograr la aprobación de una propuesta de política pública, hay que aplicar una variedad de estrategias y actividades, las cuales pueden ir desde la visita personal hasta motivar e incorporar a la población afectada por el problema que se pretende resolver. Si no se logra este

objetivo, la campaña de incidencia tendrá poca credibilidad, poca fuerza social y escasa probabilidad de éxito.

Con mucha frecuencia organizaciones de la sociedad civil se precipitan para organizar una marcha, sin antes valorar si este registro de acción es el más apropiado para lograr su objetivo. La marcha es una expresión legítima de un derecho democrático, pero otras herramientas en ocasiones pueden tener más impacto político.

También es frecuente que se quiera resolver un problema social con la promoción de un proyecto de ley, pero no necesariamente es la estrategia más adecuada para el objetivo de un proceso de incidencia. En ocasiones puede resultar más estratégico cabildear por una mejor aplicación de legislación existente, o inclusive por un reglamento administrativo, que promover una ley totalmente nueva. Esto es muy común en la formulación de políticas en América Latina, donde muchos tomadores de decisión son víctimas de *la rage de vouloir conclure*, como lo describe Hirschman (1963), cuando se refiere al estilo característico de formulación de políticas en el cual nuevos gobiernos están ansiosos por arrancar desde cero sin aprovechar el trabajo de administraciones anteriores. La adopción de proyectos de ley puede tomar mucho tiempo y añadir a la proliferación de normas legales, sin necesariamente tener el impacto deseado.

El principal reto de los países latinoamericanos no son sus marcos legales, que son generalmente ejemplares. Sobre el papel, hay una amplia protección de los derechos humanos, tanto a nivel constitucional como a nivel de tratados internacionales ratificados. Sin embargo, el solo hecho que un Estado haya suscrito un tratado internacional de derechos humanos no significa que estos derechos sean respetados. El problema se encuentra muchas veces en su aplicación, sobre todo en contextos donde no hay voluntad política o capacidad estatal para hacerlo, como por ejemplo en áreas rurales de naciones grandes como Brasil, Argentina o México (O'Donnell, 1993; Gibson, 2005; Dabène, 2008; Giraudy, 2009).

Promover la aplicación real del marco legal existente por parte de las autoridades puede entonces ser una estrategia de incidencia política más efectiva que promover legislación nueva. Rosen y Zepeda (2016) alegan que una de las principales razones por las cuales el crimen organizado ha podido tomar un control tan fuerte de las instituciones políticas mexicanas no fue la deficiencia de su marco legal, sino su deficiente aplicación y sobre todo la ausencia de una cultura de rendición de cuentas.

En este marco, cabe preguntarse si el ímpetu de algunas organizaciones de la sociedad civil por promover Asambleas Constituyentes en

Sudamérica siempre ha tenido suficiente justificación. En el ejemplo de Bolivia, es válido preguntarse si el cambio de Constitución en 2006 era realmente necesario para promover una democracia más inclusiva y respetuosa de los derechos culturales de la población indígena. Posiblemente este objetivo hubiera podido lograrse de forma más inmediata con un cambio del personal político a través de elecciones, la aplicación efectiva de la Constitución vigente, la promoción de políticas sociales y la apertura de espacios para involucrar a la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas (Petri, 2006).

La estrategia de incidencia política adoptada también debe ajustarse al contexto institucional en el que se opera, como lo implica el marco de análisis expuesto en el apartado anterior de esta contribución. Inclusive en contextos no democráticos hay oportunidades para la incidencia política. Vale la pena recordar que, a pesar del carácter democrático de las naciones latinoamericanas (con la excepción notable de Cuba y ahora Venezuela), permanecen numerosos ejemplos de “retroceso democrático” (*democratic backsliding*) (a menudo a nivel subnacional), como lo señala Glasius (2018).

En el famoso libro *De la Dictadura a la Democracia. Un Sistema Conceptual para la Liberación*, Gene Sharp (1993) ofrece un verdadero catálogo de 198 herramientas de incidencia política, o “métodos de acción no violenta” en las palabras del autor, que se pueden usar para promover un cambio de régimen.

Usar la presión mediática estratégicamente

Los medios pueden jugar un importante papel en el trabajo de incidencia política. La televisión, la radio y los medios de prensa ofrecen oportunidades tanto para llegar a las instancias de decisión como para influenciar a la opinión pública en general. También pueden tener considerable influencia en quienes toman las decisiones y otros formadores de opinión, son *agenda setters* a título propio. De ahí la importancia considerar a los medios no sólo como herramientas de incidencia política, sino también como un objetivo influyente de su trabajo de incidencia.

En una campaña de incidencia política es esencial contar con un plan que permita comunicar los mensajes correctos, a las personas adecuadas y en el momento idóneo. Es un proceso bastante sencillo, pero presupone una definición clara de la petición como ya se expuso. Antes de decir “tengo un amigo que trabaja en...”, hay que recordar

que obtener cobertura periodística implica algo más que contar con buenos contactos. No siempre se puede esperar que periodistas simpaticizantes consideren el tema de interés periodístico. La clave para que accedan a publicar una historia es aprovechar el momento oportuno y articular su mensaje con una noticia de actualidad. Hay que buscar oportunidades de hacer noticia. La clave es actuar rápidamente, como también lo es ofrecer toda la información en un solo lugar, para hacerle las cosas más fáciles al periodista.

El recurso de la presión mediática puede ser muy útil, pero debe emplearse con medida y de forma estratégica. Por ejemplo, muchas organizaciones de la sociedad civil que, a través de los medios de comunicación, antagonizan contra las autoridades antes de haber intentado conversar con ellos, y luego se sorprenden de no ser atendidos. Debe recordarse que incidir no es necesariamente confrontar. Más bien puede concebirse como una dinámica mediante la cual se adoptan actitudes críticas y propositivas. Es más, la incidencia política representa un buen ejercicio de ciudadanía y una profundización de la democracia.

Apuntar a los actores que tienen influencia

Para tener una incidencia política efectiva, es fundamental enfocar todos los esfuerzos hacia los actores que tienen poder, o en su defecto, hacia actores que tienen influencia sobre los que tienen poder (Figura 9). La comprensión del marco institucional de la política juega un rol importante para determinar a dichos actores, esto para garantizar que ninguno quede por fuera del ejercicio, así como para tomar las decisiones estratégicas con respecto a las prioridades del trabajo de incidencia. El enfoque en términos de los jugadores con veto, el cual fue presentado en el apartado anterior de este ensayo, es un marco de análisis útil para la identificación de esas personas clave. La identificación de jugadores con veto, tanto institucional como social, está sujeta a cambios constantes que responden a modificaciones de la coyuntura política, a eventuales cambios de personal y otros factores. Esta situación plantea la necesidad de una actualización permanente con base en nueva información. El poder de influencia de las personas clave proviene de diversas fuentes: la amistad, el poder económico, la capacidad de movilización de grupos sociales, el acceso o control sobre los medios de comunicación, autoridad moral, entre otros aspectos (Cuadro 1).

FIGURA 9. Influenciar a los que tienen poder



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

CUADRO 1. El mapa de actores

		Posición del actor respecto a la propuesta de intervención		
		A favor	Indiferente	Opuesto
Grado de poder del actor	Alto			
	Medio			
	Bajo			

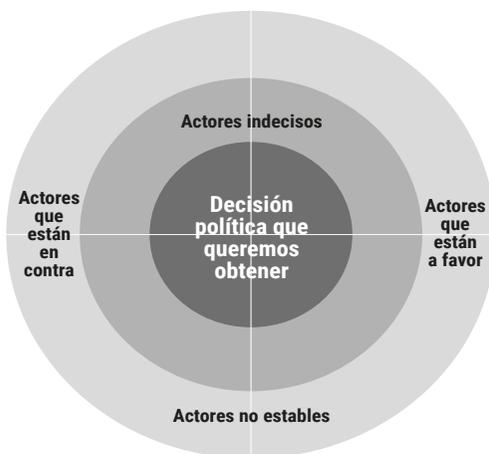
FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Una herramienta útil para la determinación de los actores prioritarios a sensibilizar es la realización de un mapa de actores, el cual permite identificar, en una matriz, a los jugadores con veto pertinentes en función de dos variables: su nivel de influencia (alto, medio, bajo) y su posición en relación con el objetivo de la campaña de incidencia (favorable, indiferente, opuesto). Este ejercicio ayuda con la determinación de prioridades de cabildeo:

- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel alto de influencia deben ser monitoreados. Sus declaraciones y comportamientos deber ser denunciados. A veces puede resultar necesario aplicar presión mediática o popular sobre ellos;
- Los actores que tienen una posición opuesta al tema con un nivel bajo de influencia deben ser monitoreados porque su nivel de poder puede incrementar si cambia la coyuntura política;
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un nivel bajo de influencia deben ser empoderados, por ejemplo, mediante el entrenamiento en técnicas de incidencia política o mediante su involucramiento en procesos de participación ciudadana;
- Los actores que tienen una posición favorable al tema con un alto nivel de influencia deben ser motivados y pueden ser considerados como aliados potenciales para la campaña de incidencia política.

El ejercicio de mapeo de actores es útil también para identificar lagunas de información de parte de los actores a los cuales se quiere influenciar. En más ocasiones de las imaginables, los tomadores de decisión no tienen una posición definida en torno a determinado tema o carecen de conocimiento sobre el mismo. En estos casos, la estrategia de cabildeo debe enfocarse primero en informar antes de exigir una acción de parte de ellos (Figura 10).

FIGURA 10. El mapa del poder



FUENTE: Petri y Pastor (2017).

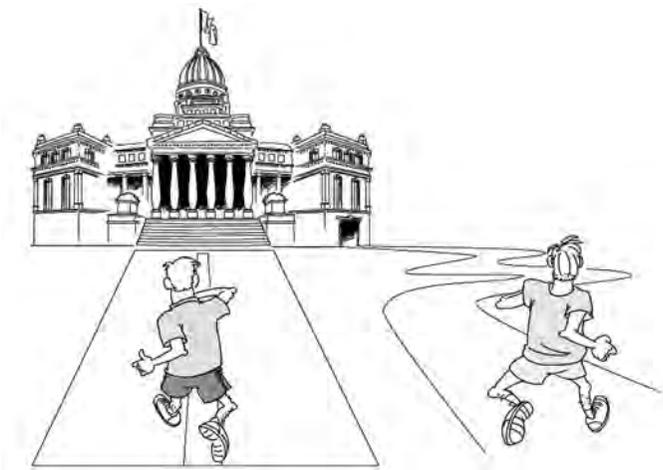
No siempre es posible incidir sobre los principales decisores políticos de manera directa. Saber cómo llegar a ellos a través de otras personas a quienes prestan oídos, es una ruta alternativa para ejercer influencia. Como ejemplo, cierto caso donde los esfuerzos de sensibilización de un programa de promoción de equidad de género, a nivel municipal, no se centró en alcaldes o alcaldesas, sino en sus cónyuges, lo cual permitió obtener mejores resultados que hablarles directamente a los alcaldes.

Usar canales formales e informales

El análisis continuo del poder debe ser un elemento rutinario de todo proceso de incidencia. Lograr los objetivos no suele ser tan rápido como puede suponerse, por más convencido que se esté de la trascendencia del proyecto. Ni siquiera el mejor de los escenarios debe generar la sensación que el camino está libre de obstáculos.

No se puede perder la focalización de las acciones que se llevan a cabo. Se deben identificar los procedimientos formales y no formales para la toma de decisiones dentro del espacio en que se mueve la iniciativa. Los canales formales son aquellos procedimientos establecidos en la ley nacional o en los estatutos institucionales. Los canales informales —¡informales, no ilegales!— son el cúmulo de actividades y procedimientos que ocurren de manera paralela al proceso formal y que, en algunos casos, pueden ser determinantes para la toma de decisión. Hay que identificar ambos canales, así como los aspectos técnicos que permiten introducir modificaciones en leyes y estatutos. Conocer los procedimientos para la toma de decisiones sobre una propuesta es importante para determinar cada paso en el proceso y, si es necesario, influir en cada uno de ellos.

Como no siempre es posible hablar con los principales decisores políticos de manera directa, hay que saber cómo llegar a ellos a través de otras personas a quienes prestan oídos; es una ruta alterna para ejercer influencia en ellos (personas adineradas que ejercen el control de organizaciones poderosas tales como grandes empresas, instituciones confesionales o imperios mediáticos). A nivel internacional, pueden ejercer un poder oculto y/o informal países vecinos poderosos, instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional, inversionistas extranjeros e importantes donantes bilaterales. Otros ejemplos incluyen los parientes o amigos cercanos de quienes detentan el poder formal o personas que pertenecen al mismo grupo étnico, así como celebridades, intelectuales y deportistas (Figura 11).

FIGURA 11. El camino alternativo

FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Muchas de las personas que ejercen el poder informal participan activamente en los procesos de toma de decisiones. También pueden definir la agenda y decidir los temas e ideas sometidos a debate y aprobación. Además, pueden influir en las instancias de decisión política al momento de determinar a qué grupos menos poderosos se les permite participar en dichos debates. Algunas pueden ser aliadas que gustosamente darán su apoyo en contra de otros miembros pertenecientes al mismo grupo.

Establecer coaliciones

En la actualidad, los procesos de incidencia tienen que desenvolverse entre políticos que ya no lo son y personas que quieren serlo, lo cual hace difícil la articulación de coaliciones, incluso en torno a temas muy concretos. El panorama se vuelve complejo si se incluyen consideraciones éticas acerca de lo que "debería ser" (y no es) la política. Aunque una iniciativa de incidencia puede tener diversos orígenes, es crucial la "apropiación" del proceso por parte de los directamente afectados.

Quiénes sean al final los protagonistas responde a los resultados del proceso, más allá de un diseño preestablecido. Es por ello que, si bien todo plan de incidencia tiene que asumir una definición preliminar acerca de quiénes serán sus protagonistas, es más importante que con-

temple propuestas y estrategias para construir una presencia social lo más amplia posible.

Es crucial entender que, en todo proceso, las relaciones entre los diversos actores y los roles que asumen están en permanente redefinición. Hoy se habla con mucha frecuencia de "alianzas" o "socios", de relaciones más o menos estables entre actores de diversas características u orientaciones, pero que comparten un objetivo.

Por tanto, una oportunidad para lograr tener una cierta visibilidad política y ejercer presión sobre el Poder Ejecutivo o el Poder Legislativo es la conformación de amplias alianzas sociales, conformadas por colectivos sociales, para atraer la atención sobre un tema específico, y de esta forma incidir en el proceso de políticas públicas. Estas coaliciones sociales tienden a convertirse en un motor de control político extraparlamentario, porque asumen un ejercicio activo de fiscalización de las actuaciones del gobierno, tanto por ejes temáticos como por cobertura geográfica.

Desde una perspectiva pragmática, debe elaborarse una coalición social únicamente cuando se anticipa que beneficia al proceso de incidencia política. En una coalición, cada socio debe aportar algo: peso mediático, representatividad o pericia. Sumar integrantes a una coalición social, con el único objetivo de incrementar su número, no tiene justificación y puede resultar contraproducente.

Ahora bien, las coaliciones sociales deben concebirse como una herramienta para impulsar una intervención de incidencia política, cuando se considere necesario. Es un recurso que debe manejarse con mucho cuidado porque una coalición demasiado amplia, contiene organizaciones con intereses y agendas distintas, e implica grandes retos de coordinación. Es recomendable evitar la inclusión de actores controversiales o que pueden perjudicar los objetivos de la incidencia política. En política, las percepciones son la realidad, por lo que no conviene asociarse con organizaciones mal vistas por los actores a los cuales se quiere sensibilizar.

Para gestionar una coalición social, es imperativo que todos los integrantes hablen con una sola voz, y que sus intervenciones se realicen de forma coordinada; resulta necesario que los integrantes se pongan de acuerdo en el contenido de un informe o documento de política pública, así como un plan de comunicación donde se distribuyan las tareas y las responsabilidades. También se recomienda designar un vocero único que hable en nombre de todos.

No descuidar la evaluación y el seguimiento

El seguimiento y la evaluación son actividades fundamentales para mantener cualquier iniciativa de incidencia, determina si se están consiguiendo los objetivos propuestos. Como ya se ha visto, la estrategia no es un camino rígido, muchas veces surge la necesidad de ajustar y revisar actividades (Cuadro 2).

CUADRO 2. Diferencias entre el seguimiento y la evaluación

	Seguimiento	Evaluación
Oportunidad	Permanente, a lo largo de todo el proyecto.	Revisiones en intervalos regulares en coyunturas significativas del proyecto: al final, a medio término, en la transición de una fase a otra.
Alcance	Actividades diarias, productos, indicadores de avances y cambios.	Evaluación del cumplimiento general de los productos y de los avances hacia el cumplimiento de los objetivos específicos y el objetivo de desarrollo.
Principales participantes	Personal del proyecto, usuarios del proyecto.	Evaluadores y facilitadores externos, usuarios del proyecto, personal del proyecto.
Proceso	Reuniones periódicas, entrevistas, revisiones mensuales o trimestrales, etc.	Reuniones extraordinarias, ejercicios adicionales de recolección de datos, etc.
Productos escritos	Informes y actualizaciones a los usuarios del proyecto, la gerencia y las instituciones financieras en intervalos regulares.	Informe escrito con recomendaciones de cambios al proyecto - presentado en talleres a las diferentes partes interesadas.

FUENTE: Petri y Pastor (2017).

Debe entenderse el seguimiento (también puede definirse como monitoreo o control) como la evaluación sistemática y permanente de los avances de una iniciativa a través del tiempo, para verificar que las cosas están marchando de acuerdo a lo planeado, lo que permite realizar ajustes de manera metódica. Las actividades de seguimiento deben exa-

minar qué tan bien están funcionando los planes. El objetivo del seguimiento es determinar si los planes y prácticas necesitan ajustes a la luz de nueva información, porque las cosas no van en la dirección esperada o porque se necesita tomar en cuenta factores inesperados.

El seguimiento efectivo activa señales de alerta si algo no está funcionando bien. También ayuda a orientar las actividades, corrobora que sean lo más efectivas posibles. Aunque el objetivo de incidencia política sea coherente, se debe estar dispuestos a reevaluar las actividades a medida que se desarrolla el proceso de incidencia política.

La evaluación es la medición periódica de la pertinencia, los resultados, la eficiencia y el impacto de una iniciativa respecto a los objetivos propuestos. Una evaluación con frecuencia se lleva a cabo en una etapa importante de la evolución del proyecto, por ejemplo, al final de un período de planificación, a medida que el proyecto se aproxima a una nueva fase, o en respuesta a algún problema. Se debe medir si los objetivos de una actividad han sido alcanzados, cómo fueron alcanzados y qué se puede aprender de dicho éxito o fracaso (Cuadro 3).

CUADRO 3. Herramienta para la evaluación

Actividad	Resultados esperados	Resultados obtenidos	Razones o factores	Ajustes necesarios
Observaciones				

FUENTE: Petri y Pastor (2017).

En este sentido, la evaluación de la incidencia política es un esfuerzo permanente de monitoreo y reflexión sobre la planificación y la ejecución de las distintas estrategias y actividades específicas en términos de cumplimiento e impacto. Registrar el día a día es una tarea tan importante como convencer a un legislador de la trascendencia de la iniciativa. Esto puede ser la diferencia entre enderezar el rumbo y ver hundirse toda la campaña.

Comentarios finales

La incidencia política es la estrategia arquetípica de “voz” (*voice*), para usar el famoso concepto de Albert O. Hirschman, que define como:

... cualquier intento de cambiar, más bien de escapar de un estado de cosas objetable, ya sea a través de una petición individual o colectiva a la dirección directamente responsable, a través de un llamado a una autoridad superior con la intención de forzar un cambio en la gestión, o a través de diversos tipos de acciones y protestas, incluidas las que tienen por objeto movilizar a la opinión pública. (Hirschman, 1970, 30, traducción propia)

Como se argumentó al comienzo de este ensayo, el panorama político-institucional de América Latina ofrece más oportunidades de *voice* que nunca. Sin embargo, como recuerda Dabène (1997), quien secunda a Hirschman (1963), los principales problemas sociales en América Latina no se abordan porque no llegan a la atención de los tomadores de decisión debido a un “déficit de articulación”. Mancur Olson señala un punto similar en *The Logic of Collective Action (La lógica de la acción colectiva)*, donde observa que “el limitado conocimiento de los asuntos públicos es un factor necesario para explicar la eficacia de los grupos de presión.” (Olson, 1971, 211). Es justamente a esa necesidad de conocimiento que este ensayo pretende responder.

El éxito de la incidencia política se construye sobre la base de victorias pequeñas, aprende de los fracasos y siempre se enfoca en un horizonte lejano. Incidir no es sencillo, sobre todo porque, para hacerlo, hay que reconocer que el poder no está en manos de los promotores de la iniciativa, se encuentra en manos de otros que no siempre piensan como los partidarios de la propuesta; que la incidencia es un camino largo que debe recorrerse para lograr las cosas que se desean; que se debe contar con análisis y propuestas frente a lo que se desea cambiar; que se requiere un profundo conocimiento del objetivo en el cual se quiere incidir y del entorno del mismo; y que la incidencia muchas veces deriva en procesos de negociación, los cuales se rigen por el principio de que nadie logra todo lo que quiere.

La incidencia política es una herramienta que busca promover la justicia social, económica, política y cultural, así como la equidad en las oportunidades y en el acceso a los asuntos fundamentales. Para lograr que una organización pueda cumplir con ese papel e incidir en las políticas públicas debe contar con un conocimiento de lo público, usar herramientas y planear estrategias, y debe construir capacidades y re-

cursos para diseñar e implementar sus planes de incidencia. Constituye una herramienta más de la democracia, fomenta la transparencia y la rendición de cuentas del gobierno, promueve y defiende los derechos humanos y el estado de derecho, incorpora a más actores privados en la esfera pública, propicia la participación de los sectores más pobres en las políticas públicas y contribuye a la formulación de los problemas públicos; así como a la evaluación y ajuste de la política social a través de procesos de monitoreo y contraloría social.

BIBLIOGRAFÍA

- Acotto, Laura. 2003. *Las organizaciones de la sociedad civil*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Alcántara Sáez, Manuel, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez López. 2005. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Angelaki, Marina. 2016. "Policy Continuity and Change in Greek Social Policy in the Aftermath of the Sovereign Debt Crisis." *Social Policy and Administration* 50(2): 262-277.
- Bauer, Johannes M., Frank Häge y Volker Schneider. 2004. *Political and societal veto-players in regulatory reform: the transformation of telecommunications in OECD countries*. Ponencia presentada en la reunion annual de la Midwest Political Science Association, Chicago, 15-18 de abril.
- Bolton, Matthew. 2017. *How to Resist: Turn Protest to Power*. Londres: Bloomsbury.
- Burma Issues. 1994. *Human Rights Information Manual: Tools for Grassroots Action*. Burma Issues: Bangkok.
- Carrera, Leandro, Marina Angelaki y Daniel Carolo. 2010. "Political Competition and Societal Veto Players: The Politics of Pension Reform in Southern Europe." *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche* 1: 5-31.
- Carrillo-Flórez, Fernando y Dennis P. Petri. 2009. *Quality of Democracy and Parliamentary Reform in Latin America: How Europe Can Help*. Stockholm: International IDEA.
- Dabène, Olivier. 1997. *La région Amérique latine: Interdépendance et changement politique*. Paris: Presses de Sciences Po.
- _____. 2006. *L'Amérique latine à l'époque contemporaine*. Paris: Armand Colin.
- _____. 2008. "Enclaves autoritaires en démocratie: perspectives latino-américaines." En *Autoritarismes démocratiques et démocraties autoritaires au XXIe siècle: Convergences Nord-Sud*. Olivier Dabène, Vincent Geisser y Gilles Massardier (eds.). pp. 89-112. Paris: La Découverte.

- Durkheim, Émile. 1893. *De la division du travail social*. Paris: Presses universitaires de France.
- Ethos. 2017. *Descifrando el Gasto Público en Seguridad*. Disponible en: <https://ethos.org.mx/es/ethos-publications/reporte-ethos-descifrando-gasto-seguridad/>.
- Fink, Simón. 2009. "Churches as Societal Veto Players: Religious Influence in Actor-Centred Theories of Policy-Making". *West European Politics* 32(1): 77-96.
- Font, Joan y Ricard Gomà. 1999. "La participación ciudadana en la política local". En *Informe España*. Madrid: Fundación Encuentro.
- Galbraith, John Kenneth. 1952. *American Capitalism: The Concept of Countervailing Power*. Boston: Houghton Mifflin.
- Gibson, Edward. 2005. "Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries". *World Politics* 58(1): 101-132.
- Giraudy, Agustina. 2009. *Subnational Undemocratic Regime Continuity After Democratization: Argentina and Mexico in Comparative Perspective*. Tesis doctoral, Chapel Hill: University of North Carolina.
- Glasius, Marlies. 2018. "What authoritarianism is... and is not: a practice perspective". *International Affairs* 94(3): 515-533.
- Hirschman, Albert. 1970. *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. 1963 [1993]. *Journeys toward progress. Studies of economic policymaking in Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Inter-American Commission on Human Rights (IACHR). 2015. *The Human Rights Situation in Mexico*. Washington DC: Organization of American States.
- Kaplan, Karyn. 2009. *Human Rights Documentation and Advocacy. A Guide For Organizations Of People Who Use Drugs*. New York: Open Society Institute.
- Kotzian, Peter. 2009. *Delegation and Control in Health Care Systems. Volume 2. Institutions, Achievement, and Efficiency in 22 OECD Health Care Systems*. Darmstadt: Technical University of Darmstadt.
- Launay Gama, Claire y Olivier Dabène (eds.). 2019. *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo.
- Morgenstern, Scott y Benito Nacif (ed.). 2002. *Legislative Politics in Latin America*. New York: Cambridge University Press, New York.
- Murillo, María Victoria. 2003. *Sindicatos, coaliciones y reformas de mercado en América Latina*. Madrid: Siglo XXI.
- Naím, Moisés. 2014. *The End of Power: From Boardrooms to Battlefields and Churches to States, Why Being In Charge Isn't What It Used to Be*. Philadelphia: Basic Books.
- O'Donnell, Guillermo. 1993. *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries*. Disponible en: https://kellogg.nd.edu/sites/default/files/old_files/documents/192_0.pdf.

- Olson, Mancur. 1971 [2014]. "La lógica de la acción colectiva". En *Diez textos básicos de ciencia política*. Albert Batlle (ed.). pp. 203-220. Barcelona: Ariel.
- Pascal, Blaise. 1670 [2011]. *Pensées sur la justice. Trois Discours sur la condition des Grands*. Paris: Flammarion.
- Payne, Mark, Daniel Zovatto y Mercedes Mateo Díaz. 2002. *Democracies in Development. Politics and Reform in Latin America*. Washington DC: Inter-American Development Bank/International Institute for Democracy and Electoral Assistance/the David Rockefeller Center for Latin American Studies/Harvard University/International IDEA/The John Hopkins University Press.
- Pérez-Liñan, Aníbal. 2007. *Presidential Impeachment and the New Political Instability*. New York: Cambridge University Press.
- Petri, Dennis P. y Jose Antonio Pastor. 2017. *Aprendamos a incidir: estrategias y herramientas para una incidencia política efectiva*. San José: Foundation Platform for Social Transformation.
- Petri, Dennis P. y Jean Paul Vargas. 2009. *Parliamentary questions: comparative analysis of the Municipal Affairs Committees in Central America and the Dominican Republic*. Ponencia presentada en el European Consortium for Political Research, Paris Conference on Parliamentary Questions, Paris, 12-14 de marzo.
- Petri, Dennis P. 2006. "Las Autonomías Departamentales: la tarea principal de la Asamblea Constituyente en Bolivia". *Visages d'Amérique latine* 4: 89-98.
- _____. 2008. *De sociale dialoog in Latijns-Amerika nader beschouwd*. The Hague: Sociaal-Economische Raad.
- _____. 2016. *Les filtres de la représentation au Guatemala : clés pour interpréter le processus électoral de 2015*. Disponible en: <https://www.sciencespo.fr/opalc/sites/sciencespo.fr.opalc/files/Filtres%20de%20la%20re%20presentation---%20%20Guatemala%20-%20PETRI.pdf>.
- _____. 2019. "Epílogo: El decálogo de la incidencia". En *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Launay Gama, Claire y Olivier Dabène (eds.). pp. 217-231. Buenos Aires: Teseo.
- Rosen, Jonathan y Roberto Zepeda. 2016. *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition from Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*. Lanham: Lexington Books.
- Sánchez de Dios, Manuel. 2008. *Parliamentary accountability in Europe: How do parliaments of France, Italy and Spain fight information asymmetries?*. Ponencia presentada en el first workshop of The Research group on 'Parliamentary accountability', Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, España, 14-16 de febrero.
- Sartori, Giovanni. 2005. *Ingeniería Constitucional Comparada: una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Savater, Fernando. 2014. *Política para Amador*. Barcelona: Ariel.

- Schmitt, Sophie, Eva Maria Euchner y Caroline Preidel. 2013. "Regulating prostitution and same-sex marriage in Italy and Spain: the interplay of political and societal veto players in two catholic societies". *Journal of European Public Policy* 20(3): 425-441.
- Sharp, Gene. 1993. *From Dictatorship to Democracy: A Conceptual Framework for Liberation*. Boston: The Albert Einstein Institution.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players. How Political Institutions work*. Princeton: Princeton University Press.
- Vargas, Jean Paul y Dennis P. Petri. 2009. "Participación ciudadana y cohesión social en América Central". En *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*. Fernando Carrillo-Flórez (ed.). pp. 197-217. La Paz: Plural Editores/Interamerican Development Bank/European Commission.
- _____. 2008. *Efectividad parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José: AECID.
- Young, Joseph y Laura Dugan. 2011. "Veto players and terror". *Journal of Peace Research* 48(1): 19-33.

ANEXO 1: El documento de política pública

Para evitar argumentos morales y fundamentalistas, los actores políticos deben desarrollar contribuciones constructivas a los debates sobre políticas públicas (en cualquier área). Esta sección explica los pasos para elaborar un documento de política pública que, sin sobrepasar nunca dos páginas, resulte accesible, digerible y puntual para incidir. Su realización es indispensable para la elaboración y la planificación de una estrategia de incidencia política.

1. Resumen ejecutivo (100 palabras)

Es un texto breve que analiza y explica los aspectos más importantes de las secciones a desarrollar en la política pública. Hacer este resumen, cuyo fin es ayudar a los lectores a conocer rápidamente la información, es todo un arte, pues sin evadir detalles, los simplifica. Es una sección inteligente que debe captar la atención, impactar y motivar en cuanto a contenido, hechos y propuesta.

2. Objetivos (50 palabras)

Un objetivo es aquello que se desea o se necesita alcanzar mediante acciones concretas. Consiste en llegar a la meta para cumplir la misión. Es una expresión que tiene un propósito en un período determinado y debe responder a preguntas como ¿qué? o ¿para qué? Se recomienda no utilizar objetivos generales o varios objetivos específicos. La organización define un único y específico objetivo, que apunte directamente al tema seleccionado; debe ser concreto, medible y realizable. Esto ayuda a que esté focalizado.

3. Descripción del estado actual del tema (300 palabras)

Consiste en razonar determinado problema en el contexto actual. Es un proceso ejecutado a través de un diagnóstico de la situación vigente, que profundiza sobre el tema en estudio para, posteriormente, llegar a una acción de intervención y transformación. En esta sección, deben considerarse dos aspectos: la descripción cuantitativa y la cualitativa.

- **Descripción cuantitativa:** Los números son la herramienta más objetiva y creíble, además de poseer la ventaja de medición. Ejemplo: En Cartagena (localidad) hay un 1,3% (descripción cuantitativa) de niñas que han sido abusadas sexualmente (el suceso a medir).
- **Descripción cualitativa:** Si bien el nivel cuantitativo es relevante, también es cierto que los números no siempre dicen todo. Aquí se trata de realizar un análisis interpretativo del hecho. Hay que explorar las causas. Ejemplo: En Cartagena (localidad) las niñas son víctimas de abuso sexual (suceso) debido a la cultura permisiva y negligencia de las autoridades (descripción cualitativa con análisis interpretativo).

4. Marco institucional-legal respecto al tema (100 palabras)

El proceso para elaborar una política pública requiere conocer la normativa constitucional, mandatos institucionales y las leyes relacionadas con el tema a nivel regional, nacional y local. Es muy importante identificar si las facultades relativas al tema corresponden al gobierno nacional o al gobierno local. Este diagnóstico indica lo que ya hizo o se está haciendo, así como los vacíos existentes. Luego de conocer este marco institucional-legal, se estudiarán las debilidades que pueden ser satisfechas con esta política pública. No se pueden obviar los cambios y necesidades actuales puesto que los problemas de orden social varían constantemente y con rapidez, por lo que su estudio es vital.

5. Papel de la organización (50 palabras)

Cada organización debe explicar en detalle, pero de forma resumida, el rol que desempeña como promotora del tema considerado. Esta fase muestra su autoridad en el tema, aprovecha el conocimiento del trabajo de campo y la experiencia como una ventaja para generar propuestas de incidencia. El rol que desempeña cada organización es una tarea de conocimiento procedimental, es decir, cómo hacerlo. Se recomienda realizar un ejercicio FODA (Fortalezas – Oportunidades – Debilidades – Amenazas) de la organización que emprende el proceso de incidencia política a modo de autoanálisis.

6. Aspectos críticos del problema e implicaciones de política pública (300 palabras)

Se recomienda realizar otro análisis FODA, pero esta vez en torno al tema sobre el cual se pretende incidir. Este ejercicio permite determinar aquellos aspectos y enfoques del tema que tienen probabilidades de tener apoyo social o político, y de forma general si tiene viabilidad como objeto de incidencia política. Aquí, se debe explicar

la visión sobre lo propuesto de forma general. Con el respaldo de todo lo anterior (el diagnóstico, el marco institucional y legal para atacar el problema), se proponen sugerencias o recomendaciones generales de política pública. Esta etapa debe contestar preguntas que emergen a partir del análisis del tema observado:

- ¿Por qué es un problema?
- ¿Por qué justifica una intervención?
- ¿Cuáles son los fallos hallados en el marco legal?
- ¿Cómo resolverlos?
- ¿Hay falta de capacidad institucional?
- ¿Cuáles son las causas más agudas?

7. Recomendaciones de política pública (200 palabras)

Cuando un asunto tiene relevancia para la población, se efectúa una recomendación de carácter público. Son propuestas de temas selectos, donde se filtra la información del problema y se proveen elementos para enfrentarlo. Cada socio elabora sugerencias significativas y toma en cuenta las prioridades del proceso de incidencia. Expone dichas ideas ante la sociedad y autoridades para incidir en la búsqueda de soluciones.

Para lograr una mejoría deben considerarse temas como estrategia y táctica. La primera consiste en responder ¿qué debe hacerse en una determinada situación? Y hacer un plan de acción. La segunda, responde a ¿cómo se ejecutan esos planes e ideas? Ambas deben ir de la mano, ya que sin una táctica es imposible concretar la estrategia y sin estrategia no se tienen objetivos claros. En las recomendaciones resulta esencial que ambos conceptos (qué y cómo) sean, además de realizables, llamativos.

Por ejemplo:

- Es necesario disminuir el maltrato infantil en las familias. Las cifras muestran un aumento de niños agredidos físicamente (Estrategia – responde al ¿qué?).
- Se pretende disminuir estas cifras, mediante capacitaciones, talleres, creación de obras artísticas que involucren a las familias para crear relaciones saludables en los hogares (Táctica – responde al ¿cómo?).

ANEXO 2: Herramienta para la documentación de incidentes de violación a los derechos humanos

REPORTE DE INCIDENTE

Fecha

Ubicación (Ciudad de residencia, estado, país)

¿A qué comunidad perteneces?

Describe la forma en que tú o tu familia fueron atacados. ¿Cuándo sucedió? ¿Fue abuso físico o verbal? Agrega tantos detalles como puedas.

¿Sabes quién te atacó a ti o a tu familia? ¿Dónde están? ¿Pertenecen a algún grupo? Agrega tantos detalles como puedas.

¿Sabes por qué tú o tu familia fueron atacados? Agrega tantos detalles como puedas.

¿Denunciaste el ataque? ¿A quién? ¿Alguien te ayudó a presentar la denuncia? Agrega tantos detalles como puedas.

¿Qué respuesta obtuviste después de la denuncia?

¿Crees que serás atacado de nuevo? ¿Por qué?

Agrega toda la información adicional que consideres conveniente:

Participación ciudadana en situaciones de conflicto y posconflicto

Marlies Glasius⁸

En el 2005, una nueva serie de informes (los Human Security Reports o Informes de Seguridad Humana, en español), anunció la trascendental noticia que el mundo se estaba volviendo más seguro. Primero que nada, el número de guerras había disminuido un 40% entre 1992 y 2003. Segundo, el número de combatientes que moría en el campo de guerra (llamadas “muertes en combate”) había disminuido rápidamente (Human Security Centre, 2005, 29). La primera tendencia sobre el número decreciente de guerras, no se mantuvo: en el *Human Security Report* más reciente se puede observar que hubo un aumento vertiginoso en el número de guerras nuevamente en el periodo de 2004-2008 (Human Security Report Project, 2012, 158).

Sin embargo, la mayor parte de las críticas al informe fueron hacia el segundo mensaje, es decir, al número decreciente de muertes en combate. Las críticas consideraron obsoleto el enfoque en las muertes en combate y afirmaron que el número de víctimas indirectas de guerra era mayor que nunca. La discusión se centró en la extendida guerra en la República Democrática del Congo (RDC).

De acuerdo con el Comité Internacional de Rescate, 5.4 millones de personas habían muerto en la RDC entre 1998 y 2007, ya sea como resultado directo de la guerra, o debido al hambre, a la enfermedad o al agotamiento como resultado indirecto de la guerra (International Rescue Committee, 2007, 16). Otra organización, la Secretaría de la Declaración de Ginebra, ha calculado que hasta tres cuartas partes de las víctimas de violencia armada estaban en países que no estaban oficialmente en guerra (Geneva Declaration Secretariat, 2008; 2011; 2015). Existen debates intensos sobre la fiabilidad de los métodos utilizados y sobre las even-

8 Este capítulo es una versión editada del discurso con motivo de la aceptación de la cátedra especial sobre la participación de los ciudadanos en situaciones de guerra y zonas posconflicto en *Vrije Universiteit Amsterdam* que pronunció la autora el 15 de noviembre de 2012. Traducción del inglés al español por Christy Quesada. Texto original disponible aquí: https://pure.uva.nl/ws/files/2783267/170828_Inaugural_Speech_Glasius_tcm250_343104.pdf.

tuales cifras en ambos informes (International Rescue Committee, 2007 y Human Security Report Project, 2011, 107-135). Esto no es sorprendente: en lugares donde las personas morían como resultado de la violencia o el agotamiento, las estadísticas no estaban a la mano para ser contabilizadas.

No obstante, más allá de estos debates, también existe un nuevo consenso: generalmente son muchas más las víctimas civiles como resultado directo o indirecto de conflictos violentos que los soldados que mueren en el campo de batalla. Lo anterior se puede ver en el *Human Security Report* donde se observan las cifras que lo demuestran. Algunos todavía consideran que son cifras muy conservadoras en relación al número de guerras africanas (Human Security Report Project, 2005, 140).

Sigue siendo discutible si el número de civiles es una tendencia relativamente nueva o el descubrimiento reciente de una vieja realidad,⁹ pero el impacto desproporcionado de los conflictos violentos en los no combatientes ahora es generalmente aceptado.

Al mismo tiempo, estas cifras proporcionan una visión muy parcial sobre la realidad de las situaciones de conflicto violento. Como se mencionó, contar a las víctimas civiles puede ser difícil, pero contar a los muertos es más fácil que cuantificar las formas mediante las cuales las personas *sobreviven*. El énfasis en las muertes crea una impresión errónea que los civiles son solo víctimas de conflictos violentos, pasivamente a la espera de ser abrumados por la violencia o el agotamiento. Por lo tanto, en esta reflexión se quiere discutir sobre la participación ciudadana en el conflicto, y hacer visible qué hacen los civiles cuando son confrontados con violencia.

Primero se hacen algunas observaciones sobre las formas en que la interpretación del concepto de “seguridad” ha cambiado en décadas recientes. Luego, se explica por qué se opina que el concepto de “seguridad humana” debe ser esencial para la investigación, la incidencia y la política con relación al conflicto violento. Después, se examinan las limitaciones de la comprensión actual de la seguridad humana y se cambia el enfoque hacia la participación ciudadana en situaciones de conflicto. Se describe cómo los ciudadanos se protegen a sí mismos a través de estrategias de evasión, cumplimiento, acción colectiva o levantamiento en armas y se discuten las nuevas preguntas de investigación y práctica planteadas por estas formas de participación ciudadana en situaciones

9 Una excelente discusión sobre esta controversia se encuentra en Roberts (2010, 115-136).

de conflicto, las cuales se están mapeando muy recientemente. Finalmente se discute sobre la participación ciudadana más allá de la mera supervivencia: la búsqueda de la justicia en situaciones de conflicto y posconflicto.

Un cambio en el concepto de seguridad

Como se ha señalado anteriormente, los recientes debates respecto a si el mundo es cada vez más seguro o peligroso, se han centrado en las víctimas en la RDC. Aunque este debate se refería aparentemente a los números y a las formas de contar, la cuestión subyacente era relativa al significado de la seguridad, y si el hambre y la enfermedad —en el contexto de un conflicto violento o no— deben considerarse también como amenazas a la seguridad.

Ahora es habitual señalar que los debates sobre el concepto de “seguridad” en los últimos 30 años han pasado exclusivamente de centrarse en la seguridad estatal o nacional, a una noción mucho más amplia de la seguridad humana, tanto a nivel global como a nivel individual.¹⁰ Este retorno al individuo como referente de la seguridad tiene su origen, de manera no reconocida, en los movimientos pacifistas europeos. Dos individuos, ambos conectados a la historia del IKV (*Interkerkelijk Vredesberaad*, o en español Consejo Intereclesial de Paz), merecen particular mención a este respecto: Mient Jan Faber de los Países Bajos y Mary Kaldor del Reino Unido fueron figuras destacadas en el movimiento antinuclear, el cual planteaba la pregunta sobre si las armas nucleares, en suelo europeo, harían que Europa fuese más seguro para sus ciudadanos, o lo opuesto. Movilizaron millones de personas bajo la premisa que las armas nucleares eran en realidad una amenaza a la seguridad humana, a pesar de que este término aún no se utilizaba.

Aunque los diálogos con los disidentes de Europa del Este fueron menos conocidos por un público más amplio, fueron igual de importantes para el cambio de mentalidad en materia de seguridad, y también para el futuro de IKV. Estos intercambios (que finalmente tuvieron un impacto duradero para ambas partes), inicialmente tensos y difíciles, condujeron a la percepción que el desarme europeo y el respeto a los

10 Según la historiadora Emma Rothschild, esta no es una innovación de finales del siglo xx, sino parte de un renacimiento (aunque en gran medida inconsciente) de un concepto temprano de seguridad. Hasta las guerras napoleónicas, los filósofos políticos consideraban la seguridad como un estado de ser perseguido por individuos (Rothschild, 1995, 53-98).

derechos humanos en Europa del Este no eran objetivos contrapuestos, sino de que ambos eran elementos necesarios para una transición pacífica en Europa.¹¹

El concepto de “seguridad humana”, sin embargo, llegó de una dirección muy diferente: el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas dedicó su *Informe de Desarrollo Humano* a este en 1994 (PNUD, 1994). Este empleó un extenso concepto de seguridad humana, con no menos de siete elementos: seguridad económica, seguridad alimentaria, seguridad sanitaria, seguridad ambiental, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política. Esto hizo que el concepto de “seguridad humana” fuera difícil de distinguir del otro famoso concepto del PNUD: “desarrollo humano”, y el lanzamiento del nuevo concepto fue destinado, al menos en parte, a generar más atención y fondos para la reducción de la pobreza en el nombre de la seguridad (Glasius, 2008, 40-42).

Unos años más tarde, Canadá también adoptó la seguridad humana como un nuevo concepto guía para su política exterior, sin embargo, empleó una definición mucho más reducida sobre la seguridad humana: “libertad de amenazas generalizadas a los derechos de las personas, su seguridad o incluso sus vidas” (Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional, 1999). Éste relacionaba la seguridad humana a la noción de la “vida libre del miedo” del discurso del presidente Roosevelt (1941) sobre las Cuatro Libertades.

Posteriormente, Japón también había surgido como promotor de la seguridad humana. Este país no brindó una contribución conceptual propia, sino otorgó apoyo financiero a una Comisión de Seguridad Humana de las Naciones Unidas, presidido por la ex Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados, Sadako Ogata y el Premio Nobel, Amartya Sen.¹² El informe de 2003 de esta comisión, *Human Security Now* llegó con una definición más clara que la del PNUD, pero más amplia que la de Canadá: “para proteger el núcleo vital de todas las vidas humanas en formas que mejoren las libertades y la realización humana” (Comisión sobre Seguridad Humana, 2003). El informe también

11 La relación entre la paz y los derechos humanos resulta ser mucho más compleja de lo que sugería la vieja oposición o el nuevo eslogan “no hay paz sin justicia”. La organización Pax Christi ha reconsiderado en años recientes esta relación, como se reflejó en su informe *Peace and Justice: On the Dilemmas in Peace Negotiations* (2010). Académicos en los Países Bajos también están comprometidos a investigar sobre esta relación con mayor profundidad (Parlevliet, 2011, 377-404; Ruggeri y Burgoon, 2012).

12 Japón también estableció un fondo para una amplia gama de proyectos de la ONU dirigidos a “beneficios concretos y sostenibles de personas y comunidades vulnerables amenazadas en su supervivencia, sustento y libertad”.

argumenta que la seguridad humana debe ser igualmente un tema de “protección y empoderamiento”. Este informe proporciona un punto de partida adecuado para reflexionar sobre la seguridad humana como un concepto orientador de la investigación, la crítica y la política.

Seguridad humana como concepto orientador de la investigación, la crítica y la política

Investigación

Si se está de acuerdo con la Comisión de Seguridad Humana cuando esta se refiere al “núcleo vital de todas las vidas humanas”, esto incluye tanto la “vida libre de la necesidad” (*freedom from want*) como la “vida libre del miedo” (*freedom from fear*). El informe *Human Security Now* presta exactamente la misma atención a los aspectos socioeconómicos de la seguridad humana que a la seguridad física, pero no comienza a abordar los dos aspectos de manera holística. Una agenda de investigación centrada en el concepto de seguridad humana debe ser capaz de contribuir a una mejor comprensión de la relación entre las amenazas económicas y físicas a la seguridad humana. Sin embargo, estas conexiones son inevitablemente complejas. La codicia no es la principal causa de la guerra, como ahora también acepta su principal promotor inicial, Paul Collier (Collier, Hoeffler y Rohner, 2008, 1-27), así como la pobreza no es la principal causa del terrorismo (Abadie, 2004). Se comienza a reconocer que la experiencia subjetiva de la desigualdad puede ser un factor importante en los procesos de movilización, que pueden ser de naturaleza violenta o no violenta, que la disponibilidad de un “botín” fácil de cosechar y comercializar, como los diamantes y el coltán, puede desempeñar un papel en la aparición y permanencia de los conflictos violentos, y finalmente, que la falta de trabajo de hombres jóvenes puede ser un obstáculo para una paz duradera (Berdal y Malone, 2000; Ballentine y Sherman, 2005; Stewart, 2008).

Cuando se amplía la perspectiva, es posible imaginar que las barreras al comercio y los subsidios a la exportación, el comercio de armas, los derechos de propiedad intelectual sobre medicamentos básicos, la migración y las políticas sobre refugiados, y el apoyo a las organizaciones multilaterales, pueden tener un impacto sobre la seguridad humana del mundo. Sin embargo, como lo exponen los debates sobre las bajas

relacionadas con la guerra, expuestos al inicio, está lejos de ser fácil demostrar de forma convincente tales conexiones causales a nivel macro. Pero un enfoque de seguridad humana permite que la investigación se desplace de la pregunta: “¿cómo comienza la guerra?” a la pregunta más inmediata: “¿qué amenaza a las personas en su seguridad?”

Crítica

Los tomadores de decisión en Europa son ambiguos en su relación con el concepto de seguridad humana. Por un lado, a veces reaccionan al afirmar que “ya lo estamos haciendo, solo que no lo llamamos así”. Por el otro lado, también afirman que el concepto es demasiado utópico (Kaldor *et al.*, 2007, 274-281). Precisamente porque el concepto no ha sido ni rechazado ni adoptado inequívocamente por los tomadores de decisión, puede servir de puente entre las políticas públicas y aspiraciones normativas (Glasius, 2008, 39-40; Gasper, 2005, 221-245; St. Clair, 2004, 178-192). El concepto no ha resultado, como lo temía Johan Galtung en 2003, lo suficientemente flexible como para ser utilizado como etiqueta legitimadora de las políticas exteriores existentes. En particular, la seguridad humana no ha sido utilizada por los Estados para legitimar las intervenciones en Afganistán e Irak. Por el contrario, ha sido utilizado por actores no estatales para criticar esas intervenciones y, en particular, las bajas civiles causadas por las fuerzas armadas occidentales (Glasius, 2008, 43-44; Glasius, 2012, 170-171). El concepto de seguridad humana puede servir de espejo crítico para la política (Werthes y Bosold, 2006), pero sigue siendo demasiado poco utilizado de esta manera, a pesar de su atractivo intuitivo para un público más amplio. Ahora que un extenso abanico de tomadores de decisión ha llegado a apoyar retóricamente el concepto de seguridad humana, es tiempo de dejar claro que las políticas destinadas a demonizar selectivamente a los actores violentos en países pobres no son suficientes como “políticas de seguridad humana”.

No todo el mundo considera que la “seguridad humana” tiene un potencial tan crítico. Académicos como David Chandler y Antonio Franceschet (Chandler, 2012, 213-229; Franceschet, 2005, 1-23) consideran que pertenece a una tendencia de “securitización” (*securitization* en inglés) (Buzan *et al.*, 1998): conseguir que suenen las alarmas al identificar nuevos problemas como amenazas a la seguridad colectiva. Según esta perspectiva, no solo los documentos políticos, sino también los informes de los centros de estudio y las ONG occidentales han contribuido

a crear la imagen de que las “amenazas a la seguridad”, en constante expansión, en la cual fenómenos como el comercio de armas y drogas, la trata de personas y el radicalismo étnico y religioso se caracterizan por proceder de zonas de conflicto ingobernables en el Sur bárbaro y son una amenaza para “nosotros”, los ciudadanos de países decentes. Estos discursos, contrarios a las aspiraciones universalistas del concepto de “seguridad humana”, en realidad crean una fuerte distinción entre “nuestro mundo” y “su mundo”. Los críticos tienen razón al señalar los peligros de una línea de razonamiento que sugiere que los problemas de seguridad en otras partes del mundo deben ser abordados porque pueden afectar a los occidentales. Esto haría que la seguridad humana pase de ser una norma universal a ser la justificación de un derecho desigual a la seguridad.¹³

Pero su preocupación por estos dispositivos retóricos no hace que la seguridad humana sea fundamentalmente inadecuada para criticar las políticas públicas. El concepto igualmente sirve para destacar las amenazas que ese “nosotros” en el Norte plantea a “su” seguridad. Y este “nosotros” crítico no tiene que constituir inevitablemente una referencia a los abusos estadounidenses en el marco de la guerra contra el terrorismo. El “nosotros” puede emplearse igualmente para referirse a los empresarios neerlandeses Frans van Anraat o Guus Kouwenhoven, o a “nuestros” fondos de pensiones, con acciones en una compañía de renombre como Shell, que ha sido declarada responsable de la contaminación que atenta contra la vida en Nigeria (Amnistía Internacional y CEDHA, 2011).

Política

Finalmente, la seguridad humana puede servir como un concepto orientador, no solo para investigar y criticar la política, sino también como una guía para las políticas gubernamentales. En la literatura académica, la seguridad humana a veces se plantea como un retroceso de

13 El autor del presente artículo también ha sido culpable de este tipo de razonamiento, en particular en el contexto de un intento de conseguir que la seguridad humana se adopte como un principio político de primer orden para la Unión Europea. El informe *A Human Security Doctrine para Europa*, publicado en 2004 por un Grupo de Estudio Europeo convocado por Mary Kaldor, del cual el autor fue coordinador, contiene el siguiente pasaje: “La idea de un enfoque de seguridad humana es que los europeos no pueden estar seguros mientras otros en el mundo viven en una grave inseguridad. En los Estados que fracasan y en las zonas de conflicto, la economía criminal se expande y se exporta: el tráfico de drogas, la trata de personas, la trata de personas y la fácil disponibilidad de armas pequeñas, e incluso el embrutecimiento de la sociedad no se contienen dentro de la zona de conflicto, sino que se sienten más allá de ella, incluso en Europa.”

la relación de legitimidad entre Estados y ciudadanos. Edward Newman, por ejemplo, afirma que la legitimidad del Estado estaba tradicionalmente fundada en su control sobre el territorio, su autonomía y el reconocimiento de éste por otros Estados, y que la seguridad humana por el contrario asume que el Estado está ahí para proteger a las personas y basa su legitimidad en dicha protección (Newman, 2010, 79). Se teoriza que no se trata de un retroceso, sino de un regreso a la base original de la autoridad legítima. Se cita el *Plakkaat van Verlatinghe*, el Acta de Abjuración neerlandesa, firmada el 26 de julio de 1581, que constituía una declaración de independencia de los Países Bajos del Norte:

En tanto que Dios no creó a los súbditos para el Príncipe, para que le sirvan en todo lo que ordene, sea piadoso o impío, correcto o incorrecto, y para que le sirvan como esclavos, sino al Príncipe para los súbditos, sin los cuales no sería Príncipe. (*Plakkaat van Verlatinghe*, 1581)

Sin embargo, el concepto de seguridad humana, tal y como lo interpreta la Comisión de Seguridad Humana, va un paso más allá. La responsabilidad de la seguridad de las personas ya no recae exclusivamente sobre su propio “príncipe”, sino también sobre la comunidad internacional. La doctrina de la responsabilidad de proteger (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2006) concreta este pensamiento: si el Estado abandona su responsabilidad hacia sus ciudadanos, otros tienen, no el derecho, sino la obligación de proteger a esos ciudadanos.

Esta doctrina ha permitido, sin duda, un enfoque más intervencionista en los conflictos violentos. Las intervenciones en Libia y Costa de Marfil, así como la falta de intervención en Siria ha revitalizado el debate sobre la intervención humanitaria, ahora también conocida como “la responsabilidad de proteger”. Sin embargo, esta vez el debate ha aportado pocas novedades. La discusión todavía se centra en si existe o no el derecho o la obligación de intervenir. Una mayor atención a la seguridad humana puede desplazar el debate hacia la forma de cómo proteger realmente a los ciudadanos.

Pero, aunque el concepto de seguridad humana ayuda a plantear la pregunta de cómo proteger a las personas, esta no responde a la pregunta. Por eso es que muchos consideran el concepto como “demasiado vago”. Aquí se ha tratado de operacionalizar el concepto al desarrollar el cómo debe transformarse la concepción de las cuatro tareas tradicionales en la guerra para contribuir realmente a la seguridad humana (Glasius, 2008, 45-51).

Primero, la idea de luchar contra el enemigo como soldados, debe transformarse en una “política robusta” para proteger a las personas. Segundo, la ayuda humanitaria de emergencia que adopta un acercamiento de arriba hacia abajo, para pensar en lo que necesitan las personas (el “enfoque de alimentos y mantas”) debe transformarse en una ayuda participativa y orientada a la demanda, incluso en situaciones de crisis. Tercero, el espía que reúne información secreta sobre el enemigo debe transformarse en un “trabajador de la información” que convierte en su tarea principal el intercambio de información mutua entre las poblaciones locales y el personal internacional. Finalmente, el burócrata que desde una oficina con aire acondicionado construye un sistema estatal en nombre de la comunidad internacional, debe transformarse en alguien que esté a disposición de la población local en sus propios intentos de crear instituciones de gobierno viables.

Más allá del paradigma de la salvación: la participación ciudadana en los conflictos

Con anterioridad, lo recomendado en un artículo pasado de la presente autora, no va lo suficientemente lejos. Aunque pretende mejorar las conexiones con los procesos locales, sigue tomando como punto de partida lo que Frédéric Mégret ha llamado el “paradigma de la salvación” (Mégret, 2009, 575-595): el “nosotros” emprende misiones para protegerlos a “ellos”. Existe una literatura emergente (véase por ejemplo Baines y Paddon, 2012, 231-247; Barrs, 2010; Bonwick, 2006, 270-277; South *et al.*, 2012), alimentada tanto por académicos como por profesionales, que da vuelta al paradigma de la salvación. Estos y otros autores toman como punto de partida la realidad que la comunidad internacional suele ser incapaz de proteger a las personas, o no está dispuesta a hacerlo.

La protección puede fallar por razones cínicas del pragmatismo político, o porque la protección del propio personal, incluso del personal militar, es priorizada por sobre la protección de otros (Bonwick, 2006, 274), o simplemente porque los cuerpos de paz no pueden estar siempre en cada pueblo (Boutellis, 2011, 4), y los actos violentos pueden a veces cometerse más rápido de lo que cualquier intervención puede proteger (Kuperman, 2004, 64). La mayoría de los autores que se enfocan en la autoprotección no afirman que la intervención protectora desde afuera sea innecesaria, sino que toman como punto de partida un mapeo de lo que las personas hacen para protegerse a sí mismas, solo para considerar

en qué medida las iniciativas internacionales de la seguridad humana, armadas o no, se pueden conectar con ellas.

Inspirado en esta literatura, en este apartado se trata de describir qué hacen realmente las personas cuando se enfrentan a conflictos violentos. Se discutan cuatro tipos de estrategias: la evasión, el cumplimiento, la acción colectiva y la toma de armas.

Evasión

Evitar las amenazas a menudo se traduce en huir, a veces de forma local, otras veces a miles de kilómetros de distancia. En el 2011, más de 26 millones de personas habían huido dentro de su propio país (IDMC, 2012, 8).

En el proyecto Dix y Pollock (2019) se encuentran imágenes que intentan capturar visualmente las experiencias de los civiles durante el sangriento final de la guerra civil de Sri Lanka. También se describe gráficamente a una familia que huye varias veces: primero de forma planificada y ordenada, en motocicleta, y luego más tarde, repentinamente, y presa del pánico, a pie a través de un río.¹⁴

En otras referencias, se hace mención de cómo otros civiles se preparan continuamente para la huida: duermen vestidos y siempre tienen una mochila o maleta preparada. También pueden permanecer en su localidad, pero evitan ciertos lugares, rutas u horarios. Esconden dinero, alimento y otros objetos de valor. Evitan cualquier contacto o uso del lenguaje que pueda tener un significado político, o actúan de forma desentendida para evitar sospechas (Blaines y Paddon, 2012, 236-238; Barrs, 2010, 5-6; Bonwick, 2006, 274-275; South *et al.*, 2012, 7).

Cumplimiento

Una segunda estrategia de supervivencia es cumplir con lo que exigen los actores armados (Blaines y Paddon, 2012, 239-240; Barrs, 2010, 4-5; Bonwick, 2006, 275; South *et al.*, 2012, 18). Este puede ser el pago de “impuestos” en términos de dinero o bienes, a veces a múltiples actores, o el trabajo forzado, cocinar o hacer la lavandería. También puede consistir en el cumplimiento de exigencias sexuales, que pueden variar des-

14 Este proyecto es inusual por su metodología. Aunque se trata de una obra de ficción, se basa en una triangulación de relatos procedentes de entrevistas con las víctimas.

de no resistirse físicamente, o la violación, hasta buscar activamente el contacto con militares de alto nivel como protección contra la violencia sexual aleatoria.

El cumplimiento también puede consistir en brindar información a los actores armados, incluso si se traicionan a otros. Los favores sexuales y la traición como estrategias de supervivencia son difíciles de digerir desde el punto de vista de la seguridad y la dignidad humana, pero forman parte inevitable del conjunto de estrategias de autoprotección utilizado por las personas en conflictos violentos.

Acción colectiva

Se ha denominado a la tercera estrategia “acción colectiva” (Barrs, 2010; South *et al.*, 2012, 11-18). Algunos autores la llaman “resistencia”, pero, aunque todas estas estrategias se basan en la resistencia colectiva, no todas las formas de esta se enfrentan realmente al poder armado.

La acción colectiva puede consistir en compartir información sobre los peligros; en estrategias colectivas de evasión, como la construcción de un puente oculto para protegerse del fuego de francotiradores; pero también en el mantenimiento de escuelas, iglesias, medios de transporte o instalaciones médicas; o simplemente en reunirse para el ocio y la charla.

La acción colectiva también puede tomar la forma de negociación colectiva con las partes armadas o de resistencia contra ellas, por ejemplo, con relación a secuestros o impuestos, o con iniciativas de protección interétnicas, interreligiosas o de género, como se vio durante el levantamiento egipcio de 2011.

Toma de armas

Finalmente, los ciudadanos a veces deciden tomar las armas (Bonwick, 2006, 275; South *et al.*, 12-15). La literatura antropológica, incluido el influyente libro de Paul Richards (1996) sobre Sierra Leona y los estudios de Clapham, Boas y Dunn (1998), han mejorado la comprensión sobre lo que motiva a los jóvenes (y a veces a las jóvenes) de ir y pelear, y lo que provoca que dejen de hacerlo.

En los Países Bajos, dos disertaciones doctorales recientes han seguido esta tradición. Trazan los procesos de movilización y desmovilización a nivel de los soldados individuales. Saskia Baas (2012) y Magali

Chelpi-Den Hamer (2011) hablaron con docenas de excombatientes en Sudán y Costa de Marfil respectivamente. Mostraron cómo, en ambos contextos, el peligro inmediato para sus vidas y la de sus familias fue una de las motivaciones principales para ir y pelear, pero entre otras cosas, los agravios personales y el reclutamiento forzado también desempeñaron un papel relevante.

Las novelas de Joe Sacco son enriquecedoras como cualquier escrito de ciencias sociales —pero dirigidas a un público mucho más amplio— al retratar dos mecanismos muy diferentes de movilización. En su clásico *Palestine*, Sacco (2001, 196) relata el proceso de reclutamiento, paso a paso, de un adolescente palestino durante la primera Intifada, desde el grafiti y el reparto de folletos, hasta su registro como miembro de la organización, y su paso a través de las amenazas y la violencia contra ciudadanos considerados colaboradores de la ocupación israelí. En capítulos de *Gorazde*, Sacco (2007, 168-169) describe a grupos armados que repentina y caóticamente se forman en respuesta a una ofensiva.

Nuevas preguntas para científicos sociales y *practitioners*

El nuevo entendimiento de las estrategias de autoprotección de los ciudadanos durante los conflictos armados, los cuales se han categorizado como: evasión, cumplimiento, acción colectiva y toma de armas, plantea nuevas preguntas para los científicos sociales y los *practitioners*. Apenas se conocen qué estrategias dominan bajo qué circunstancias, y qué las hace más o menos exitosas. Las experiencias recientes de *practitioners* indican que la presencia de “líderes naturales” valientes y emprendedores son de crucial importancia para las oportunidades de supervivencia en las comunidades locales. Esto no es de sorprender, pero plantea la pregunta sobre si las ideas e iniciativas de tales líderes pueden transferirse o ampliarse.

En el 2011, un miembro del personal de la ONG internacional *Local to Global Protection* (*De la protección local a la global*, en español) realizaba una investigación sobre las anteriores prácticas de autoprotección civil en la zona fronteriza entre Sudán y Sudán del Sur, cuando estallaron nuevas hostilidades. Se volvió parte de una iniciativa espontánea de autoprotección. Alrededor de 30 jóvenes que habían estado involucrados en proyectos anteriores de ONG, comenzaron a viajar con apoyo financiero mínimo, a pie en equipos de dos, a intercambiar ideas entre pueblos. Estas ideas incluían el uso y suministro de silbatos o bocinas para ad-

vertir sobre ataques inminentes, esconder depósitos de comida en múltiples lugares, recolectar bolsas vacías que puedan rápidamente llenarse con suministros básicos para preparar una rápida huida (Corbett, 2012).

En su informe sobre esta iniciativa, que costó menos de 30 000 dólares, el miembro del personal afirmó que este hecho tuvo más impacto sobre la seguridad de los ciudadanos que la fuerza de las Naciones Unidas en las mismas provincias (Corbett, 2012, 7). Dado que no se está en condiciones para evaluar tal afirmación, está claro que tales iniciativas merecen mucha más atención por parte de los tomadores de decisión y las ONG, pero especialmente de los científicos sociales, que tienen más espacio para evaluar no solo el éxito relativo, sino también el fracaso de esas iniciativas.

La estrategia del cumplimiento plantea muchas preguntas diferentes que pasan a primer plano cuando la situación comienza a des-escalar. Estas preguntas se refieren al trauma individual y a la sanidad, pero también tienen un importante elemento colectivo ¿los ciudadanos de quienes se sabe que han accedido a las exigencias sexuales o que han traicionado a los conciudadanos pueden reintegrarse en la comunidad?

Las dos últimas categorías, la acción colectiva y la toma de armas, plantean la pregunta sobre si se puede generalizar sobre las circunstancias que dan lugar a la resistencia no armada versus las circunstancias que dan lugar a la toma de armas. La investigación académica en este campo aún se divide entre conflictos violentos, estudiado por los politólogos y la participación ciudadana no violenta, estudiada como “movimientos sociales” por los sociólogos. Cada campo ha investigado separadamente qué causa la movilización y bajo qué circunstancias los grupos movilizados, armados o no, tienen más probabilidades de alcanzar sus objetivos.¹⁵

Las diferentes trayectorias de las revoluciones árabes del 2011 demuestran la importancia de estudiar integralmente la resistencia violenta o no violenta. ¿La no violencia es una opción para los actores de la élite o de un movimiento popular? ¿Bajo qué circunstancias es una elección prudente o valiente? ¿La idea de “elección” es apropiada? Y, finalmente, ¿existen indicios de que la no violencia está ganando popularidad?

Se necesita investigar más sobre la medida en la cual los actores internacionales pueden influir en la elección y el éxito de las estrate-

15 Incluso académicos famosos que han investigado tanto las movilizaciones violentas como las no violentas, como Charles Tilly, y más recientemente, Donatella Della Porta (2008), Mary Kaldor (2006) y Michel Wieviorka (2009) en publicaciones separadas, tienden a discutir estas dos vías que pueden tomar los civiles enfadados.

gias de supervivencia de los ciudadanos (Kuperman, 2008, 49-80)¹⁶ ¿Y qué tipo de actores? El estudio previamente mencionado sobre Sudán sugiere que no se debería seguir discutiendo sobre cómo mejorar las misiones de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, sino que deberían cerrarse y reemplazarlas por iniciativas de la sociedad civil. Se argumenta aquí que hay circunstancias en las que no existe alternativa para la protección internacional armada. Sin embargo, las formas que adopta dicha protección todavía requieren una profunda transformación para conectar realmente con las estrategias locales de supervivencia: preferiblemente, por supuesto, apoyar la acción colectiva no violenta, pero si es necesario, también responder a las realidades de evasión, cumplimiento y toma de armas.

Más allá de la autoprotección: justicia transicional

Finalmente, se quiere hacer referencia a lo que hacen los ciudadanos en situaciones de posconflicto, pero a veces incluso en medio de conflictos violentos, los cuales van más allá de salvar la propia vida: pedir, investigar, exigir el reconocimiento de las injusticias. Tales iniciativas, y las instituciones que se derivan de ellas, han llegado a conocerse en los últimos 15 años como justicia transicional (Teitel, 2008, 1).¹⁷ La justicia transicional es un constructo improbable. La idea de transición presupone una trayectoria lineal desde la guerra o la dictadura, o ambas, hasta una sociedad democrática pacífica tal y como lo definió y criticó Carothers (2002, 5-21). Existen muchas definiciones de justicia, pero se emplea en este artículo la que formula Kofi Annan para aclarar el tema: “la responsabilidad y la equidad en la protección y reivindicación de los derechos y la prevención y el castigo de las injusticias” (secretario general de las Naciones Unidas, 2004, 5).

Incluso si una transición se desarrolla de forma pacífica y sin problemas en una dirección democrática, la expectativa de hacer posible la justicia por los agravios del pasado *durante* este proceso es, como mínimo, ambiciosa. No obstante, la justicia transicional, como la seguridad humana, es más que una frase vacía. El nuevo concepto ha

16 Alan Kuperman ha señalado, en el contexto de Kosovo, que las expectativas de intervención pueden en realidad alentar a los ciudadanos a tomar las armas.

17 Según Ruti Teitel, el término se acuñó a finales de la década de 1980 en el contexto de las transiciones latinoamericanas de las formas de gobierno autoritarias a las democráticas.

creado su propia dinámica. Desde su aparición en el contexto de la transformación de regímenes autoritarios y democráticos en América Latina, donde la justicia transicional a menudo solía adoptar la forma de juicios nacionales y/o “comisiones nacionales de la verdad”, el concepto se ha ampliado para abarcar lo que Rangelov y Teitel llaman “la afianzada búsqueda de la justicia” (Rangelov y Teitel, 2011, 162): la exigencia de justicia es ahora escuchada mucho después, como lo fue durante el conflicto armado; en entornos democráticos y autoritarios; así como a través de las fronteras. El menú de la justicia transicional incluye comisiones de la verdad, juicios penales, rituales tradicionales de reconciliación, disculpas oficiales, compensaciones económicas, monumentos, recuerdos e investigación histórica.

Sin embargo, “menú” es un término engañoso. Este crea una impresión falsa que los ciudadanos perjudicados por la violencia pueden elegir libremente entre las distintas formas, y que su apetito de justicia se calmará después de consumir uno o varios platos del menú. Por lo general, no existe tal libertad de elección, y cada mecanismo de justicia tiene sus puntos débiles. Además, los tipos de violaciones a la integridad física o mental, que a menudo acompañan a los conflictos armados contemporáneos, son tan traumáticos para muchas víctimas que tener como opción a la justicia de transición puede ser inadecuado para resolver el problema. Finalmente, es probable que las sociedades donde la justicia transicional se necesita con más urgencia también hayan sido las más desgarradas por el conflicto reciente y sean aquellas donde no existe una base natural de legitimidad para ningún tipo de institución de justicia. Al mismo tiempo, la difusión del concepto de justicia transicional ha causado que las víctimas, con mayor frecuencia, exijan justicia.

Una vez dicho eso, aquí no se considera que la brecha entre las expectativas que suscita la idea de la justicia transicional y lo que las comisiones de la verdad, los juicios penales y otras instituciones pueden realmente ofrecer, sea exclusivamente un problema, por más frustrante que sea para las víctimas. También se trata de una tensión creativa: de la interacción entre instituciones inadecuadas y actores sociales surgen formas nuevas de justicia transicional, aunque se debe ser conscientes de las poderosas desigualdades entre los diferentes actores de estos procesos (Oomen, 2009). Además, incluso, o tal vez precisamente, cuando las instituciones de la justicia transicional se consideran inadecuadas, pueden tener como efecto secundario de abrir debates sobre temas sensibles que pueden, de otro modo, haber seguido siendo tabú, como la

violación, el uso de niños soldados, el asesinato deliberado de cientos de ciudadanos varones en un pueblo. Por ejemplo, puede pensarse en el pueblo de Rawagede en Java en 1947 (Bijl, 2012) o en la presencia de miles de niños y hombres que fueron llevados para ser asesinados en Srebrenica. La justicia transicional no solo es para los ciudadanos de tierras lejanas. La sociedad neerlandesa tiene sus propios tabúes y traumas en materia de justicia transicional, como las llamadas “acciones policiales” en las antiguas Indias Orientales Neerlandesas y la responsabilidad por Srebrenica.

Conclusión

La “participación ciudadana” no es un lente a través del cual se contemplan los conflictos violentos, ni en la academia, ni en la práctica política. Los términos “ciudadanos” y “participación” pertenecen a un vocabulario que se relaciona con la gobernanza interna de la propia sociedad, mientras que los conflictos violentos evocan asociaciones con víctimas que ese “nosotros” necesita salvar y criminales de guerra que ese “nosotros” necesita castigar.

Se denomina aquí a este ensayo *Participación ciudadana en situaciones de conflicto y posconflicto* con el fin de desestabilizar estas asociaciones y hacer más visible la participación de los ciudadanos en los conflictos, no solo como víctimas, sino también como autoprotectores o protectores de sí mismos y buscadores de justicia. Se intenta tender algunos puentes entre la investigación realizada por los académicos en este campo, así como entre el trabajo y el análisis realizado por organizaciones como IKV *Pax Christi*.

BIBLIOGRAFÍA

- Abadie, Alberto A. 2004. “Poverty, Political Freedom, and the Roots of Terrorism”. *Research Working Paper* (1085). Nashville: National Bureau of Economics.
- Amnistía Internacional y Centro de Derechos Humanos y Ambiente (CEDHA). 2011. *The ‘True’ Tragedy: Delays and Failures in tackling Oil Spills in the Niger Delta*. London: Amnesty International.
- Baas, Saskia. 2012. *From Civilians to Soldiers and from Soldiers to Civilians. Mobilization and Demobilization in Sudan*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

- Baines, Erin y Emily Paddon. 2012. "This Is How We Survived: Civilian agency and humanitarian protection". *Security Dialogue* 43(3): 231-247.
- Ballentine, Karen y Jake Sherman. 2005. *The Political Economy of Armed Conflict: Beyond Greed and Grievance*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Barrs, Casey. 2010. *Preparedness Support: Helping Brace Local Staff, Partners, and Beneficiaries for Violence*. Arlington: Cuny Center.
- Berdal, Mats y David Malone. 2000. *Greed and Grievance: Economic Agendas in Civil War*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Bijl, Paul. 2012. "Colonial Memory and Forgetting in the Netherlands and Indonesia". *Journal of Genocide Research* 14(3-4):441-461.
- Bonwick, Andrew. 2006. "Who Really Protects Civilians?" *Development in Practice* 16(3/4): 270-277.
- Buzan, Barry, Ole Waever y Japp De Wilde. 1998. *Security: A Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Carothers, Thomas. 2002. "The End of the Transition Paradigm". *Journal of Democracy* 13(1):5-21.
- Chandler, David. 2012. "Resilience and Human Security: The Post-Interventionist Paradigm". *Security Dialogue* 43(3): 213-229.
- Chelpi-Den Hamer, Magali. 2011. *Militarized Youths in Western Cote d'Ivoire*. Leiden: African Studies Centre.
- Clapham, Christopher. 1998. "African Guerillas". En *African Guerrillas: Raging Against the Machine*. Morten Bøås and Kevin C. Dunn (eds.). Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Collier, Paul, Anke Hoefler y Dominic Rohner. 2008. "Beyond greed and grievance: feasibility and civil war". *Oxford Economic Papers* 61(1): 1-27.
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. 2006. *The Responsibility to Protect United Nations*. United Nations Security Council Resolution 1674. New York: United Nations.
- Comisión sobre Seguridad Humana. 2003. *Human Security Now*. New York: United Nations.
- Corbett, Justin. 2012. *Protection in Sudan's Nuba Mountains: Local achievements, international failures*. Jartum: Local to Global Protection.
- Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional (DFAIT). 1999. *Human Security: Safety for People in a Changing World*. Ottawa: DFAIT.
- Franceschet, Antonio. 2005. "The Politics of Global Legalism and Human Security". *Policy and Society* 24(1): 1-23.
- Galtung, Johan. 2003. *Human Needs, Humanitarian Intervention, Human Security and the War in Iraq*. Tokyo: Sophia University/ICU.
- Gasper, Des. 2005. "Securing Humanity: Situating Human Security as Concept and Discourse". *Journal of Human Development* 6(2): 221-245.

- Geneva Declaration Secretariat. 2008. *Global Burden of Armed Violence*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2011. *Global Burden of Armed Violence 2011: Lethal Encounters*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2015. *Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Glasius, Marlies. 2008. "Human Security from Paradigm Shift to Operationalization: Job Description for a Human Security Worker". *Security Dialogue* 39(1):39-51.
- _____. 2012. "Human security: a shifting and bridging concept that can be operationalized". En *Human Rights and Conflicts: essays in honour of Bas de Gaay Fortman*. Boerefijn et al. (eds.). pp. 170-171. New York: Cambridge University Press.
- Human Security Report Project. 2012. *Human Security Report 2012. Sexual Violence, Education, and War: Beyond the Mainstream Narrative*. Vancouver: Human Security Press.
- _____. 2011. *Human Security Report 2009/2010: The Causes of Peace and the Shrinking Costs of War*. Vancouver: Human Security Press.
- Human Security Centre. 2005. *Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*. New York: Oxford University Press.
- Internal Displacement Monitoring Centre (IDMC). 2012. *Global Overview 2011: People internally displaced by conflict and violence*. Geneva: Internal Displacement Monitoring Centre.
- International Rescue Committee. 2007. *Mortality in the Democratic Republic of Congo: An Ongoing Crisis*. New York: International Rescue Committee.
- Kaldor, Mary, Mary Martin y Sabine Selchow. 2007. "Human Security: A New Strategic Narrative for Europe". *International Affairs* 83(2): 274, 281.
- Kaldor, Mary, Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kernal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Mary Kaldor, Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Genevieve Schmeder, Pavel Seifter y Narcis Serra. 2004. "Una doctrina sobre seguridad humana para Europa". En *Una doctrina de seguridad humana para Europa: Informe de Barcelona*. Grupo de Estudios sobre las capacidades de Europa en materia de Seguridad (eds.). *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 76:159-99.
- Kuperman, Alan. 2008. "The Moral Hazard of Humanitarian Intervention: Lessons from the Balkans". *Oxford University Press International Studies Quarterly* 52(1): 49-80.
- Mégret, Frédéric. 2009. "Beyond the 'Salvation' Paradigm: Responsibility to Protect (Others) vs the Power of Protecting Oneself". *Security Dialogue* 40(6): 575-595.
- Newman, Edward. 2010. "Critical Human Security Studies". *Review of International Studies* 36(1): 79.
- Oomen, Barbara. 2009. *Universele rechten, lokale gevechten: over de werking van het rechtspluralisme*. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.

- Parlevliet, Michelle. 2011. "Human Rights and Conflict Transformation: Towards a More Integrated Approach". En *Advancing Conflict Transformation*. Beatrix Austin, Martina Fischer, y Hans J. Giessmann (eds.). pp. 377-404. Leverkusen: Barbara Budrich Publishers.
- Pax Christi. 2010. *Peace and Justice: On the Dilemmas in Peace Negotiations*. Utrecht: Pax voor Vrede.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 1994. *Informe de Desarrollo Humano*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rangelov, Iavor y Teitel Ruti. 2011. "Global Civil Society and Transitional Justice". En *Global Civil Society*. H.Anheier, M.Glasius, M.Kaldor, G.S. Park y C. Sengupta (eds.). London: Global Civil Society Yearbook Palgrave Macmillan.
- Richards, Paul. 1996. "Fighting for the Rain Forest: War, Youth, and Resources in Sierra Leone". *African Issues Series*.
- Roberts, Adam. 2010. "Lives and Statistics: Are 90% of War Victims Civilians?" *Survival* 52(3): 115-136.
- Roosevelt, Franklin. 1941. *Four Freedoms Speech*. Washington D.C.: Congreso de los Estados Unidos de América.
- Rothschild, Emma. 1995. "What Is Security?" *Daedalus* 124(3): 53-98.
- Ruggeri, Andrea y Brian Burgoon. 2012. "Human Rights 'Naming and Shaming' and Civil War Violence 2012". *Peace Economics, Peace Science, and Public Policy* 18(3): 1-13.
- Sacco, Joe. 2001. *Palestine*. London: Jonathan Cape.
- _____. 2007. *Gorazde*. London: Jonathan Cape.
- Saint Clair, Asunción Lera. 2004. "The Role of Ideas in the United Nations Development Programme". En *Global Institutions and Development: Framing the World?* Boas y McNeill (eds.). pp. 178-192. London: Routledge.
- Secretario General de las Naciones Unidas. 2004. *The Rule of Law and Transitional Justice in Conflict and Post-Conflict Societies*. New York: Naciones Unidas.
- South, Ashley, Simon Harragin, Justin Corbett, Richard Horsey, Susanne Kempel, Henrik Fröjmark y Nils Carstensen. 2012. "Local to Global Protection in Myanmar (Burma)". *Humanitarian Practice Network* 72.
- Stewart, Frances. 2008. *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Teitel, Ruti. 2008. "Editorial Note: Transitional Justice Globalized". *International Journal of Transitional Justice* 2:1.
- Werthes, Sascha y David Bosold. 2006. "Caught Between Pretension and Substantiveness: Ambiguities of Human Security as a Political Leitmotif". En *Human Security and Foreign Policy Agendas: Changes, Concepts and Cases*. Tobias Debiel y Sascha Werthes (eds.). pp. 21-38. Duisberg: Institute for Development and Peace.

Des-escalar el conflicto y crear espacios seguros para el diálogo

Davin Bremner¹⁸

Introducción

Estudios modernos sobre la paz y el conflicto parten de la premisa que los conflictos sociales y políticos son completamente humanos y perfectamente normales. Un reconocido libro de texto sobre la resolución de conflictos simplemente afirma en su introducción: “El conflicto es una característica universal de la sociedad humana” (Ramsbotham, 2007, 9).¹⁹ El desafío consiste en evitar o prevenir que los conflictos se vuelvan violentos o destructivos. En cambio, puede haber un esfuerzo por transformar los conflictos en oportunidades para el cambio social positivo y para la restauración de las relaciones valiosas dentro de las comunidades y las sociedades. Los conflictos son complejos y se manifiestan en muchos contextos sociales y políticos diferentes. Muchos factores están en juego y las dinámicas conflictivas son caóticas. En este capítulo se analizan dos cosas que suelen ser necesarias a corto y mediano plazo con el fin de promover una transformación positiva de conflictos: elementos para des-escalar el conflicto y elementos para mantener espacios de diálogo seguros, donde el diálogo en sí mismo es una estrategia de desescalada.

Las perspectivas compartidas aquí se basan en las experiencias profesionales del autor en la Georgia postsoviética, Sudáfrica y en otros lugares. Esas experiencias han incluido trabajar como personal local en organizaciones comunitarias como, por ejemplo, en Sudáfrica durante los años anteriores a la elección de Nelson Mandela en 1994.

18 El autor ha recibido y agradece los útiles comentarios y las críticas de dos colegas de la Universidad de las Ciencias Aplicadas de La Haya, Dennis P. Petri y Caitlin Broeders, así como de su antiguo compañero y colaborador Philip Visser.

19 Al respecto, Charles Webel escribe “Los conflictos parecen históricamente inevitables y pueden ser socialmente deseables si resultan en un progreso personal y/o político. Los conflictos pueden, tal vez paradójicamente, promover e incrementar la paz y disminuir la violencia si las partes en conflicto negocian con buena fe para alcanzar soluciones a los problemas que sean alcanzables y tolerables, si no ideales”. (Webel y Galting, 2007, 8).

Esos fueron los años del Acuerdo de Paz de Sudáfrica donde el llamado conflicto étnico politizado entre negros se abordaba principalmente a nivel de los *townships* (barrios) negros, de manera que se denomina como “conflicto comunitario”. En Georgia, en el caso de estudio que se presenta a continuación, el autor trabajó para una ONG internacional de construcción de la paz, asociada a una ONG georgiana para el desarrollo. Las tensiones entre las regiones minoritarias y el gobierno central georgiano incluyeron conflictos que involucraban identidad, seguridad y legitimidad política. Su intervención se enmarcó originalmente como un proyecto de prevención de conflictos, en el sentido de evitar que los problemas políticos y sociales se convirtieran en violencia. En África Occidental, el autor ha trabajado extensamente con conflictos de recursos e industrias extractivas: conflicto de diamantes en Sierra Leona e integridad medioambiental en la región del Delta del Níger en Nigeria.

Las estrategias y consideraciones descritas aquí deberían ser completamente relevantes en el contexto de los conflictos sociopolíticos actuales en América Latina. Esto incluye conflictos étnicos, identitarios o entre grupos indígenas y gobiernos; conflictos medioambientales entre grupos comunitarios y actores económicos que desarrollan y explotan recursos naturales; conflictos de intereses en torno a la competencia por escasez de recursos o la distribución de beneficios económicos; conflictos sobre el uso de la tierra, propiedad y derechos humanos. Todos estos conflictos se pueden describir como arraigados en los contextos sociales donde varios grupos de interés están luchando por satisfacer las necesidades humanas fundamentales; necesidades tales como identidad, seguridad, participación, comprensión y libertad.²⁰

El objetivo de este capítulo es doble. Primeramente, se presentan algunos elementos del esquema relevantes para pensar en des-escalar el conflicto. Antes de diseñar o intentar cualquier estrategia o política para des-escalar un conflicto específico, es necesario considerar cuidadosamente el amplio contexto sociopolítico en el que persiste el conflicto; es necesario realizar un análisis preliminar del conflicto; es necesario considerar las dinámicas del conflicto y el momento de cualquier intervención; además, hay que prever “espacios seguros para el diálogo”.

20 Esta mención sobre las necesidades humanas se relaciona con el marco de Desarrollo a Escala Humana del economista chileno Manfred Max-Neef y sus colegas. Un conflicto social muy arraigado se puede definir como la situación donde las estructuras e instituciones sociales son disfuncionales para la satisfacción de un conjunto de necesidades humanas universales: supervivencia, protección, afecto, comprensión, participación, ocio, creación, identidad, libertad.

Segundo, el capítulo presenta un caso de estudio que describe el proyecto de prevención de conflictos en Georgia, donde la participación directa de las partes interesadas en los talleres conjuntos sobre la resolución de problemas se presentó como la “investigación-acción como espacio seguro para el diálogo”. Existen muchas opciones posibles para crear y mantener espacios seguros, pero el enfoque descrito aquí no es muy conocido y ha evolucionado a partir de muchos proyectos de construcción de la paz y de asociaciones del autor.

Antes de proceder, ayuda dejar en claro un breve conjunto de supuestos relacionados con la praxis de la construcción de la paz: la aplicación de la “teoría” sobre resolución de conflictos a la práctica de la construcción de la paz en el mundo real. Primeramente, la transformación de conflictos requiere, o al menos asume, que las partes interesadas o las partes en conflicto *quieren* encontrar una manera de comprometerse en métodos colaborativos de manejo de conflictos y quieren evitar, en la medida de lo posible, la violencia o los procesos adversariales de ganar-perder. Puede parecer que casi nunca es así porque se vive en un mundo dominado por poderes políticos o por un paradigma de *realpolitik*. Segundo, los constructores de la paz asumen que si las partes interesadas o las partes en conflicto se comprometen con las estrategias y tácticas adversariales de ganar-perder, es difícil implementar enfoques de construcción de la paz. El primer e importante reto es cambiar las actitudes de las partes involucradas y las percepciones sobre los costos y beneficios de las estrategias de cooperación frente a las de enfrentamiento y compromiso. Es muy común que las partes que creen estar atrapadas en conflictos adversariales de ganar-perder, inicialmente no vean las posibilidades de pasar a procesos de resolución de problemas no contenciosos y cooperativos. Pero, si se va a retomar el difícil desafío de cambiar los corazones y las mentes, entonces es esencial des-escalar los conflictos al crear espacios seguros y sostenibles para el diálogo.

La tesis final, que se basa en el propio trabajo del autor con estructuras y organizaciones locales de base comunitaria, es que las estrategias de construcción de la paz pueden ser relevantes y exitosas a nivel local, incluso si los conflictos de mayor envergadura a nivel social, regional o internacional permanecen intratables o inabordables. Una forma de entender esto es observando cómo la mayoría de las organizaciones de construcción de la paz se comprometen a construir la paz “de abajo hacia arriba” y, a menudo, tienen acceso a la sociedad civil

solo a nivel local y comunitario donde sus esfuerzos pueden ser concretos, sostenidos y cuentan con mandato local.

Algunas consideraciones para des-escalar el conflicto

Desde la perspectiva de una posible intervención de terceros, hay algunos elementos esenciales para tomar en consideración si se toma en cuenta que la des-escalada es posible o urgente. El siguiente esquema se simplifica al asumir que existen dos protagonistas principales bien distinguidos y accesibles. La realidad probablemente es más compleja.

Análisis de contexto

Todos y cada uno de los compromisos o intervenciones comienzan con el análisis del conflicto y del contexto.²¹ Terceros mediadores, a menudo, intervienen desde una perspectiva externa al conflicto. Las siguientes preguntas brindan un alto nivel de análisis del contexto. Las respuestas a estas preguntas plantean posibles marcos de análisis de conflictos, de los cuales existen muchos. En última instancia, permiten diseñar estrategias de intervención:

- a. ¿Los factores de conflicto están integrados en las estructuras sociales y en las instituciones, por ejemplo, en las leyes, factores económicos, prácticas culturales, políticas, narrativas históricas? Un conflicto estructural se puede definir como la negación institucionalizada de la satisfacción de algunas de las necesidades humanas básicas mencionadas anteriormente. Por ejemplo, las estructuras e instituciones sociales del *apartheid* en Sudáfrica intencionalmente niegan la satisfacción de la identidad, la seguridad, la participación y otras necesidades humanas de sudafricanos no blancos durante las décadas del gobierno de la minoría blanca. Cuando el análisis del contexto indica un conflicto estructural, el proceso de transformación del conflicto probablemente requiere un cambio social estructural fundamental.

21 La diferencia aquí entre el análisis del conflicto y del contexto es un poco sutil y a veces pueden solaparse. La diferencia es que cada ejemplo de conflicto es específico, con un alcance definido, partes involucradas y temas, mientras que el contexto social es más amplio. El contexto social se puede describir o analizar independientemente que exista o no un conflicto específico en él. Por ejemplo, dentro del contexto del sistema social del *apartheid* en Sudáfrica, hubo muchos, muchos, conflictos específicos y concretos que pueden abordarse a nivel de las partes involucradas, comunidades, industrias, organizaciones.

- b. ¿Qué tipo de conflicto es, y en qué nivel social se produce? ¿El conflicto es internacional, intra-estatal, comunitario o comunal, o étnico? ¿Es sobre temas ambientales o actividades de recursos naturales e industrias extractivas? ¿El conflicto es violento? ¿Cómo las partes y otros interesados entienden el conflicto desde sus propias perspectivas? Diferentes tipos de conflicto sugieren diferentes marcos de análisis del conflicto.
- c. ¿Cuál es la historia del conflicto dentro del contexto social más amplio?
- d. ¿Cómo las partes interesadas definen “el problema a resolver”? Por ejemplo, si se toma la frase “no existe paz sin desarrollo, no existe desarrollo sin paz”, ¿qué viene primero? ¿Tiene una comunidad conflictiva un punto de partida, ya sea desde un “sin la paz primero, nunca tendremos una posibilidad de inversión y desarrollo sostenible” o “sin el desarrollo, nunca realizaremos una paz positiva”? El análisis del conflicto y el diseño de la intervención inicia con el punto de partida de los principales interesados.
- e. ¿Qué aspecto tiene el mapa social de las principales partes interesadas, de otras partes interesadas y de posibles terceros? ¿Hay alguna autoridad gubernamental reconocida, u otros agentes de poder que pueden o deberían involucrarse en una estrategia de intervención o desescalada? ¿Hay intervenciones en curso?

Análisis del conflicto

Con las grandes líneas del contexto sociopolítico siempre en mente, un conjunto más breve y centrado de preguntas básicas de análisis de conflictos incluye al menos estas:

- a. ¿Quiénes son los actores claves entre las partes interesadas en el conflicto? ¿Existen facciones dentro de algunos o todas estas partes? ¿Existen posibles saboteadores (partes interesadas que buscan mantener el conflicto y resistir a la des-escalada o a la transformación)?
- b. ¿Cuáles son las cuestiones o problemas esenciales y específicos del conflicto en curso? ¿Cuál es el problema a resolver? ¿Cuáles son las causas fundamentales del conflicto?

- c. ¿Cuáles son los comportamientos del conflicto? ¿Qué estrategias, acciones, opciones usan las partes para responder al conflicto? ¿Las partes están atrapadas en procesos y posiciones confrontadas y de qué manera están atrapadas?
- d. Respecto a las dinámicas del conflicto, ¿cuáles son los desencadenantes del conflicto o de la violencia a corto plazo?
- e. ¿Quiénes representan a las partes en conflicto? ¿Tienen legitimidad y mandato sobre lo que pretenden o dicen representar? El análisis del contexto y del conflicto no son tareas puntuales ni una lista de control que nunca termina. Para des-escalar un conflicto, el análisis es un proceso continuo y siempre necesario, nunca se completa y es esencial para cualquier construcción de confianza, cambio de paradigma o cambio de actitud que los procesos contenciosos se transformen en oportunidades para la resolución cooperativa y colaborativa de los problemas.

Tiempo

Mucho se ha escrito sobre la teoría de la madurez (*ripeness theory*). La teoría de la madurez sostiene que existe “un momento oportuno” para intervenir o resolver un conflicto. Por lo general, esto supone que ambas partes han concluido que ganar no es posible y que, continuar con estrategias violentas o confrontativas, es muy costoso y doloroso. Este momento oportuno a veces se describe como un “estancamiento mutuamente perjudicial” para ambas partes y puede indicar que al menos algunas personas están listas para considerar el cambio de estrategias, la exploración de compromisos o el intento de negociación o mediación. Uno de los problemas de la teoría de la madurez es que, quienes se adhieren a una perspectiva de poder político o de realismo político, a veces imaginan o proponen incrementar estratégicamente los costos y el dolor que conlleva el conflicto y la violencia en curso para provocar el momento oportuno, por ejemplo, a través de sanciones económicas o de otro tipo. Si tales estrategias provocan o no la madurez del conflicto, hacerlo a través de estrategias confrontativas con frecuencia dificulta más el reto de transformar el conflicto.

Los constructores de la paz suelen ser reacios a utilizar la teoría de la madurez como una racionalización para escalar un conflicto a fin de des-escalarlo o transformarlo. Eso significa que no existe un mal mo-

mento para discutir con las partes en conflicto sus opiniones o motivaciones para pasar de las estrategias confrontativas a una resolución de conflictos colaborativa/cooperativa. A veces es posible ayudar a las partes a replantear su comprensión del conflicto, sus percepciones del otro lado, o desarrollar nuevas opciones mucho antes del punto de estancamiento o de la derrota. El reto para los mediadores es crear oportunidades para la reflexión, el compromiso, el diálogo o la construcción de la confianza que lleva a la des-escalada y, además, a la resolución de problemas y a la transformación de conflictos.

Cabe destacar que un reto frecuente para reunir a las partes enfrentadas en conflictos asimétricos —por ejemplo, conflictos entre actores del sector privado de industrias extractivas y pueblos indígenas o locales afectados por tales actividades económicas— es que suelen operar en plazos muy diferentes. El tiempo requerido para las comunidades involucradas y las estructuras de la sociedad civil suele ser mucho más largo que la mayoría de las decisiones o procesos de cambio que suceden dentro de una compañía, una industria o incluso dentro de la mayoría de las instituciones gubernamentales. Resolver o transformar un conflicto que es identificado como “un conflicto comunitario”, o cuando las partes en conflicto incluyen grandes grupos de personas que requieren una representación y consulta organizadas, suele requerir meses o años debido a la complejidad del trabajo con las comunidades y dentro de ellas.

Lo último que hay que decir sobre el tiempo y los plazos es el principio, el cual indica que “un buen proceso toma tiempo.” La mayoría de los conflictos que pueden resolverse fácilmente han sido resueltos. Conflictos intratables profundamente arraigados siempre necesitan una inversión importante de tiempo y esfuerzo, y, por lo tanto, a menudo también necesitan amplios recursos humanos y financieros dedicados a la resolución de problemas de forma paciente, holística y creativa. La negociación y la mediación puede tomar años; los procesos de cambio social nunca son tan cortos como los ciclos políticos, los ciclos de proyectos de las ONG o los ciclos de donantes.

Los elementos discutidos hasta ahora —el análisis de contexto y conflicto, y las consideraciones de diseño y tiempo para cualquier intervención— conducen hacia la posibilidad de des-escalas el conflicto a través de algún tipo de diálogo. Cabe mencionar que varios tipos de diplomacia tradicional, varios sabores de *multi-track diplomacy* (diplomacia de múltiples vías), medidas de fomento de la confianza, incluso

entrenar a las partes interesadas en la resolución de conflictos o negociación, también son estrategias posibles que pueden conducir a un diálogo des-escalador de conflictos.

Espacios seguros para el diálogo y la des-escalada

Mientras las partes en conflicto se empeñen en estrategias contenciosas de ganar-perder, el diálogo se torna extremadamente difícil, a lo mejor hipócrita y posiblemente peligroso. Una verdadera voluntad para considerar el diálogo o de participar en una intervención representa entonces una des-escalada del conflicto. Las partes tienen que creer que existe un “espacio seguro” donde puede intentarse o probarse el diálogo. Un espacio seguro a veces es un lugar físico, normalmente en uno que se considera “territorio neutral” por todas las partes interesadas. Sin embargo, existen otros tipos de espacios seguros. Un espacio seguro también es una metáfora para muchos otros elementos de un proceso de transformación del conflicto. Algunos de los elementos esenciales de un espacio seguro para el diálogo incluyen: convocantes con autoridad moral; facilitación imparcial; reglas básicas o directrices acordadas para apoyar comunicaciones constructivas; confidencialidad y oportunidades de construcción de confianza.

Convocatoria

Invitar a las partes en conflicto a dialogar en espacios seguros a menudo involucra contratar un convocante creíble. Un convocante puede o no tener otras funciones de facilitación. La credibilidad puede venir a través de:

- a. *Autoridad moral*: las personas religiosas o las instituciones a veces son útiles y efectivas. A veces otro tipo de persona reconocida con autoridad moral puede estar involucrada, alguien a quien las partes en conflicto están dispuestas a escuchar y confiar.
- b. *Imparcialidad reconocida*: algunas ONG, otros actores de la sociedad civil o líderes comunitarios como los ancianos (que a menudo también tienen autoridad moral) a veces pueden jugar un rol como convocantes. Por ejemplo, una agencia de las Naciones Unidas como el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente puede actuar como un convocante imparcial

en un conflicto que involucra el medio ambiente o las industrias extractivas.

- c. *El poder político relevante*: más abajo se discute sobre la “despolitización” del conflicto y el intento de disminuir la influencia negativa de los poderes políticos, pero a veces hay actores o instituciones políticas que aportan capacidad institucional, autoridad gubernamental y legal reconocida, recursos financieros, y/o capacidad reconocida para emplear tanto las “zanahorias y los palos” (carrots and sticks) es decir, el incentivo y la amenaza, al reto de poner en marcha un proceso de diálogo.

Facilitación

La des-escalada a menudo involucra actividades de facilitación por varios tipos de terceros interesados. Cuando las disputas se abordan como conflicto comunitario, a menudo se benefician de una facilitación basada en las relaciones, lo que significa que los facilitadores tienen una relación y un papel valorados continuamente dentro de la comunidad en conflicto. Son, por lo tanto, de confianza y accesibles para un compromiso a largo plazo. Este estilo de facilitación con frecuencia está orientado al proceso más que a los resultados. El principio asumido aquí es que un buen proceso suele dar buenos resultados, cualesquiera que sean, mientras que un proceso deficiente rara vez logra resultados sostenibles y positivos, sean cuales sean sus resultados. Algunas de las actividades que involucran una facilitación basada en las relaciones son:

- a. *Construcción de la confianza entre las partes*: existen muchas técnicas formales e informales para respaldar cuidadosamente a las partes a través de oportunidades para la construcción de confianza. Existe un amplio abanico de asuntos prácticos y éticos a considerar cuando se diseñan e implementan actividades de construcción de confianza.
- b. *Facilitar el análisis de las relaciones*: las partes en conflicto necesitan reflexionar sobre la naturaleza fundamental de sus relaciones y construir capacidades para la empatía. Los facilitadores a menudo ayudan a las partes “a ponerse en los zapatos” del otro lado, o a invertir los papeles con el fin de crear conocimiento e incentivar a la cooperación.

- c. *Análisis del conflicto*: tal vez la actividad de diálogo más esencial que puede facilitarse en un espacio seguro apropiado es el análisis conjunto del conflicto. La negociación, la mediación y la resolución de problemas son todos procesos para que las partes den forma a un análisis común compartido, acuerden el alcance y la naturaleza de los problemas compartidos que necesitan resolverse.
- d. *Costo de la estrategia*: los facilitadores pueden ayudar a las partes en conflicto a evaluar los costos frente a los beneficios de varias estrategias o enfoques para continuar el conflicto a través de procesos contenciosos o hacer intentos de resolución. Por ejemplo, puede resultar útil un ejercicio de análisis del conflicto a través de elementos de *Getting to Yes*.²² Una negociación basada en principios puede involucrar estas preguntas:
- ¿Cuáles son “sus” principales intereses en el conflicto? ¿Cuáles son los principales intereses de la otra parte?
 - ¿Cuáles son “sus” mejores alternativas a un acuerdo negociado? ¿Qué se va a hacer si fracasa la negociación? ¿Qué puede hacer la otra parte en respuesta si la negociación fracasa?
 - ¿Qué opciones para la resolución se imagina que puedan satisfacer tanto “sus” intereses como los de ellos? El resultado ideal de tal ejercicio es que las partes de ambos lados del conflicto descubran conjuntamente que tienen *a.* intereses compartidos o comunes; *b.* alternativas débiles para un acuerdo negociado; y *c.* pueden ver posibles opciones de resolución que pueden satisfacer los intereses y las necesidades de ambos lados. Esto sucede en la vida real.
- e. *La diplomacia silenciosa y la prestación de buenos oficios*: a veces la des-escalada solo puede iniciar a través de comunicaciones confidenciales o secretas. Lo “silencioso” en la diplomacia silenciosa es este elemento de confidencialidad que puede permitir la toma de riesgos por parte de los representantes de las partes para explorar incluso la posibilidad de negociaciones, mediación, cese de fuego u

22 La mención de la negociación basada en principios se refiere específicamente al marco ampliamente conocido y bien considerado de *Getting to Yes*, de Roger Fisher, William Ury y Bruce Patton (2011). Con el tiempo, desarrollaron una versión detallada de los principios de la negociación basada en principios, donde se identificaron siete elementos de la negociación basada en principios: relación; intereses; opciones; alternativas; comunicación; legitimidad; compromisos.

otro tipo de diálogo. Lo que es “bueno” en los buenos oficios es que son, al menos metafóricamente, espacios seguros.

- f. *Empoderar a las partes “más débiles”*: cuando los conflictos son asimétricos, la parte más débil puede necesitar asesoramiento de expertos, entrenamiento, información u otros recursos, simplemente para poder participar en un diálogo o proceso de transformación. Hay algunos tipos de terceros que pueden apoyar estas estrategias de empoderamiento mediante el trabajo con una sola de las partes, sin dejar de jugar un papel imparcial, de facilitación o de mediación. Hay otros tipos de facilitadores que puedan trabajar para nivelar el campo, y que también cuentan con la confianza de todas las partes del conflicto para apoyar procesos imparciales desde la perspectiva de la transformación del conflicto.

Recursos

Los posibles convocantes o facilitadores tienen que considerar si tienen o no los recursos humanos, financieros y de tiempo para comprometerse, a largo plazo, con cualquier intervención en un conflicto que involucre a las comunidades. A menudo son costos administrativos, logísticos, tecnológicos y comunicativos que inflan cualquier presupuesto de intervención. El trabajo basado en las relaciones, especialmente como se ha señalado anteriormente con respecto al conflicto comunitario, siempre requiere tiempo, fondos y recursos humanos (paciencia, creatividad, empatía, un buen juicio ético) más allá de lo presupuestado originalmente.

Investigación-acción como un espacio seguro para el diálogo

La investigación-acción es una actividad participativa que involucra directamente a las partes interesadas no como sujetos de estudio, sino en la conceptualización, diseño, implementación y evaluación de un proceso de investigación. Ellos se vuelven los principales “dueños” de la información, los beneficios y el conocimiento que se produce. La investigación-acción es diferente de otros tipos de investigación debido a su componente de “acción”. El objetivo *no* es reunir y documentar datos o información independiente, sino crear *conocimiento nuevo que sea accionable* por las partes interesadas que trabajan juntas para resolver problemas complejos; abordar los conflictos difíciles y sus causas fundamentales.

Los aspirantes a mediadores a menudo encuentran que una de las dificultades para “llegar al sí” es, en primer lugar, “llegar a la mesa”. Esto puede deberse a que las partes temen que la negociación o la mediación los obligue, de algún modo, a tomar compromisos que no están dispuestos a tomar, a exponer información que prefieren ocultar, o a involucrar a actores y fuerzas políticas que no pueden controlar. La confianza es baja, el temor de consecuencias desconocidas es alto, la política de poder adversarial puede ser intensa y la comunicación directa entre las partes desafiante.

En tal situación, un facilitador puede proponer reunir a las partes para un análisis conjunto del conflicto en un entorno de investigación-acción, que “no es una mediación, no es una negociación... es solo una investigación”. A menudo, una actividad de este tipo no busca soluciones definitivas, sino un diálogo conjunto y facilitado entre las partes que pueda resultar en replantear el conflicto y crear nueva información específica para resolver problemas compartidos. En el proceso, las partes interesadas construyen confianza, establecen comunicaciones más abiertas, comparten y moldean narrativas y perspectivas y pueden invertir tiempo y recursos en “resolver problemas de forma cooperativa, creativa y colaborativa”.

Narrativas

Cuando los representantes de las partes en conflicto participan en tal diálogo de investigación-acción, el *story telling* (la narración de historias) o la construcción de narrativas a menudo es una fase temprana, crucial e intensiva del proyecto. Cabe señalar que esta es también la fase inicial esencial de una mediación, cuando el mediador le pide a las partes contar “su versión de la historia”. El escenario de investigación-acción donde todas las partes están en el papel de investigadores, se puede volver un espacio seguro donde los participantes son motivados a compartir completamente sus propias historias, percepciones, perspectivas, versiones de la “verdad” y también escuchar atentamente el mismo tipo de “datos” que vienen de la otra parte.

Separar a las personas del problema

La visión clásica de un conflicto intenso tiene las dos partes sentadas a lados opuestos de la mesa, bloqueadas en una reñida discusión o

debate, en donde cada uno culpa a la otra parte, convencidos que el problema son las personas de la otra parte. Al convertir el “problema a resolver” en el objeto de investigación, el proceso de investigación-acción pone el problema a un lado de la mesa, con los protagonistas sentados (metafóricamente) lado a lado mientras enfrentan juntos el problema que comparten. Luego ellos pueden colaborar en el reto de vencer su problema compartido para el beneficio final de cada uno de ellos y de los principales interesados.

Al menos tres beneficios se pueden obtener si se logra este replanteamiento: 1. a medida que cambia la visión del conflicto y las partes dialogan, se produce una des-escalada; 2. el diálogo y la des-escalada contribuyen a la construcción de la confianza, tal vez incluso en cierta medida a “humanizar” a la otra parte; 3. a medida que el conflicto se ve a través de lentes progresivamente menos confrontativos, puede lentamente volverse despolitizado o despolitizarse. El tema de despolitizar un conflicto es reducir la influencia negativa de los poderes políticos.

Legitimidad e integridad

Cuando las partes en conflicto se ven envueltas en estrategias y políticas confrontativas, es habitual que las diferencias de perspectiva y opinión se expresen como si la otra parte careciera de legitimidad o integridad. Sin embargo, en el marco de un proyecto de investigación-acción, las diferencias de perspectiva y opinión se entienden como naturales y saludables. Los facilitadores con frecuencia establecen lineamientos para apoyar el espacio seguro y promover un diálogo y una reflexión útiles. El lineamiento aquí es que las “diferencias de perspectiva y opinión son naturales y saludables; para no tratarlos como falta de legitimidad e integridad, trabajaremos respetuosa, abierta y constructivamente”.

Marcos teóricos

En una negociación o mediación típica, rara vez hay espacio o alcance para la introducción de marcos teóricos a los procesos. Muy a menudo la teoría es rechazada o denegada como “académica” en el sentido negativo, que está de alguna manera desvinculada de eventos y procesos inmediatos en el mundo real y, por lo tanto, irrelevante. Sin embargo, en un diálogo de investigación-acción, los facilitadores pueden introducir

marcos teóricos como herramientas para organizar útilmente la información y replantear las cuestiones.

Según el contexto y el análisis del conflicto, existen muchos marcos teóricos o conceptuales que se pueden introducir para apoyar el trabajo analítico de un diálogo para la resolución de problemas. Los conflictos de identidad pueden involucrar la teoría de las necesidades humanas. Los conflictos del desarrollo pueden involucrar la teoría del desarrollo a escala humana (Max-Neef, 1991). Los conflictos medioambientales pueden involucrar marcos como *Los Principios del Ecuador* o *la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio*. Cada raíz de un conflicto sociopolítico grave tiene marcos teóricos relevantes y útiles que se pueden usar como herramientas para una intervención eficaz de diálogo de la investigación de la acción.

Estudio de caso

A finales de los años 90 el país de Georgia se había separado de la Unión Soviética, pero estaba atravesado por una multitud de conflictos de identidad y crisis políticas. Las regiones de Abjasia y Osetia del Sur habían intentado la separación, los conflictos no se resolvían, no había apertura a la mediación política ni de los mejores esfuerzos de los distintos intervinientes y, de hecho, se mantienen “congelados” hasta el día de hoy.

Otras tres regiones de Georgia se consideraron “frágiles” y hubo un análisis interno en Alerta Internacional²³ que sugirió que Georgia podía “quebrarse” como lo hizo Yugoslavia en 1991-92. Las tres regiones frágiles eran Javakhetia, donde la mayoría eran ciudadanos georgianos, pero principalmente de origen armenio y, por lo tanto, una minoría étnica dentro de Georgia; en la región de Samegrelo, adyacente a Abjasia, las personas eran ciudadanos georgianos, pero una minoría lingüística, principalmente hablando “Mingrelian”; en la región de Adjara, las personas también eran ciudadanos georgianos, pero pertenecían a una minoría religiosa, principalmente musulmana.

El equipo del Proyecto de Regiones Georgianas de Alerta Internacional, así como sus ONG locales asociadas en Georgia, fueron llama-

23 Alerta Internacional es una ONG internacional de resolución de conflictos con sede en Londres y opera globalmente. El autor trabajaba entonces en el equipo de Eurasia de Alerta Internacional. El proyecto de diálogo de investigación-acción de las Regiones de Georgia estaba financiado por el Departamento de Desarrollo Internacional (DDI) del gobierno británico, e implementado con las ONGs locales asociadas de Georgia, la Fundación para el Desarrollo de Recursos Humanos (FDRH), a lo largo de 2,5 años, entre 2000 y 2002, en Georgia.

das a las oficinas de un alto funcionario del gobierno antes del inicio de los talleres de diálogo de investigación-acción en Javakhetia y Samegrelo.²⁴ Se había observado que el DFID (Departamento de Desarrollo Internacional de Reino Unido) estaba financiando “un proyecto de *prevención del conflicto*” en las regiones frágiles de Georgia. Este funcionario expresó, en términos muy fuertes, que ir simplemente a aquellas regiones y hablar, de cualquier manera, sobre “prevención del conflicto” era peligroso y se corría el riesgo de provocar un conflicto, simplemente al plantear la posibilidad de un conflicto o investigar la situación. Estas regiones se consideraron muy sensibles y muy frágiles. El tema de la investigación se replanteó entonces como un estudio de la relación estructural e institucional entre “regiones” y “el centro”. El gobierno central de Georgia estaba débil, la gobernanza regional y las estructuras de la sociedad civil estaban aún más débiles, y toda la situación era completamente disfuncional desde la perspectiva de la minoría de ciudadanos georgianos, quienes sintieron que su identidad, seguridad, participación, desarrollo y necesidades humanas no serían satisfechas dentro del contexto del nuevo Estado georgiano.

Los talleres de diálogo sobre investigación se celebraron en dos regiones, con participantes de gobiernos locales, regionales y a nivel nacional; así como organizaciones de la sociedad civil. Las narrativas se construyeron alrededor de las experiencias de las personas de las instituciones de gobernanza débiles y disfuncionales para la prestación de servicios, estructuras de seguridad débiles, infraestructuras pobres, pocos prospectos de desarrollo y desafíos económicos profundos. Una extensa lista de problemas específicos se desarrolló con base en esas narrativas, la cual incluía temas como: desempleo; actividad económica criminalizada; falta de confianza en la policía georgiana; corrupción; falta de tolerancia y comprensión intergrupala; atención sanitaria inadecuada; falta de consulta en la elaboración de políticas; gestión pública inadecuada; migración educativa; falta de conocimiento de los derechos humanos y jurídicos; aislamiento físico e informativo. Una lista original de 137 temas problemáticos se redujo a 37 problemas graves. En este punto del proceso, mientras que los 37 problemas graves enfrentaban a los participantes, el proceso de diálogo estaba mejorando las relaciones de trabajo, construyó algunas medidas de confianza y las suposiciones contradictorias que habían dominado las primeras consultas se estaban

24 La región de Adjara resultó ser inaccesible en un plazo manejable, y no se incluyó en el proyecto final.

transformando en un sentido compartido de la necesidad y el potencial de la resolución conjunta de problemas.

La introducción del marco de Desarrollo a Escala Humana permitió replantear los problemas. Los 37 problemas específicos se volvieron un conjunto de “síntomas” de tan solo unos “problemas subyacentes a resolver” descritos como necesidades humanas insatisfechas.

En este análisis, y siguiendo a Max-Neef (1991), las necesidades de seguridad de las personas de la región no están adecuadamente satisfechas debido a estos problemas y temas estructurales:

1. Actividad económica criminalizada.
2. Falta de confianza en las fuerzas de seguridad.
3. Falta de conocimiento de los derechos humanos y jurídicos.
4. Rumores y miedos.
5. Aislamiento informativo.
6. Aislamiento geográfico y étnico.
7. Falta de comprensión y tolerancia étnica/nacional.
8. Corrupción.

Las necesidades de identidad de las personas en la región quedan insatisfechos debido a:

1. Aislamiento informativo y geográfico.
2. Migración económica y educativa.
3. Frustraciones de la gobernanza local.
4. Políticas étnico/nacionales.
5. Políticas de lenguaje.
6. Falta de comprensión y tolerancia étnico/nacional.
7. Corrupción.

Las necesidades de participación de las personas en la región pueden quedar insatisfechos por estos temas:

1. Ineficiencia de la administración local.
2. Falta de medios de comunicación.
3. Información inadecuada para resolver problemas.
4. Falta de cooperación efectiva de las ONG.
5. Falta de transparencia de la gobernanza local.
6. Falta de oportunidades de educación superior.
7. Percepción del sesgo económico y político.

El problema a resolver no es específicamente la falta de medios de comunicación, o la corrupción en la gobernanza local, sino las estructuras e instituciones sociales que no funcionan adecuadamente para satisfacer la seguridad, la identidad, la participación y otras necesidades humanas fundamentales.

Los participantes atravesaron un amplio ejercicio de lluvia de ideas para desarrollar propuestas conjuntas que involucraron a individuos, organizaciones e instituciones a los niveles de comunidades, regiones y gobierno central. Cada propuesta conjunta estaba enmarcada para lograr que la implementación exitosa de este proyecto contribuyera a mejorar la satisfacción institucional de la necesidad humana de seguridad (o identidad, o múltiples necesidades humanas). Cada iniciativa exitosa refuerza las relaciones de trabajo entre la región y el centro, tanto interpersonales como estructurales, contribuye así a reducir las tensiones, una mejor satisfacción de las necesidades, a mayor capacidad de resolución de problemas y de diálogo; en última instancia, a la transformación del conflicto.

Conclusión

Este capítulo ha señalado algunos de los elementos básicos y procesos relevantes para des-escalar el conflicto y brindar espacios seguros para el diálogo. En el breve estudio de caso anterior, los funcionarios del gobierno, los líderes locales y los representantes de la sociedad civil enfrentaron una situación donde el país de Georgia estaba en riesgo de quebrarse violentamente, un proceso que ya había comenzado. Un proyecto pequeño, pero bien enfocado y ejecutado para comprometer a aquellos líderes en la investigación-acción como un espacio seguro para el diálogo, tuvo el resultado de contribuir a reducir las tensiones en el país, mejoró la comprensión de temas complejos a través de la investigación-acción y replanteó la forma fundamental y los propósitos de resolver el problema entre las regiones y el centro. Hizo una contribución modesta para la prevención del conflicto.

Si los motores del conflicto y la violencia en América Latina incluyen problemas similares —la actividad económica criminalizada; los conflictos entre grupos étnicos; la falta de confianza en las fuerzas de seguridad; todas las maneras de desafíos para el desarrollo sostenible; la ineficiencia e ineficacia de las estructuras de gobernanza; la corrupción— entonces se pueden recomendar algunos de estos procedimientos

tos a las comunidades y sociedades. Des-escalar el conflicto significa transformar los supuestos de confrontación, en donde se gana y se pierde, en oportunidades de diálogo para la resolución de problemas en espacios seguros. Es participar en la creación de confianza y en el trabajo basado en las relaciones. Es construir capacidad para esto, e institucionalizar el conflicto y el análisis del contexto; facilitar esa actividad para directamente involucrar a los protagonistas de los conflictos. Finalmente, es hacer evolucionar las sociedades de manera que existan estructuras e instituciones sociales con el propósito de garantizar la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales.

Un rol crucial que terceros pueden jugar es facilitar el análisis del conflicto con las partes interesadas, ya sea con una sola parte o con ambas en un proceso conjunto cuidadosamente diseñado. Eventualmente, el diálogo utilizado para replantear los análisis del conflicto para la negociación o la mediación es esencial para cualquier esfuerzo positivo de transformación del conflicto.

BIBLIOGRAFÍA

- Bremner, Davin. 2005. *Human Needs and Problem Solving Approaches to Creating New Social Structures: Action Research on Conflict Resolution in Georgia, 2000-2002* (tesis doctoral). Londres: London School of Economics and Political Science.
- Fisher, Roger, William Ury y Bruce Patton. 2011. *Getting To Yes: Negotiating Agreement Without Giving In*. London: Arrow Books.
- Max-Neef, Manfred. 1991. *Human Scale Development: Conception, Application and Further Reflections*. New York: Apex Press. Disponible en: <http://www.wtf.tw/ref/max-neef.pdf/>.
- Ramsbotham, Oliver, Tom Woodhouse y Hugh Miall. 2016. *Contemporary Conflict Resolution*. Fourth edition. Cambridge: Polity Press.
- Webel, Charles y Johan Galtung (eds). 2007. *Handbook of Peace and Conflict Studies*. New York: Routledge.

Las negociaciones internacionales: peso cultural y percepción de poder

Lionel Moreira

Las negociaciones son parte del día a día, tanto en el ámbito personal como en el profesional. Las empresas están constantemente en procesos de negociación con sus clientes, proveedores y colaboradores, con las autoridades, y según su sector de actividad, con entidades asociativas o comunidades presentes en el entorno de su área de negocio y/o influencia.

Existen numerosas definiciones para determinar lo que realmente corresponde al arte de la negociación. En el ámbito empresarial, se considera que la definición más apropiada de la negociación es “un proceso de intercambio de información y compromisos en el cuál dos o más partes, que tienen intereses comunes y otros divergentes, intentan llegar a un acuerdo” (Durán, 2018, 6).

Se imagina la negociación como personas sentadas en vuelta de una mesa intentando llegar a un acuerdo. Sin embargo, el proceso está compuesto por diferentes fases. Este sigue etapas definidas que se aplican independientemente de la naturaleza de la negociación, del lugar en donde se produce y con quién se negocia. Las etapas resumirse pueden de la siguiente manera:

1. La preparación.
2. El intercambio de información.
3. La negociación.
4. La conclusión.
5. La implementación.

La preparación consiste en planear la estrategia. En esa fase, se recolectan las informaciones necesarias para analizar la situación en la cual se encuentra, las necesidades, los objetivos, la calidad de relación que tiene con la otra parte y también las expectativas que esta pueda tener. Esas informaciones permiten determinar las prioridades, definir los lí-

mites y concesiones que se está dispuesto a hacer para llegar a un acuerdo, así como definir las posturas iniciales en la fase de negociación y preparar las alternativas en función de cada escenario. Si bien cualquier preparación aplica la misma metodología, el ángulo de preparación es diferente en función del tipo de negociación. No se aborda de la misma manera una negociación comercial, una negociación de compras, la gestión de un contrato o un conflicto comunitario o social.

Una negociación comercial está relacionada con el desarrollo del negocio y el crecimiento de la empresa. Una empresa con una estabilidad y madurez financiera puede tener mayor libertad para decidir de participar en un proceso de licitación, de ser flexible o inflexible en su propuesta sin que eso genere un riesgo a la estabilidad de su negocio. Puede implementar una estrategia comercialmente agresiva.

En una negociación relacionada a un conflicto, la posición tradicionalmente es defensiva, ya que los intereses vitales de la empresa pueden ser amenazados. En minería, por ejemplo, se pueden vivenciar situaciones de tensión con las comunidades que están dentro de su zona geográfica de influencia. Cuando un conflicto aparece y se traduce en acciones ostensibles concretas, como los bloqueos de vías de acceso, la empresa busca tomar iniciativas para preservar la continuidad de sus operaciones y restablecer su plena capacidad operativa. En una situación de este tipo, es necesaria una minuciosa preparación en la cual se requiere tener pleno entendimiento de la situación en la cual se encuentra, de lo que sucedió a lo largo del tiempo; de su capacidad y de sus límites a la hora de hacer una propuesta, así como saber cuáles son las reivindicaciones de fondo de la comunidad.

En paralelo, todos los escenarios de reacción de la comunidad deben ser analizados, es decir, escenarios de resolución pacífica y concertadas de las discusiones hasta los de reacción agresiva, bélicos y bloqueos de las comunicaciones. En este tipo de conflicto, se instala un comité de crisis para preparar esa negociación y, globalmente, gestionar el conflicto. Este es compuesto por los representantes de las áreas de las empresas como las relaciones con comunidades, relaciones institucionales, operación, finanzas, seguridad, medio ambiente, etc., donde cada una desarrolla su análisis y propuesta a través de su conocimiento y experiencia.

Una vez establecida la preparación, la primera fase del encuentro con el interlocutor consiste en intercambiar información. Cada parte busca presentar y justificar su posición. Las partes tienen también la necesidad de confirmar las informaciones desarrolladas en la fase de

preparación, verificar que su interlocutor no tenga otros objetivos no identificados u ocultos, e identificar potenciales puntos conflictivos.

La estrategia definida y las informaciones confirmadas abren la puerta al juego de la negociación. Cada interlocutor aplica su estrategia a través de la defensa de su posición, la aceptación de concesiones y la proposición de alternativas para llegar a su objetivo.

El proceso se concluye con un acuerdo. En su formalización, acuerdos son redactados y revisados por las partes para confirmar los compromisos y las condiciones que se acordaron. Los términos son revisados para evitar ambigüedades e incomprensiones.

Con el acuerdo definido o el contrato firmado, éste es implementado. El inicio de la implementación es una parte crítica, ya que él puede poner a luz puntos débiles, fallas, olvidos e interpretaciones diferente. Es un momento crucial en el cual se pueden realizar ajustes o renegociaciones puntuales. La buena implementación de un acuerdo o contrato es crucial para establecer y mantener una buena relación a lo largo de la vigencia de este mismo.

Si bien la negociación sigue en su proceso de etapas definidas, el éxito de una negociación depende de otras variables intangibles. Por ejemplo, conocer a los interlocutores permite establecer una relación de confianza y establecer la estrategia. En las relaciones internacionales, conocer a los interlocutores implica conocer sus diferentes culturas. La instauración de un canal de comunicación pasa obligatoriamente por una comprensión intercultural mutua. Esta permite establecer las bases del dialogo, iniciar el trabajo de cooperación y de búsqueda de soluciones mutuamente aceptadas por las partes.

La cultura en el medio de la negociación

La negociación es, antes que nada, un encuentro entre organizaciones, en el cual cada uno tiene su propia cultura. Esas organizaciones son compuestas de seres sociales los cuales tienen, individual y colectivamente, sus propias definiciones y percepciones de valores, sus propias creencias, su propia lectura e interpretación de su comportamiento y del comportamiento de los demás. Tanto los gestos simbólicos como el saludo, las palabras utilizadas, las reacciones emocionales... son sujetos a análisis e interpretación por parte de su interlocutor. De hecho, una discusión puede fracasar debido a una palabra mal traducida, un gesto o una actitud normal en un país y

condenado en otro. El cuidado debe ser de rigor ya que, por ejemplo, un mismo gesto puede tener significado o connotaciones diferentes. El saludo que inicia el intercambio de manera presencial es diferente según las culturas. En culturas latinas existe el contacto físico (se aprieta la mano...), en culturas asiáticas el contacto es más visual con gesto de saludos, en otras culturas tradicionales y ancestrales como en la región de la Melanesia se complementa con un ritual de gesto de demostración de respeto y humildad llamado la *coutume*.

Una negociación entre grupos de culturas requiere una gran preparación y apertura intelectual. Hay numerosas oportunidades de liderar negociaciones comerciales y litigios con diferentes partes como empresarios provenientes de comunidades tradicionales, con empresas locales, con grupos internacionales y sindicatos; todos tienen objetivos, sensibilidades y estilos de negociaciones diferentes.

Por ejemplo, es frecuente que empresas, al llegar a determinadas regiones, necesitan la aceptación de las comunidades para desarrollar sus actividades, y salvaguardar la continuidad de sus operaciones. En contrapartida, ellas se comprometen en generar externalidades positivas en las comunidades en su entorno. Este equilibrio se encuentra a través de la negociación. En muchos casos, las comunidades buscan un reconocimiento como dueños de la tierra, garantías que la herencia de sus ancestros sea preservada y tener una participación activa o pasiva en la vida económica del proyecto.

Esa participación puede darse a través de programas de desarrollo sostenible como programas de inserción laboral, acompañamiento y desarrollo social o la participación en comités de control de protección y preservación del medio ambiente. Para las comunidades emprendedoras, sus sociedades participan en el proceso productivo de las empresas y son proveedoras de servicios en actividades tercerizadas, siempre y cuando su conocimiento técnico sea compatible con el servicio que se necesita realizar y que la solidez económica de la propuesta sea competitiva, conforme a los requisitos y normas de la empresa, así como la legislación vigente.

Por ejemplo, el autor ha trabajado con empresas donde brindó servicios de transporte de personal, de carga, alquiler de vehículos o equipamientos de mina o participó en la ejecución de obra bajo supervisión de empresas especializadas.

La búsqueda del equilibrio es delicada cuando las empresas comunitarias, al ser nativas del territorio, reclaman el derecho a ser prioriza-

dos en las licitaciones. En esta configuración, las empresas negocian una propuesta técnica-comercial clásica, pero también discuten sobre su rol de agente, de integrador social y de generador de desarrollo sostenible. Las negociaciones abren espacio a discusiones de naturaleza política en donde es necesario encontrar un equilibrio.

Este equilibrio solo puede ser encontrado en un clima de confianza. Para eso, las empresas tratan de entender la cultura y los aspectos no negociables en su fase de preparación, buscan respetar los ritos locales durante las fases en donde ocurren un contacto directo con las otras partes como la fase de intercambio de informaciones, negociaciones y conclusiones.

Si bien el clima de confianza es parte de la receta para lograr que una negociación sea exitosa, también es propio de una negociación que está compuesta por un juego de poder y de apuestas para defender intereses. De hecho, se llega en la mesa con la intención de lograr objetivos.

La relación de poder como elemento estructurante de las negociaciones

Lewicki *et al.* (2001, citado en Alavoine, Kaplanseren y Teulon, 2014, 37) proponen que “el poder en una negociación no debe ser considerado como absoluto o coercitivo porque este es más una capacidad para influenciar o la habilidad de provocar resultados que fueron deseados”. De hecho, en una negociación, cada parte debe conocer sus propias fuerzas y debilidades; tiene una interpretación mediante la cual justifica su importancia en el funcionamiento de la otra parte. Eso le permite determinar cuál es su poder en la negociación y como puede ejercerlo. Ese hecho es más expresivo en donde existe una relación de interdependencia entre las organizaciones. En todos los sectores, como los de la minería o del *catering*, existe siempre un número limitado de empresas especializadas en la fabricación de algunas máquinas indispensables para el buen funcionamiento del proceso productivo. Esas empresas también son únicas en proveer el mantenimiento y los repuestos. Esas realidades oligopolistas hacen que la dependencia sea fuerte y ello influencia la capacidad de negociación.

Inversamente, la interdependencia puede también ser mutua cuando la empresa especializada tiene una cartera limitada de clientes. El autor ha podido negociar con muchas empresas en donde la unidad minera era su único cliente.

Por tal motivo, en sus fases de preparación, el negociador debe definir sus objetivos con un cierto nivel de flexibilidad. Tiene que establecer cuál es su nivel de cooperación, honestidad, confianza y de agresividad durante la negociación así que las maneras y condiciones de aplicaciones. El negociador debe estar preparado a cambiar de postura en función del avance de la negociación.

En una negociación, cada parte relacionada debe cooperar, pero también tiene la posibilidad de bloquear el proceso para lograr sus objetivos. La interdependencia pone a la luz un relacionamiento de motivaciones mezcladas en donde cada parte compite para lograr fines divergentes (Putnam y Roloff, 1992). Como dice Deutsch (1973), el poder de un actor en una determinada situación puede ser evaluada como el grado que puede satisfacer el propósito al que intenta llegar. Un negociador tiene la voluntad de llegar a una solución a pesar de las divergencias, lo que crea dilemas en el proceso de toma de decisiones. Se tiene en mente que, durante el proceso de negociación, las partes pueden colaborar para volverse adversarios en función de la calidad de la relación creada, la naturaleza del conflicto que se discute, de las informaciones intercambiadas, las percepciones que cada uno pueda tener, la actitud y el comportamiento. Eso influencia directamente los niveles de cooperación, confianza y honestidad. Estos últimos son también influenciados por la incertidumbre que siempre existe a lo largo del proceso, así como el nivel de poder que se percibe de la otra parte.

Por experiencia, las empresas que logran construir una relación equilibrada, en donde los intereses mínimos son satisfechos, tienen mayores facilidades para extender la duración y las condiciones de un contrato sin tener que pasar por nuevos procesos de licitaciones.

Si bien la percepción del poder tiene su peso, este no es el único elemento determinante. El peso del entorno es decisivo. Es mucho más fácil defender ciertos intereses cuando los elementos contextuales de las negociaciones, el posicionamiento de actores externos como ONG, autoridades públicas, medios de comunicaciones, opinión pública, etc. tienen una percepción favorable al proyecto y/o a la organización precursora. Las características de la situación como las características de cada participante determinan el balance o la asimetría del poder durante la negociación. Esa dimensión tiene un peso más importante cuando el tema discutido es un tema de preocupación de la sociedad civil, por ejemplo, la preservación de medio ambiente, o que puede involucra un *stakeholder* sensible a la sociedad civil, como las comunidades tradicionales.

El grado de tensión y preocupación tiene relaciones directas con la historia de un territorio y la situación política en la cual se encuentra. Por ejemplo, Nueva Caledonia es un territorio marcado por su historia colonial. La isla, que pertenece a Francia y atravesó conflictos violentos entre una parte de la población, la cual reivindicó la independencia de la isla y otra deseando que Nueva Caledonia continuara siendo francesa. Eso llevó a acuerdos de paz que integraron las realizaciones de referéndums sobre la independencia de la isla. En diciembre de 2021 se celebró el tercer y último referéndum. Con el colegio electoral restringido, fue una carrera reñida. El clima económico de Nueva Caledonia sufre de la incertidumbre del futuro político del territorio.

La calidad de las relaciones también es importante. Las relaciones comerciales y los acuerdos firmados son siempre más duraderos cuando existe una relación real de confianza y cuando la relación, a lo largo de la vigencia de los acuerdos o contratos, sea de colaboración y de entendimiento. Por ese motivo, la fase de implementación marca una etapa importante del proceso porque ella determina la calidad de la relación que se establece. Generalmente, las divergencias de interpretación contractuales aparecen más fuertemente en los primeros meses del inicio del contrato. La manera en la cual los puntos de divergencia son tratados define el grado de relación de confianza que se tiene a lo largo de este mismo.

La relación de confianza y las características de la creación del relacionamiento se construyen de manera distinta de acuerdo con cada cultura. Esas diferencias no solo existen a nivel de un país, pero también a nivel de regiones y de empresas.

Por ese motivo, es fundamental verificar siempre lo que el interlocutor quiere transmitir sea plenamente entendido y comprendido. Algunas culturas, como la brasileña, son más extrovertidas, por lo cual es más fácil verificar ese punto. Otras son más reservadas. En Nueva Caledonia, siempre el autor tomaba cuidado de asegurarse que, cuando negociaba con nativos de culturas de Melanesia o Polinesia, la comprensión fuera mutua y alineada. El riesgo de tener una ruptura de confianza y de una descoordinación del avance de una negociación es enorme cuando los interlocutores tienen códigos y referencias culturales diferentes.

En las culturas occidentales también existen divergencias de estilo. En países anglosajones se prefiere iniciar una negociación al hablar directamente del asunto. En culturas latinas como en el Sur de Europa y América Latina, se necesita tener un tiempo de introducción, conversar sobre temas ajenos para crear un clima inicial amigable.

La negociación es el proceso del encuentro de seres humanos en el cual la importancia de su propia cultura tiene un peso que influye en su postura y sus decisiones. La negociación requiere flexibilidad para entender el contexto, las expectativas de las partes y para definir su nivel de poder, definir objetivos realistas, así como tener opciones y alternativas en caso de bloqueo de las discusiones. Conocer a la contraparte y respetar su cultura son pasos importantes para lograr que el clima de confianza abra las puertas a soluciones satisfactorias. Una negociación exitosa pasa siempre por un consenso y un equilibrio en el resultado.

BIBLIOGRAFÍA

- Alavoine, Claude F. K. 2014. "Teaching (And Learning) Negotiation: Is There Still Room For Innovation?" *International Journal of Management and Information Systems* 18(1): 36-38.
- Deutsch, Morton. 1973. *The Resolution of Conflicts*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Durán Asencio, Alejandro. 2018. *Negociación*. Madrid: Editorial Elearning S.L.
- Lewicki, Roy J., Bruce Barry y David M. Saunders. 2016. *Essentials of Negotiation*. New York: McGraw Hill.
- Putnam, Linda L. y Michael E. Roloff. 1992. *Communication and negotiation*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

II. Innovaciones políticas latinoamericanas

Monitoreo local de la sostenibilidad: iniciativas y aportes de la sociedad civil en ciudades latinoamericanas

Ludger Niemann y Thomas Hoppe

Introducción

La “batalla mundial por la sostenibilidad se ganará o se perderá en las ciudades”, proclamaron las Naciones Unidas (United Nations, 2012). Según esta metáfora, América Latina es un importante campo de batalla. Es la región más urbanizada del mundo y alrededor del 80% de la población vive en ciudades. ¿Qué puede aportar el monitoreo local de indicadores a esta “batalla” por las ciudades sostenibles?

Para iniciar la reflexión, se recurre a dos afirmaciones provocativas: la sostenibilidad urbana no puede existir y el monitoreo de los caminos hacia esta utopía es una estrategia sobrevalorada. La primera afirmación se basa en el argumento siguiente: el concepto de sostenibilidad implica que una unidad (geográfica) puede ser autosuficiente, pero una ciudad jamás lo puede ser, dado que no funciona de forma aislada, sino siempre depende del consumo e intercambio de materias, energías y personas con su entorno y otras partes del planeta. Por lo tanto, se puede decir que una “ciudad sostenible” es un oxímoron (Rees, 1997) así como la “amargura dulce”. La segunda afirmación acerca del monitoreo se basa en una observación empírica: las iniciativas locales de los indicadores de sostenibilidad tienden a tener una esperanza de vida bastante corta, decepcionan muchas veces a los activistas que las inician con entusiasmo y luego quedan desilusionados cuando sus esfuerzos no muestran los éxitos esperados (Wray *et al.*, 2017).

A pesar de estas dos advertencias, esta reflexión tiene un propósito positivo: responder a la pregunta inicial sobre los aportes del monitoreo al relatar, justamente, bajo qué condiciones las iniciativas locales pueden alcanzar permanencia organizativa e incidir positivamente en sus respectivas ciudades. Para tal fin, este artículo se estructura de la siguiente manera. La primera sección introduce el concepto de monitoreo

local enfocando el objeto de medición ¿Qué se mide? Como respuesta a esta pregunta introduce la herramienta de los indicadores y los enfoques de selección "desde arriba" y "desde abajo". Se sigue con una sección dedicada al propósito de los sistemas de monitoreo. ¿Para qué medir? Como respuesta a esta pregunta se introduce una tipología de los usos de la información (se distingue la incidencia en la toma de las decisiones del aporte a conocimientos y otras influencias) y se hace la recomendación de escoger entre los niveles de los indicadores para sintonizar con las competencias de los gobiernos locales. La siguiente sección se dedica a la pregunta ¿quién mide? Como respuesta se muestra que existen muchas maneras de organizar las iniciativas locales. Contrario a lo que han asumido otros investigadores, el involucramiento de los gobiernos locales no es una necesidad, sino una opción a "negociar". La última sección va más allá de una reseña bibliográfica para presentar un caso de estudio pertinente: el desarrollo de las iniciativas de monitoreo (que integraron la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticas y Sustentables) en 10 países latinoamericanos, con una muestra de 49 ciudades diferentes estudiadas longitudinalmente.

¿Qué medir? La negociación de los indicadores

En los últimos años, la sostenibilidad se ha convertido en una palabra clave en muchos discursos políticos. El término tiene connotaciones diferentes en distintos idiomas (por ejemplo, en francés se traduce como *durabilité*), pero tiene un núcleo común. ¿De dónde viene el concepto? Se considera que su historia escrita comenzó en 1712 cuando Hans Carl von Carlowitz, un minero de Sajonia, acuñó el término alemán de *Nachhaltigkeit* en su libro *Sylvicultura Oeconomica* donde analiza cómo se pueden gestionar los bosques a largo plazo (Turcu, 2013). Con el paso del tiempo, el concepto adquirió un significado más amplio. Se aplica actualmente no solo al manejo forestal, sino a cuestiones de durabilidad en todos los ámbitos de la vida en el planeta tierra. Probablemente por el uso concurrente de términos asociados como la "capacidad de carga" (planetaria) que sugieren un análisis estático, a veces se piensa en la sostenibilidad como un ideal o, por lo menos, un estado. Sin embargo, dada la evolución continua en todos los espacios vitales, es más acertado conceptualizar la sostenibilidad como un proceso (Bell y Morse, 2008).

La noción de proceso es evidente en el concepto asociado de *desarrollo sostenible* que las Naciones Unidas definieron como "aquel desa-

rollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones”. (Brundtland, 1987, 15).²⁵ Hablar de la satisfacción de necesidades alude a una cuestión de progreso social y a un aumento en la calidad de vida en todo el mundo. Estos conceptos naturalmente abren la puerta a la posibilidad de observar intereses divergentes y negociaciones entre actores diferentes. Como tal, se puede argumentar que las negociaciones sociales son inherentes al concepto de sostenibilidad. Este elemento se puede observar en muchas discusiones políticas —tarde o temprano—, cualquier conversación sobre sostenibilidad toca objetivos o estrategias que se contraponen; un ejemplo clásico es el dilema (inglés: *trade-off*) entre beneficios económicos y costes ambientales o viceversa.

Aludir a la economía y al medio ambiente no es un ejemplo cualquiera, ya que estos dos ámbitos representan “pilares” o dimensiones principales en muchos marcos de análisis sobre la sostenibilidad. Uno de los marcos analíticos más conocidos internacionalmente se basa en tres dimensiones: planeta, personas, finanzas; por las siglas en inglés, este “triple balance” también se conoce como las 3 P’s (*planet, people, profit*) y se utiliza con frecuencia en la gestión empresarial. En la gestión pública, un marco alternativo es el “prisma de la sostenibilidad” que contiene los mismos tres pilares más un cuarto de “gobernanza” o “sostenibilidad institucional” (Spangenberg, 2002).

Estos modelos con sus dimensiones pueden influir en cómo muchas personas conceptualizan y piensan sobre sostenibilidad; la inclusión de un pilar llamado *profit* (lucro) le confiere cierta legitimidad. Sin embargo, definir los pilares es un ejercicio de alta abstracción. Lo que en muchos casos le da un significado concreto es la operacionalización por los indicadores. ¿Qué es un indicador? En términos generales, es una métrica que permite analizar una condición económica, social o ambiental. Por ejemplo, la tasa de desempleo, la mortalidad infantil y la calidad del aire, según ciertos parámetros de contaminación, pueden ser interpretados como información útil sobre economía, salud humana y ambiente. Como una función importante de los indicadores es captar cambios en las condiciones que interesan, Martínez Puon (2010) los llamó acertadamente el “epicentro del cambio”. En algunos casos, la medición y

25 Desde los años 80, el concepto de *Desarrollo Sostenible* fue utilizado por organizaciones ambientalistas; en 1987 las Naciones Unidas le dieron publicidad internacional mediante el informe *Nuestro Futuro Común*, también conocido como Informe Brundtland (Moldan *et al.*, 2012).

el vínculo causal son relativamente evidentes (por ejemplo, la tasa de homicidios como indicador de seguridad) mientras que, en otros casos, las relaciones son más complejas. Por ejemplo, para la pobreza no existe un indicador estándar, sino un debate continuo sobre las definiciones y mediciones adecuadas. Hay enfoques unidimensionales (definen pobreza en función de ingresos financieros) y multidimensionales (los cuales incluyen el acceso a los servicios públicos), con normas absolutas (por ejemplo, un dólar por día como referencia internacional) y relativas (es decir, incorporan la inequidad social). Para la mayoría de las cuestiones de sostenibilidad, mayormente en el ámbito socioeconómico, los objetivos y las normas son relativas y controvertidas, o los mecanismos causales muy enredados. La definición de la esencia de la sostenibilidad y, por tanto, la elección de indicadores, conlleva a una simplificación de cuestiones muy complejas (Turnhout *et al.*, 2007) y a un alto nivel de "negociaciones".

Como producto de negociaciones internacionales formales, las Naciones Unidas lanzaron los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en el 2015. Primero, se acordaron 17 objetivos a ser alcanzados en el 2030, y después una gama de indicadores por objetivo. Las Naciones Unidas publicaron, inicialmente, más de 1000 indicadores potenciales y acordaron en el 2017 un marco técnico con 231 indicadores. Realizaron más revisiones y ajustes en años posteriores. El proceso entero tuvo elementos participativos: en la definición de objetivos y luego de indicadores. Las Naciones Unidas sometieron varios borradores a consulta abierta, e invitaron a expertos y a organizaciones de la sociedad civil a comentar y hacer propuestas antes de la aprobación de cada documento por los Estados miembros.²⁶

Para introducir la temática de este capítulo —el rol de la sociedad civil en el monitoreo de la sostenibilidad local— el siguiente paso puede ser el análisis de cómo los ODS y sus indicadores son utilizados en diversas ciudades del mundo. De hecho, bajo el lema de la "localización" hay muchas iniciativas actuales que ayudan a los gobiernos locales y a otras asociaciones (por ejemplo, organizaciones no gubernamentales) a establecer sistemas de monitoreo alineadas a los ODS.²⁷ Las asociacio-

26 En este sentido, el sistema de los ODS es diferente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) que las Naciones Unidas implementaron entre 2000-2015 en un proceso mucho menos consultivo (Biermann *et al.*, 2017).

27 Cabe mencionar que el lema de "localización" también se encuentra en auge en otros contextos, por ejemplo, la redistribución del poder en proyectos de cooperación para el desarrollo (Green, 2020).

nes de municipios en diversos países, sus cúpulas internacionales y las redes asociadas a la Naciones Unidas como SDSN publicaron manuales y proyectos de consultoría para este fin (por ejemplo, Andersen *et al.*, 2020; United Cities and Local Governments, 2014). Los ODS contienen un objetivo específico (#11) sobre las “ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles” que se toma como punto de partida en muchas iniciativas para luego seleccionar otros indicadores (de la gama de más de 200) considerados pertinentes en cada localidad. Aparte de los proyectos diseñados para promover estas prácticas, también hay proyectos de investigación que las analizan. Algunos ejemplos relevantes para América Latina incluyen estudios de la implementación en Quito y Medellín (Horn y Grugel, 2018; Mejía-Dugand y Pizano-Castillo, 2020).

Tomar algunos marcos internacionales, desarrollados por gobiernos y expertos como punto de partida para luego adaptarlos a nivel local, tiene legitimidad y es una práctica muy común. Sin embargo, existen alternativas a este enfoque “de arriba hacia abajo”. Concretamente, hace décadas también existen iniciativas de monitoreo “de abajo hacia arriba”. Estos enfoques se basan en una “filosofía participativa” y promueven el involucramiento de las comunidades locales en la definición de los objetivos de sostenibilidad (o conceptos asociados, como el bienestar holístico) y también en la selección de indicadores. A nivel de marcos políticos, es interesante observar que el enfoque de “abajo hacia arriba” ha tenido precedencia: tras la conferencia de Río (1992), las Naciones Unidas lanzaron el Programa 21 (en inglés denominado *Local Agenda 21*) que optó por sistemas de monitoreo local y facilitó listas de indicadores, los cuales enfatizaron la importancia de la participación local.

Las iniciativas de origen participativo tienden a medir una gama de indicadores suaves o problemas que están vinculados al comportamiento individual, como el “nivel de actividad comunitaria” (Turcu, 2013). En el contexto latinoamericano, se han publicado estudios interesantes sobre la implementación de indicadores comunitarios, por ejemplo, en Brasil y Colombia (Cruz *et al.*, 2020; Magee *et al.*, 2012)

Existe un fuerte debate entre académicos sobre las ventajas y desventajas de los dos enfoques y también sobre las tentativas de integrarlos para reconciliar las tensiones (Reed *et al.*, 2006). En este contexto, los principios de Bellagio STAMP (Bakkes, 2012) representan una iniciativa pertinente. Bajo este nombre, un grupo de expertos formuló ocho principios (por ejemplo, transparencia, comunicación efectiva, participación amplia)

diseñados para ser de utilidad genérica para los sistemas de monitoreo de sostenibilidad de cualquier enfoque o nivel.

En la literatura académica existen reseñas bibliográficas interesantes sobre la historia de diversos procesos de sostenibilidad local (Barrutia *et al.*, 2015; Echebarria *et al.*, 2018). Asimismo, existen estudios sobre la prevalencia empírica de los indicadores locales, sin importar si han sido seleccionados desde "arriba" o "abajo". Según un análisis de 67 iniciativas de medición, la tasa de desempleo de una ciudad y el espacio urbano verde son los indicadores más utilizados internacionalmente (Merino-Saum *et al.*, 2020).²⁸

Para estos dos indicadores, las iniciativas de indicadores en los países ricos pueden obtener información relevante de las estadísticas oficiales o simplemente requieren convertir los datos brutos en indicadores más significativos, como "espacios verdes per cápita". En muchos sistemas de indicadores, los procesos políticos solo reciben una atención marginal (Merino-Saum *et al.*, 2020), sin embargo, para el bienestar subjetivo, son otro indicador ampliamente utilizado entre las iniciativas comunitarias (Barrington-Leigh, 2017; Lora, 2016). Todos los datos deben recopilarse mediante encuestas, lo cual requiere de inversiones muy costosas. En este contexto, cabe mencionar que la disponibilidad de datos —o bien su ausencia— sigue constituyendo una limitación muy importante para los sistemas de monitoreo, sobre todo en países pobres (Lyytimäki y Rosenström, 2008). Para muchos temas u objetivos pertinentes (como, por ejemplo, la calidad del medio ambiente) no existen datos confiables y recientes a nivel local.

¿Para qué medir? Negociando el propósito de las iniciativas

Desde su aparición, la agenda internacional de sostenibilidad ha sido también una agenda enfocada en temas locales y en el monitoreo. Los marcos políticos de las Naciones Unidas (tal como el Programa 21, los Objetivos del Milenio y los Objetivos de Desarrollo Sostenible) enfatizan la importancia de las ciudades y del seguimiento de los indicadores. Un factor que explica la atención dedicada a las ciudades es la urbanización creciente en todos los continentes, mientras que los avances tecnológicos (colección de datos automatizados, análisis de *big data*, portales

28 También es posible combinar un conjunto de indicadores en un índice. Sin embargo, la mayoría de las iniciativas renuncian a esta opción, ya que agregarlos oscurece su significado y transparencia (Barrington-Leigh y Escande, 2016).

de datos abiertos) han aumentado la disponibilidad de información. En el ámbito del monitoreo de las ciudades, existe una “explosión de indicadores” (Tanguay *et al.*, 2010).

Curiosamente, muchas iniciativas de indicadores no se conforman con proveer información — como una oficina de estadísticas convencional—, sino que tienen el propósito de informar sobre las políticas gubernamentales y la toma de decisiones. Sin embargo, según una reseña de Wray, Stevens y Holden (2017):

... los esfuerzos en materia de indicadores comunitarios se han visto afectados por la corta duración de muchas iniciativas. Con demasiada frecuencia, el ciclo consiste en inversión, entusiasmo, dedicación, habilidades y recursos, un duro trabajo para establecer una reputación inicial y un sistema de información, algunos pequeños triunfos en los medios, la comunidad e incluso la atención política, seguidos de una serie de decepciones en los esfuerzos por repetir, acelerar o institucionalizar el trabajo y, finalmente, el declive o la desaparición de la iniciativa. (Wray, Stevens y Holden, 2017, 10)

¿A qué se debe esta frecuente desilusión? Tal como se mencionó en la sección anterior, muchos países siguen teniendo limitaciones en la disponibilidad de datos. Para tener utilidad local, se necesitan datos desagregados y recientes, sin desfases temporales. Mientras estos factores pueden considerarse como parte de la oferta de los indicadores —la cual el avance tecnológico sigue mejorando— la demanda de los mismos suele ser el reto subestimado.

Para entender las principales dinámicas de la demanda de los indicadores hay que tomar en cuenta que la mayoría de los sistemas de monitoreo local (derivados de marcos internacionales o impulsados localmente) se basan en indicadores de alto nivel. En la jerga de la gestión por resultados, se habla de indicadores de impacto, es decir, de gran alcance, tal como la calidad del medio ambiente, la seguridad pública o el grado de equidad social. Tales indicadores desempeñan un papel importante en cualquier evaluación de la sostenibilidad, ya que permiten estudiar la evolución de las principales preocupaciones sociales y medioambientales a lo largo del tiempo. Los indicadores de impacto, o de resultado, se prestan además para comparaciones entre ciudades (Joss, 2012). Finalmente, la estandarización de los indicadores también tiene ventajas claras (Moreno Pires *et al.*, 2014).

Sin embargo ¿es correcta la presuposición implícita que los indicadores de impacto ayudan a los gobiernos a tomar decisiones, por ejemplo, en temas ambientales, agentes de policía y actividades para desem-

pleados? En muchos ámbitos, la ambición de utilizar los indicadores de resultados para dirigir una ciudad hacia el desarrollo sostenible se ve obstaculizada por una atribución causal poco clara y un desajuste entre las escalas geográficas (Mori y Yamashita, 2015). No hay que perder de vista que, en la mayoría de los países, hay una división de competencias gubernamentales bastante compleja, con ciertos servicios (por ejemplo, educación, salud) bajo responsabilidad de gobiernos locales, otros a cargo de gobiernos regionales, cuyos ámbitos, en su mayoría, están influenciados por todos los niveles de gobierno. Por lo tanto, hay una diferencia importante entre los sistemas de monitoreo a diferentes escalas. A nivel nacional, los indicadores de impacto siempre acreditan la responsabilidad final al gobierno nacional y llaman la atención del mismo y de la población. En cambio, a nivel local, los indicadores de impacto pueden ser poco lucrativos en la "economía de la atención" de los tomadores de decisión, los cuales naturalmente se enfocan más en lo que pueden influenciar directamente.

En el sector público en general, el "mantra del impacto" ha sido criticado como contraproducente, ya que desvía valiosos recursos de los servicios y pone un énfasis indebido en resultados cuyos vínculos causales no están claros (Ebrahim, 2005). Al reconocer el reto de relacionar los indicadores de resultados con la gestión diaria, las orientaciones sobre los ODS incluyen el consejo poco específico de procurar que:

... la distinción entre resultados, productos e insumos debería manejarse de forma pragmática, y el diseño de objetivos, metas e indicadores debería guiarse por los enfoques más adecuados para movilizar la acción y garantizar la rendición de cuentas. (Sustainable Development Solutions Network, 2015, 147)

Muchas publicaciones académicas sobre los indicadores de la sostenibilidad local (por ejemplo Ness *et al.*, 2007; Tanguay *et al.*, 2010) guardan un notable silencio sobre el nivel de los indicadores. Una excepción es la reseña de Dahl sobre los "logros y lagunas" de los indicadores de la sostenibilidad, en el cual asegura que

los estados ambientales, económicos y sociales son el resultado de complejos procesos de desarrollo. Las intervenciones políticas y de gestión serán más eficaces si se dirigen al proceso más que al resultado, pero los indicadores de proceso han sido más difíciles de definir". (Dahl, 2012, 16)

Una forma de evaluar genéricamente los aspectos del proceso es a través de indicadores que determinan si los gobiernos tienen un cierto tipo de política, plan, presupuesto, proyecto o programa favorito. En el

campo de los derechos humanos, los marcos de monitoreo, comúnmente, rastrean la ratificación de los tratados internacionales o la adopción de ciertas leyes (OHCHR, 2015).

Para aumentar su valor informativo, los procesos se pueden dividir, por ejemplo, en la formulación de un plan, la aprobación y la implementación, o describir mediante más requerimientos (por ejemplo, la consideración de ciertas normas ambientales). Otra opción es involucrar a expertos para calificar las políticas públicas (como "muy fuerte", "fuerte", "débil", etc., y producir así escalas cardinales o de Likert). Como parte del Índice de Ciudades Verdes de Siemens, un jurado califica las políticas de cambio climático de una ciudad (Meijering *et al.*, 2014). Otro caso interesante es la autoevaluación pública de las políticas públicas que, durante muchos años, cientos de municipios neerlandeses realizaron voluntariamente, la cual estaba relacionada con un premio de sostenibilidad (Niemann *et al.*, 2017). Por otro lado, entre más detallados los requisitos, más altos son los costos de transacción de cada indicador, y menos accesibles son los datos para el público en general. Este dilema alude a lo que Tsoukas (1997) llamó la "tiranía de la luz" —según esta hipótesis— (difícil de estudiar empíricamente), el anhelo de incrementar la transparencia mediante estadísticas tiene la tendencia implícita de llevar finalmente a una pérdida de confianza, ya que produce procesos siempre más complejos y difíciles de entender.

Aludir a la (des)confianza de la población, como un posible efecto, es interesante, ya que esta corta reseña sobre las finalidades de la medición inició a partir de la observación que muchas iniciativas de monitoreo local tuvieron el anhelo declarado de incidir en la toma de decisiones. Entonces ¿cuáles son los efectos —deseados y reales— de estas iniciativas? Los investigadores han considerado la posibilidad de efectos negativos, por ejemplo, campañas de desinformación, pero han concluido que la ausencia de uso y, por ende, desperdicio de energía colectiva, es el riesgo más frecuente (Lyytimäki *et al.*, 2013). En cambio, se recomienda considerar e investigar los diferentes tipos de uso de los indicadores. Un marco conceptual aplicado por muchos investigadores distingue los tres usos principales de las informaciones: "Se presume que el uso instrumental produce decisiones de un tipo u otro. El uso conceptual produce ideas y comprensión. El uso político genera apoyo y justificación para la acción o no acción" (Weiss *et al.*, 2005, 14). En esta conceptualización, el anhelo declarado de muchas iniciativas de incidir en "las políticas públicas" es

clasificado como de uso o influencia “instrumental”, y la comprensión por la población como de uso “conceptual”.

La introducción anterior muestra que los sistemas de monitoreo no tienen ni un diseño ni efectos simples; al contrario, la selección de indicadores requiere “negociar” y reconciliar varios dilemas, y pocas iniciativas llegan a tener el “impacto” deseado de contribuir directamente a una mejor gestión pública. Sin embargo, ¿qué es lo que logran aquellas iniciativas de monitoreo que, en la “explosión de los indicadores”, no son una estrella fugaz, sino un cuerpo celeste con cierta permanencia? Una investigación estadounidense sobre los “sistemas de indicadores clave” concluyó que alcanzar operatividad lleva tiempo, además de una amplia participación de la sociedad y de asignaciones sustanciales de recursos. En este caso, los beneficios pueden incluir 1. políticas más informadas; 2. una ciudadanía mejor educada y 3. un mayor compromiso cívico (United States Government Accountability Office, 2011). Cabe mencionar que la mayoría de estos efectos son intangibles y muy difíciles de atribuir a una sola iniciativa. Después de todo, raras veces funcionan de forma aislada; cada vez funcionan más dentro de una red compleja de innumerables actores que colaboran como productores, amplificadores y consumidores de información.

¿Quién mide? La negociación de los actores y los modelos organizativos

Los indicadores locales no son un fenómeno reciente, sino que surgieron hace más de 100 años. En 1910, una fundación estadounidense encargó más de 2000 estudios sobre educación, salud, seguridad, y otras cuestiones para determinar las condiciones sociales de Pittsburgh (Phillips, 2003). En la actualidad, Norteamérica ha sido la región con más actividades en este ámbito y cuenta con asociaciones que promocionan el intercambio y el aprendizaje. Concretamente, el Consorcio de Indicadores Comunitarios²⁹ vincula a más de 100 iniciativas norteamericanas. Hace 20 años, también hubo tentativas de registrar iniciativas locales en todo el mundo (hecho que alcanzó más de 1000 en cierto momento). Sin embargo, tales registros se descontinuaron, y esta decisión no sorprende si se considera la dificultad de clasificar y de monitorear una gran variedad de iniciativas que continúan surgiendo, cambiando y desapareciendo.

29 Ver: www.communityindicators.net.

Las investigaciones académicas sobre las iniciativas de indicadores durante años han estado dominadas por estudios que exploran cómo y cuáles indicadores seleccionar. En cuanto a sus efectos, difíciles de medir por ser intangibles, los estudios comparativos suelen recurrir a medidas de éxito superficiales, como la supervivencia organizacional (Barrington-Leigh y Escande, 2016). Sin embargo, una variable que se puede investigar con recursos limitados y que no ha recibido mucha atención es la estructura organizativa de las organizaciones de monitoreo. ¿Quién las maneja? En diversas publicaciones, la acción colectiva de entidades gubernamentales y no gubernamentales se da por sentada (Moreno Pires y Fidélis, 2014) o se presenta incluso como la “mejor práctica” (Davern *et al.*, 2016). Esta noción se puede relacionar con recomendaciones normativas —tal como los principios Bellagio STAMP que recomiendan “la participación más amplia”— y también con ciertos estudios empíricos. Una investigación comparativa sobre la longevidad de 82 iniciativas de indicadores evaluó la participación de gobiernos e instituciones académicas y concluyó que “una amplia alianza transversal de partes interesadas es la más prometedora, porque puede garantizar una mejor demanda continua del producto, una responsabilidad colectiva, [...] y una solidez de financiamiento” (Barrington-Leigh, 2017, 25).

Ciertas investigaciones, sin embargo, han notado diferencias entre los continentes. Por ejemplo, se notó que Norteamérica se caracteriza por la ausencia de indicadores de sostenibilidad nacional o estatal/provincial respaldados por la legislación, y la prevalencia de iniciativas locales que operan a distancia del gobierno (Holden, 2013). En Europa, la Unión Europea, al igual que muchos Estados miembros, juega un rol activo en la definición de marcos legales, y muchos municipios redactan informes sobre la sostenibilidad (Niemann y Hoppe, 2018). En cambio, en diversos países de América Latina existen movimientos de monitoreo que funcionan independientemente de los gobiernos, tal como se relata en la siguiente sección.

¿Por qué vale conocer sobre el funcionamiento en diversos continentes? Se ha investigado poco sobre las diferencias de contexto y sobre las maneras de funcionar con respecto a las iniciativas de indicadores. Esto es un déficit con pertinencia práctica ya que según la literatura sobre transparencia y rendición de cuentas, los factores contextuales desempeñan un papel esencial en el éxito o fracaso de muchos proyectos (Grandvoinet *et al.*, 2015). Tal como se observa, muchas iniciativas no alcanzan las expectativas de las personas que las iniciaron y se desva-

necen prematuramente. Por lo tanto, aprender sobre el funcionamiento de los sistemas de los indicadores en diversos contextos (geográficos, políticos, de disponibilidad de datos, de madurez de la sociedad civil, etc.) ofrece lecciones útiles.

Iniciativas de la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticas y Sustentables³⁰

En toda América Latina, los “indicadores comunitarios” proliferaron a partir de los años 90, y recibieron importantes inversiones de tiempo y dinero por parte de voluntarios de la sociedad civil, fundaciones privadas, universidades, periodistas y empresarios. Como iniciativa ejemplar, en Bogotá, Colombia, la Cámara de Comercio, una reputada fundación, medios de comunicación y una universidad, crearon conjuntamente Bogotá Cómo Vamos en el año 1998. El mandato principal de esta organización era informar públicamente sobre la calidad de vida y sobre la sostenibilidad de la ciudad a partir de datos relevantes obtenidos de fuentes oficiales y complementados con encuestas propias de percepción ciudadana.

Inspirado en este modelo colombiano, posteriormente aparecieron decenas de iniciativas similares en toda América Latina (Hernández Quiñones y Flórez Herrera, 2013; Hevia, 2016; Warigoda y Pozzebon, 2009). Muchas eligieron nombres equivalentes (Lima Cómo Vamos, Río Cómo Vamos, etc.) o variantes que a menudo combinaban nombres de ciudades y pronombres de primera persona en plural. En Brasil, Nossa São Paulo fue creada en 2007 y fue emulada por iniciativas homónimas en Argentina como Nuestra Córdoba. Cabe mencionar que donantes internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también jugaron un rol impulsor ya que cofinanciaron la creación de un “sistema de seguimiento de la sociedad civil” en varias ciudades (Inter-American Development Bank, 2013).

En el 2011, la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticas y Sustentables (REDLA) fue creada por las iniciativas de monitoreo comunitarias de toda la región. En su apogeo, contenía unas 60 iniciativas afines de 10 países. Algunas, como Bogotá Cómo Vamos, llevaban años trabajando con personal asalariado. En otros países, por ejemplo, Ecuador, todas las iniciativas fueron dirigidas por voluntarios,

30 Esta sección resume un artículo publicado en inglés (Niemann y Hoppe, 2021) que también contiene más detalles sobre la metodología de investigación aplicada.

no contaban con financiamiento ni con personería jurídica, tan solo contaban con una página de Facebook para empezar. Tras conferencias y debates, la REDLA acordó una carta de principios, la cual estipuló cinco líneas comunes de acción:

- Monitorear el estado de las ciudades en lo que respecta a la calidad de vida, la justicia social, la democracia y la sustentabilidad;
- Promover la participación ciudadana y la ciudadanía activa;
- Dar seguimiento e incidir en las políticas públicas;
- Promover espacios para el diálogo entre la sociedad civil, los actores privados y la interlocución permanente con los poderes del Estado;
- Difundir la información y el conocimiento para promover una participación informada de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión.

En términos de actividades conjuntas a nivel de la red, se dio prioridad a la comunicación (sitios web, boletines, etc.) y al desarrollo de una base de datos de indicadores para la evaluación comparativa. A falta de recursos financieros propios, subvenciones de fundaciones filantrópicas (en particular, AVINA) permitieron el financiamiento de un oficial de comunicación en Lima, una secretaria en México y consultores en Brasil encargados de desarrollar una base de datos de indicadores comunes. Para la comunicación conjunta, la red tenía un sitio web (<http://www.redciudades.net>) que fue suspendido en el 2016 al acabar el financiamiento.

En una investigación longitudinal, se analizó una muestra de 49 iniciativas de la REDLA proveniente de 10 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay). Las preguntas clave de este estudio (Niemann y Hoppe, 2021) estuvieron relacionadas al modelo organizativo, a las actividades principales, a las percepciones de alcances y dificultades según los activistas, y al grado de continuidad entre el 2014 y el 2021. A continuación, se presentan las respuestas y los resultados acerca de estas preguntas.

Las iniciativas estudiadas provienen de un área grande de 49 ciudades ubicadas en 10 países. Brasil (15) y Colombia (10) han tenido el mayor número de iniciativas. Algunas surgieron en pequeños municipios de tan solo 20 000 habitantes, pero la mayoría en ciudades grandes. El tamaño promedio de la población de los municipios es cercano a los

2 millones. Entre las 10 ciudades latinoamericanas más grandes, todas excepto Caracas, en algún momento estuvieron representadas en la Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticas y Sustentables. En términos de configuración organizativa, una gran mayoría de iniciativas fueron propuestas por organizaciones de la sociedad civil. Las iniciativas en las cuales la totalidad del trabajo fue ejecutado por voluntarios y por asociaciones público-privadas dirigidas por un gobierno local eran la excepción. De hecho, los gobiernos locales solo se incluyen como partes interesadas en un 6% de todas las iniciativas. Significativamente, las empresas de medios de comunicación son las más predominantes (50% de todas las iniciativas), instituciones académicas e instituciones del sector privado, por ejemplo, cámaras de comercio (63%), y fundaciones privadas (69%).

En cuanto a la organización interna, se observaron dos patrones principales. Por un lado, el modelo *Cómo vamos* con una estructura limitada de pocos socios clave (por ejemplo, una universidad, una fundación y un periódico) y por el otro, el modelo *Nuestra ciudad/Nossa cidade* que se autodefine como una red que, en principio, se abre a gran cantidad de socios (en su sitio web, la *Rede Nossa São Paulo* identifica a más de 700 organizaciones). Como indicador del grado de profesionalización, el número de personal asalariado varió de 0 (en iniciativas recién formadas u organizadas intencionalmente definidas como "colectivo ciudadano") a 13; la media fue de 3 empleados.

En cuanto a actividades y formas de trabajo, más del 80% de las iniciativas monitoreaban la calidad de vida y los asuntos de sostenibilidad mediante un conjunto de indicadores. En la mayoría de los casos, estos fueron seleccionados "desde abajo" (ver la primera sección de este artículo), pero también hubo varios proyectos donde se utilizaron indicadores estandarizados relacionados a los ODS para poder hacer comparaciones entre ciudades, lo que evidenció un enfoque "desde arriba". Asimismo, la mayoría combinó datos obtenidos de fuentes oficiales (por ejemplo, sobre la calidad del aire) con datos obtenidos por encuestas realizadas por iniciativa propia. En las ciudades colombianas, las encuestas de percepción son una actividad "estrella" y se implementan anualmente por encuestadores profesionales contratados por millones de pesos. En cambio, una iniciativa ecuatoriana dirigida por voluntarios asignó a estudiantes de sociología como encuestadores.

Un tercio de las iniciativas también mostró esfuerzos sistemáticos, por ejemplo, mediante informes sobre las ordenanzas y el cumplimiento

de las promesas electorales, así como sobre el monitoreo de la gestión pública local. Asimismo, las iniciativas llevaron a cabo una amplia gama de actividades de divulgación. Algunos ejemplos incluyen la organización de debates públicos con candidatos a la alcaldía en el período previo a las elecciones y numerosas mesas redondas con funcionarios y expertos en temas como el transporte sostenible o la desnutrición infantil. Según explicó un activista peruano:

El trabajo se desarrolla en etapas. Estamos dando prioridad a los jóvenes, a través de acciones y capacitación. Proporcionamos información a los medios y damos talleres, al igual que al personal técnico de las instituciones en temas sobre los indicadores. Se convocan a líderes sociales, firmamos acuerdos institucionales.

Dado que los datos (sobre indicadores) representan el elemento vital de las iniciativas, su disponibilidad y confiabilidad en algunos países es una preocupación principal. En Bolivia, un activista afirmó que “hay muy poco acceso a la información, normalmente la hemos recogido de fuentes como entrevistas o grupos focales”. En el país vecino, Chile, otro informante explicó que “los sistemas estadísticos oficiales en general tienen un alto grado de fiabilidad”. En total, más del 50% de las iniciativas mencionaron tener dificultades significativas para acceder a los datos sobre los indicadores deseados. En la percepción de los activistas, otra dificultad principal fue encontrar recursos financieros para proyectos y para el personal. Asimismo, como respuesta a preguntas sobre presión o interferencia política, el 38% de las iniciativas indicó sufrirla “con frecuencia” o “con mucha frecuencia”; solo una tercera parte no experimentó presiones. A veces esto se experimentó como una cuestión de la evolución de las relaciones —según un informante peruano—, “en un inicio de las actividades hubo desconfianza de la institución y se le acusó de tener tinte político, esto por parte de las autoridades municipales y también en algunos casos por la sociedad civil”. En otros casos, sin embargo, las iniciativas en proceso de maduración sintieron una intimidación cada vez mayor. Un informante brasileño afirmó: “Estamos atravesando un período de gran presión política por parte de la actual administración pública municipal”.

Los logros son en gran parte intangibles y difíciles de medir. Como evidencia indirecta, es interesante observar que el 72% de las iniciativas estimó que los tomadores de decisiones locales, como el alcalde y los concejales, las conocen. Algunas iniciativas evalúan el reconocimiento de su nombre a través de encuestas y también tienen formas

confiables de monitorear su interacción con funcionarios, por ejemplo, si son invitados a presentar los resultados de la encuesta de calidad de vida en una reunión del consejo municipal. Como explicó un informante colombiano, “el porcentaje de la población fue medido en nuestra encuesta de percepción ciudadana [...]. Entre los tomadores de decisión, todos nos conocen porque permanentemente interactuamos con ellos, ya sea solicitando información o en distintas mesas de trabajo”. El 77% de los encuestados también indicó haber contribuido al desarrollo de las capacidades de las instituciones públicas. Como señaló un entrevistado peruano, “se ha conseguido que las instituciones generadoras de información [*sic*] así como las instituciones públicas socialicen su información y traten de actualizarla. [...]. En lo que respecta al manejo de los datos, los funcionarios municipales están entendiendo la importancia de los mismos”. En cuanto a la influencia instrumental de su labor, el 30% de las iniciativas indicó haber tenido logros “muy grandes” de incidencia política. Según una activista colombiana, “en la elaboración de los planes de desarrollo, hicimos recomendaciones sobre ajustes que debían hacerse a los documentos. El 20% de nuestras recomendaciones fueron acogidas”. El principal logro de muchas iniciativas, especialmente en Brasil y Argentina, fue también el cabildeo exitoso para los planes de desarrollo. Esta herramienta legal obliga a los candidatos a la alcaldía a escribir planes de acción con objetivos cuantificables y a los alcaldes electos a informar luego sobre el alcance de sus promesas y planes (Romanutti y Cáceres, 2020). Finalmente, más del 90% de los encuestados informaron que su iniciativa había contribuido a la agenda, al discurso público y al conocimiento de la ciudad. Como una informante argentina observó: “si por incidencia entendemos que los temas deben ser debatidos o publicados en medios masivos, sí hemos tenido logros importantes ya que en general la información que producimos es publicada por los principales medios”.

En términos de continuidad organizacional, de las 49 iniciativas rastreadas desde el 2014, el 55% calificaron como activas en el 2021. En algunos países, todas las iniciativas originales quedaron inactivas, mientras en otros, por ejemplo, en Colombia, el 90% quedaron activas y se observó la creación de iniciativas nuevas. Con esta alta tasa de supervivencia, el modelo colombiano es evidentemente exitoso (incluida su marca *Cómo Vamos*). Sin embargo, los modelos orientados a la red también prevalecieron en varios países. Un “colectivo ciudadano” en la ciudad ecuatoriana de Cuenca ha funcionado con éxito durante 10 años,

sin personería jurídica ni personal asalariado (Cabrera Paredes *et al.*, 2020). Por tanto, los dos modelos de gobernanza interna —es decir el de red más abierta y el de socios limitados— han demostrado que los modelos de gobernanza interna prosperan.

La viabilidad de los diferentes modelos también se evidencia en los consejos divergentes que los informantes proporcionaron sobre las estrategias institucionales: “Asegúrese de establecer una estructura organizacional muy temprano para recibir recursos y tener profesionales trabajando a tiempo completo” —según un activista brasileño— contra “ser un movimiento inclusivo y buscar modelos operativos menos institucionalizados” —según otro activista brasileño—. Una afirmación que reconcilia ambas perspectivas —y que enfatiza la premisa de este capítulo sobre el valor del intercambio de experiencias— es el siguiente consejo dado por un activista mexicano: “Hay que retomar modelos y procesos ya probados por otras iniciativas que están en marcha para no empezar desde cero, esto servirá para tener un mejor arranque y sobre todo tener apoyo”.

Conclusiones

En las últimas décadas, respecto a la sostenibilidad (urbana) se ha visto una “explosión de indicadores” (Tanguay *et al.*, 2010). En varias partes del mundo ha surgido una gran cantidad de iniciativas que se ponen en marcha antes de desvanecerse. En sí este hecho no es problemático; el nacimiento y la evolución de las iniciativas variadas puede ser un signo de vitalidad en una sociedad civil activa, donde la competencia por la atención del público es parte de la gobernanza moderna.

Sin embargo, en varias instancias los activistas que inician los sistemas de monitoreo se desilusionan si su labor no tiene los efectos deseados. Para prevenir tales desilusiones puede ser útil contar con más información sobre las experiencias y logros de otras iniciativas al igual que sobre su modo de funcionar. Tal como se observó en la reseña bibliográfica, presentada en las primeras secciones, es importante que los activistas y los tomadores de decisión asociados, por ejemplo, los donantes y los políticos, piensen y “negocien” el enfoque, el alcance, los actores involucrados, y el modelo operativo de las iniciativas. Cabe mencionar que no se trata de tomar esta decisión una sola vez, sino de implementar una reflexión y negociación continua, pues el contexto, las necesidades y las oportunidades cambian constantemente.

La investigación empírica (resumida en la última sección) mostró que, en América Latina, la mayoría de las iniciativas de indicadores son alianzas de la sociedad civil que excluyen a los municipios. Esto difiere de otras regiones del mundo y desafía las recomendaciones de “mejores prácticas” sobre la inclusión de los gobiernos. Además, las iniciativas latinoamericanas exitosas muestran diversidad en su estructura organizativa; mientras que algunas están gobernadas por un pequeño grupo de miembros fundadores (en particular, fundaciones filantrópicas, empresas de medios y universidades), otras funcionan como redes más flexibles. Algunas iniciativas incidieron con éxito en las políticas públicas como los planes de desarrollo municipal; otras lograron en varias ciudades la aprobación de nuevos requisitos legales para propiciar que los gobiernos locales incorporaran consideraciones de sostenibilidad y foros de rendición de cuentas en sus sistemas de gestión. Para las organizaciones relativamente pequeñas, con menos de 10 empleados, estos son logros bien significativos en megaciudades como Bogotá, São Paulo, Lima y La Paz, donde numerosas organizaciones compiten por llamar la atención. De cierta manera esta observación desmiente la afirmación hecha al inicio sobre la sobrevaloración de las iniciativas de monitoreo.

Este capítulo abrió con la afirmación —prestada de un artículo de Rees (1997)— que el concepto de ciudad sostenible es un oxímoron. Sin entrar en un debate filosófico sobre el significado de las palabras, se concluye con el reconocimiento que la sostenibilidad debe trascender las fronteras administrativas y últimamente solo puede ser alcanzada a nivel del planeta. En este sentido transcendental, se cita una vez más a Rees (1997, 309) quien hace casi 25 años escribió el siguiente consejo: “En resumen, deberíamos centrarnos menos en intentar arreglar nuestras ciudades y más en arreglarnos a nosotros mismos. La ciudad mejor diseñada y administrada con mayor sensibilidad no puede ser sostenible si sus habitantes viven estilos de vida insostenibles”.

BIBLIOGRAFÍA

- Andersen, Lykke E., Stefano Canelas, Alejandra Gonzales y Lily Peñaranda. 2020. *Atlas Municipal de Los Objetivos de Desarrollo Sostenible En Bolivia 2020*. La Paz: Universidad Privada de Bolivia, Sustainable Development Solutions Network. Disponible en: <https://www.sustainabledevelopment.report>.
- Bakkes, Jan. 2012. "Bellagio Sustainability Assessment and Measurement Principles (BellagioSTAMP)—Significance and Examples From International Environment Outlooks". En *Sustainable Development, Evaluation and Policy-Making: Theory, Practice and Quality Assurance*. Editado por Anneke von Raggamby y Frieder Rubik. pp. 241–60. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Barrington-Leigh, Christopher. 2017. "The Role of Subjective Well-Being as an Organizing Concept for Community Indicators". En *Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases VII*. Editado por Meg Holden, Rhonda Phillips y Chantal Stevens. pp. 19–33. Cham: Springer.
- Barrington-Leigh, Christopher y Alice Escande. 2016. "Measuring Progress and Well-Being: A Comparative Review of Indicators". *Social Indicators Research* (December). <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1505-0>.
- Barrutia, Jose M., Carmen Echebarria, Mario R. Paredes, Patrick Hartmann y Vanessa Apaolaza. 2015. "From Rio to Rio+20: Twenty Years of Participatory, Long Term Oriented and Monitored Local Planning?" *Journal of Cleaner Production* 106 (November): 594–607. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.12.085>.
- Bell, Simon y Stephen Morse. 2008. *Sustainability Indicators: Measuring the Immeasurable?* Routledge.
- Biermann, Frank, Norichika Kanie y Rakhyun E. Kim. 2017. "Global Governance by Goal-Setting: The Novel Approach of the UN Sustainable Development Goals". *Current Opinion in Environmental Sustainability* Open issue 2 (26–27): 26–31. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2017.01.010>.
- Cabrera Paredes, Mary, Elsa González Moscoso y María Inés Vintimilla Carrasco. 2020. *Colectivo Cuenca Ciudad Para Vivir. Diez Años de Apuesta Para La Ciudadanía Activa. Sistematización de La Experiencia*. Cuenca: CCCV.
- Dahl, Arthur Lyon. 2012. "Achievements and Gaps in Indicators for Sustainability". *Ecological Indicators* 17: 14–19.
- Davern, Melanie T., Lucy Gunn, Billie Giles-Corti y Stephanie David. 2016. "Best Practice Principles for Community Indicator Systems and a Case Study Analysis: How Community Indicators Victoria Is Creating Impact and Bridging Policy, Practice and Research". *Social Indicators Research* 131 (2): 567–86. <https://doi.org/10.1007/s11205-016-1259-8>.
- De La Cruz, Pablo, Luis Eduardo Acosta, Delio Mendoza, Eduardo Bello Baltazar, Ana Minerva Arce Ibarra y Erin I.J Estrada Lugo. 2020. "Indicators of Well-Being among Indigenous Peoples of the Colombian Amazon: Tensions between Participation in Public Policy Making and Autonomy". *Environmental and Sustainability Indicators* 7. <https://doi.org/10.1016/j.indic.2020.100044>.

- Ebrahim, Alnoor. 2005. "Accountability Myopia: Losing Sight of Organizational Learning". *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* 34 (1): 56–87. <https://doi.org/10.1177/0899764004269430>.
- Echebarria, Carmen, Jose M. Barrutia, Ainhize Eletxigerra, Patrick Hartmann y Vanessa Apaolaza. 2018. "Local Sustainability Processes Worldwide: A Systematic Review of the Literature and Research Agenda". *Journal of Environmental Planning and Management* 61 (8): 1289–1317. <https://doi.org/10.1080/09640568.2017.1342611>.
- Grandvoininnet, Helene, Ghazia Aslam y Shomikho Raha. 2015. *Opening the Black Box: The Contextual Drivers of Social Accountability*. Washington: The World Bank. <http://elibrary.worldbank.org/doi/book/10.1596/978-1-4648-0481-6>.
- Green, Duncan. 2020, 30 de junio. "Where Is the Aid Biz Making Progress on Localization?". *From Poverty to Power (FP2P)* (blog). <https://oxfamapps.org/fp2p/where-is-the-aid-biz-making-progress-on-localization/>.
- Hernández Quiñones, Andrés y Jorge Hernán Flórez Herrera. 2013. *Accountability Social y Democracia: El Caso de La Red Latinoamericana Por Ciudades Justas, Democráticas y Sustentables*. Bogotá: Universidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo.
- Hevia, Felipe J. 2016. "Monitoreo Ciudadano En México. Participación Ciudadana Para Mejorar La Provisión de Servicios Públicos". México, D.F: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Holden, Meg. 2013. "Sustainability Indicator Systems within Urban Governance: Usability Analysis of Sustainability Indicator Systems as Boundary Objects". *Ecological Indicators* 32: 89–96. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2013.03.007>.
- Horn, Philipp y Jean Grugel. 2018. "The SDGs in Middle-Income Countries: Setting or Serving Domestic Development Agendas? Evidence from Ecuador". *World Development* 109: 73–84. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.04.005>.
- Inter-American Development Bank. 2013. *Indicators of the Emerging and Sustainable Cities Initiative*. Methodological Guide. Annex 2.
- Lora, Eduardo. 2016. "Using Life Satisfaction Data to Identify Urban Problems, Prioritize Local Public Expenditures and Monitor the Quality of Urban Life". En *Handbook of Happiness Research in Latin America*, editado por Mariano Rojas. pp. 273–94. Dordrecht: Springer Netherlands. <http://link.springer.com/10.1007/978-94-017-7203-7>.
- Lyytimäki, Jari y Ulla Rosenström. 2008. "Skeletons out of the Closet: Effectiveness of Conceptual Frameworks for Communicating Sustainable Development Indicators". *Sustainable Development* 16 (5): 301–13. <https://doi.org/10.1002/sd.330>.
- Lyytimäki, Jari, Petri Tapio, Vilja Varho y Tarja Söderman. 2013. "The Use, Non-Use and Misuse of Indicators in Sustainability Assessment and Communication". *International Journal of Sustainable Development & World Ecology* 20 (5): 385–93. <https://doi.org/10.1080/13504509.2013.834524>.

- Magee, Liam, Andy Scerri, Paul James, James A. Thom, Lin Padgham, Sarah Hickmott, Hepu Deng y Felicity Cahill. 2012. "Reframing Social Sustainability Reporting: Towards an Engaged Approach". *Environment, Development and Sustainability* 15 (1): 225–43. <https://doi.org/10.1007/s10668-012-9384-2>.
- Martínez Puon, Rafael. 2010. "Condiciones y Componentes Institucionales Para El Establecimiento de Gobiernos Por Resultados En Países Latinoamericanos". *Revista Venezolana de Gestión Pública* 1(1): 35–60.
- Meijering, Jurian V., Kristine Kern y Hilde Tobi. 2014. "Identifying the Methodological Characteristics of European Green City Rankings". *Ecological Indicators* 43: 132–42. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2014.02.026>.
- Mejía-Dugand, Santiago y Marcela Pizano-Castillo. 2020. "Touching Down in Cities: Territorial Planning Instruments as Vehicles for the Implementation of SDG Strategies in Cities of the Global South". *Sustainability* 12 (17): 6778. <https://doi.org/10.3390/su12176778>.
- Merino-Saum, Alberto, Pekka Halla, Valeria Superti, Anne Boesch y Claudia R. Binder. 2020. "Indicators for Urban Sustainability: Key Lessons from a Systematic Analysis of 67 Measurement Initiatives". *Ecological Indicators* 119. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2020.106879>.
- Moldan, Bedřich, Svatava Janoušková y Tomáš Hák. 2012. "How to Understand and Measure Environmental Sustainability: Indicators and Targets". *Ecological Indicators* 17 (June): 4–13. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2011.04.033>.
- Moreno Pires, Sara y Teresa Fidélis. 2014. "Local Sustainability Indicators in Portugal: Assessing Implementation and Use in Governance Contexts". *Journal of Cleaner Production*. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.08.002>.
- Moreno Pires, Sara, Teresa Fidélis y Tomás B. Ramos. 2014. "Measuring and Comparing Local Sustainable Development through Common Indicators: Constraints and Achievements in Practice". *Cities* 39: 1–9. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2014.02.003>.
- Mori, Koichiro y Tsuguta Yamashita. 2015. "Methodological Framework of Sustainability Assessment in City Sustainability Index (CSI): A Concept of Constraint and Maximisation Indicators". *Habitat International*, Measuring the Prosperity of Cities, 45, Part 1 (January): 10–14. <https://doi.org/10.1016/j.habitatint.2014.06.013>.
- Ness, Barry, Evelin Urbel-Piirsalu, Stefan Anderberg y Lennart Olsson. 2007. "Categorising Tools for Sustainability Assessment". *Ecological Economics* 60 (3): 498–508.
- Niemann, Ludger y Thomas Hoppe. 2018. "Sustainability Reporting by Local Governments: A Magic Tool? Lessons on Use and Usefulness from European Pioneers". *Public Management Review* 20 (1): 201–23. <https://doi.org/10.1080/14719037.2017.1293149>.
- _____. 2021. "How to Sustain Sustainability Monitoring in Cities: Lessons from 49 Community Indicator Initiatives across 10 Latin American Countries". *Sustainability* 13 (9): 5133. <https://doi.org/10.3390/su13095133>.

- Niemann, Ludger, Thomas Hoppe y Frans Coenen. 2017. "On the Benefits of Using Process Indicators in Local Sustainability Monitoring: Lessons from a Dutch Municipal Ranking (1999–2014)". *Environmental Policy and Governance* 27 (1): 28–44. <https://doi.org/10.1002/eet.1733>.
- OHCHR. 2015. *Proposed Indicators and Metadata for SDGs 10 and 16*. Discussion Paper. Geneva: Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights.
- Phillips, Rhonda. 2003. *Community Indicators*. American Planning Association.
- Rees, William E. 1997. "Is 'Sustainable City' an Oxymoron?" *Local Environment* 2 (3): 303–10. <https://doi.org/10.1080/13549839708725535>.
- Romanutti, Virginia y Pamela Cáceres. 2020. "Innovación institucional y transformación democrática. Ocho años de implementación del plan de metas de gobierno en la ciudad de Córdoba". *Administración Pública y Sociedad* 10 (Julio-Diciembre): 252–64.
- Spangenberg, Joachim H. 2002. "Institutional Sustainability Indicators: An Analysis of the Institutions in Agenda 21 and a Draft Set of Indicators for Monitoring Their Effectivity". *Sustainable Development* 10 (2): 103–15. <https://doi.org/10.1002/sd.184>.
- Sustainable Development Solutions Network. 2015. *Indicators and a Monitoring Framework for the Sustainable Development Goals. Launching a Data Revolution for the SDGs*. Paris: Sustainable Development Solutions Network. <http://unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/05/150612-FINAL-SDSN-Indicator-Report1.pdf>.
- Tanguay, Georges A., Juste Rajaonson, Jean-Francois Lefebvre y Paul Lanoie. 2010. "Measuring the Sustainability of Cities: An Analysis of the Use of Local Indicators". *Ecological Indicators* 10 (2): 407–18.
- Tsoukas, Haridimos. 1997. "The Tyranny of Light: The Temptations and the Paradoxes of the Information Society". *Futures* 29 (9): 827–43.
- Turcu, Catalina. 2013. "Re-Thinking Sustainability Indicators: Local Perspectives of Urban Sustainability". *Journal of Environmental Planning and Management* 56 (5): 695–719. <https://doi.org/10.1080/09640568.2012.698984>.
- Turnhout, Esther, Matthijs Hisschemöller y Herman Eijsackers. 2007. "Ecological Indicators: Between the Two Fires of Science and Policy". *Ecological Indicators* 7 (2): 215–28.
- United Cities and Local Governments. 2014. *How to Localize Targets and Indicators of the Post-2015 Agenda? UCLG Inputs for the Global Taskforce*. Working Paper. Barcelona: UCLG. http://www.uclg.org/sites/default/files/localization_targets_indicator_web.pdf.
- United Nations. 2012. "Our Struggle for Global Sustainability Will Be Won or Lost in Cities" Says Secretary-General" *UN Press*, 23 de abril. <http://www.un.org/press/en/2012/sgsm14249.doc.htm>.
- United States Government Accountability Office. 2011. *Key Indicator Systems*:

Experiences of Other National and Sub-National Systems Offer Insights for the United States. March. Washington: DIANE Publishing. <http://www.gao.gov/products/GAO-11-396>.

Warigoda, Miriam y Marlei Pozzebon. 2009.

Keep Your Eyes on Your City's Social Indicators: The Nossa São Paulo Movement and the Empowerment of Civil Society. http://www.nossasaopaulo.org.br/portal/arquivos/english/research_about_us_OurSP.pdf.

Weiss, Carol Hirschon, Erin Murphy-Graham y Sarah Birkeland. 2005. "An Alternate Route to Policy Influence How Evaluations Affect DARE". *American Journal of Evaluation* 26 (1): 12–30.

Wray, Lyle, Chantal Stevens y Meg Holden. 2017. "The History, Status and Future of the Community Indicators Movement". En *Community Quality-of-Life Indicators: Best Cases VII*, editado por Meg Holden, Rhonda Phillips y Chantal Stevens, 1–16. Cham: Springer.

Protestas: una serie web sobre activismo político en América Latina en tiempos de COVID-19

Roman Perdomo

América Latina vivió, durante el 2020, una pandemia que impactó procesos de protesta sin precedente desatados en el 2019 en varios países. Mientras desde varios focos de movilización se llamaba a la persistencia de “cacerolazos latinoamericanos”, caracterizados por huelgas masivas y la expansión de acciones políticas contenciosas, la llegada del COVID-19 acarreó el cierre de las calles y del espacio público. Los activistas tuvieron que adaptarse para su supervivencia vital y política, sin dejar de movilizarse. La serie web *Protestas* se interesa a las adaptaciones del activismo latinoamericano en este contexto extraordinario, así como en los efectos y alcances de una política inicialmente contenciosa, transformada a raíz de la pandemia.

Este trabajo es producto de una colaboración entre investigadores y periodistas en tiempos pandémicos. Fue producida por el centro de investigación OPALC-CERI/Sciences Po (Observatorio Político de América Latina y del Caribe), en alianza con la ONG Transparencia por Colombia, y el apoyo financiero de la Fundación Charles Léopold Meyer. Cada uno de sus ocho capítulos analiza un tipo de activismo que presenta un vínculo con la región latinoamericana, en Colombia, Chile, Argentina, Perú, México, Costa Rica, y Francia.

Si bien el propósito inicial de la serie web, de estudiar nuevas formas de activismo, se mantuvo a lo largo del trabajo; sus métodos, su forma y la síntesis final resultaron ser el producto de un triple encuentro (investigadores, periodistas y activistas), y de un contexto extraordinario de restricciones sanitarias. ¿Qué enseña esta colaboración para el estudio del activismo político en América Latina? Este artículo subraya los principales hallazgos de la serie web, y presenta la síntesis que supuso la mirada cruzada, entre investigadores y periodistas, para el estudio de la participación política en tiempos de COVID-19.

Una colaboración entre periodistas e investigadores

La serie web se inscribe en el marco de una investigación sobre participación ciudadana y gobernanza en América Latina. En 2019, se publicó un libro sobre procesos participativos y sus efectos en la acción pública (Launay y Dabène, 2019, 234). A continuación, se generó un grupo de trabajo entre investigadores residentes en varios países de la región, con el fin de desarrollar proyectos de estudio sobre estas cuestiones, a través de distintos medios (formatos escritos, audiovisuales, etc.). Este proyecto pretende aportar miradas cruzadas sobre los fenómenos de participación, tanto desde la academia (OPALC), como desde la acción de la sociedad civil (Transparencia por Colombia).

La serie web fue producida por ocho investigadores y dos periodistas-productores, Margot Loizillon y Raphaël Lubczanski, en un trabajo de un año y medio. El formato audiovisual permite alcanzar un público más amplio que una publicación escrita. A nivel de fondo, el trabajo mide la onda de choque que fue la “Primavera Latinoamericana” en el 2019, y el impacto de la crisis del COVID-19 sobre las movilizaciones. Para ello, cada investigador se hizo cargo de uno o varios estudios de caso. Los periodistas coordinaron el trabajo de recolección de material audiovisual, lo centralizaron, y realizaron el montaje final de la serie web.

A nivel de forma, la serie web puso en escena la naturaleza democrática y contestataria de los casos escogidos. Primero, el formato audiovisual permite llegar a un público más amplio que un formato escrito y, por ende, asumir una función social de la investigación, la que también hace, a su manera, el periodismo. La creación del producto final se basó en un debate entre investigadores y periodistas con el fin de simplificar las demostraciones para el medio audiovisual y un formato de 5 a 10 minutos. Implicó conciliar dos maneras de entender la transmisión de la información: una más sensible a los aspectos comunicativos para el gran público en el caso del periodismo; la otra al rigor, al sentido y la profundización de la información desde la perspectiva académica.

Por otra parte, la forma audiovisual adoptó el sentido más interpretable y abierto posible para el espectador. Se tomó la decisión en cada capítulo de realizar una presentación sin voz en *off* de las investigaciones y sin intervención directa de los investigadores, más allá de la recolección de datos y la constitución de la sinopsis y del guion. En efecto, se eligió en los vídeos dar la palabra a los mismos activistas al insertar su voz en estado bruto. Este formato permite invitar a la reflexión con una gran

apertura de interpretaciones, sin que el sentido definitivo de lo puesto en escena quede cerrado. Las interpretaciones cerradas se presentan más a menudo en una presentación clásica que incluye, encarnando su autoridad, la voz del investigador o del periodista.

Los guiones de los programas, propuestos por los investigadores, tuvieron que ser remodelados y adaptados para el trabajo audiovisual final. En total, se han entrevistado a decenas de activistas en 7 países, para instarlos a su experiencia, y que su voz pudiera servir de narrativa a la serie.

El primer episodio, “No es sequía, es saqueo” (Sciences Po, 2020), realizado por Antoine Maillet y Antoine Faure, cuenta el proceso de cabildeos por el agua en Chile. Analiza su convergencia con otras luchas, sobre todo la lucha feminista, de cara a las marchas de octubre de 2019, y el reclamo por un proceso constituyente. El segundo, *Todo el barrio tuvo que sonar* (Sciences Po, 2020), producido por Rocío Annunziata, presenta la ola *Ni Una Menos* en Argentina, el reclamo por la legalización del aborto en el país, y los ruidazos feministas desatados durante la pandemia para denunciar la violencia de género. El tercer, *Alerta feminista* (Sciences Po, 2020), realizado por Noémie Dreux y Roman Perdomo, cuenta una experiencia de transnacionalización del feminismo latinoamericano a través de la organización Alerta feminista, constituida principalmente por mujeres migrantes latinas en Francia. El cuarto, *La escuela de la protesta* (Sciences Po, 2020), producido por Dennis Petri en Costa Rica, cuenta la experiencia del MEDSE (Movimiento Estudiantil de Secundaria), y el protagonismo de Kenneth Sánchez, líder controvertido de las históricas huelgas estudiantiles de 2019, que desembocaron sobre la renuncia del ministro de Educación, en julio del mismo año. El quinto, *Justicia para padres asesinados* (Sciences Po, 2020), también producido por Dennis Petri, relata la labor política del Padre Omar, en denunciar los crímenes de los cuales son víctimas los sacerdotes en México, por defender los derechos humanos frente a grupos de poder *de facto* (narcotraficantes, traficantes de personas, redes de corrupción, etc.). El sexto, *La izquierda emergente* (Sciences Po, 2020), realizado por Céline Guette, Manuel Cáceres, Salomé Torrent y Roman Perdomo, presenta algunos liderazgos recientes surgidos a la izquierda del tablero político peruano, en un país en el cual la izquierda política ha estado desarticulada a escala nacional desde los años 1980. El séptimo, *De los cacerolazos a una asamblea barrial* (Sciences Po, 2020), realizado por Claire Launay-Gama, presenta el caso de una asamblea barrial en el distrito de la Macarena, Bogotá, constituida a raíz de las marchas de octubre del 2019 para canalizar las

demandas de los vecinos, y transmitir las al paro nacional. Durante la pandemia de COVID-19, esta asamblea se volvió proveedora de alimentos y servicios básicos, en un contexto de precarización de las condiciones de vida de los habitantes. El octavo, *El arte callejero sin la calle* (Sciences Po, 2020), producido por Olivier Dabène, presenta dos casos de artistas callejeros: DjLu, en Bogotá, y Lapiztola, en Oaxaca. Mediante sus obras, estos artistas hacen de la calle un lugar de denuncia, concientización y deliberación democrática, sobre problemas políticos y sociales, tanto locales como globales.

En ese sentido, la serie web ahonda en las protestas desatadas en varios países de la región a finales del 2019. Presenta intentos de transformación y de institucionalización de la protesta: como en los casos de Chile y del pedido por una Asamblea Constituyente; en Argentina con una ley por el aborto, o en Perú con los intentos de reconstrucción de una izquierda política. Se interesa también en activismos menos conocidos, como en el caso de los padres asesinados en México, o controvertidos, como en el caso de los jóvenes costarricenses. Algunos capítulos señalan un riesgo tomado por los activistas al exponer su actividad, como en el caso de la líder peruana Gahela Cari, víctima de ataques transfóbicos recurrentes.

Protesta y COVID-19

Si bien cada estudio de caso es independiente y difícilmente generalizable, algunas continuidades y discontinuidades entre ellos permiten abrir pistas de respuestas a las siguientes preguntas: ¿cómo y por qué se entra en la participación en la América Latina actual, marcada por una ola de protestas en 2019?, ¿cómo se entra en la participación en tiempos pandémicos, cuando se cierra el espacio público, y con qué efectos? Con tal de debatir estos puntos, se presenta, capítulo por capítulo, los principales hallazgos de la serie web. Cabe señalar que este análisis proviene desde una sensibilidad del investigador del autor durante el proceso de realización de la serie, como coautor de los episodios francés y peruano.

Chile: No es sequía, es saqueo

El caso chileno presenta una serie de tensiones que han desembocado en la creación del Movimiento por el Agua y los Territorios (MAT) en el 2013, al cual pertenecen las activistas Camila Zárate y Francisca

Fernández, protagonistas del vídeo. El MAT pelea contra el problema de la escasez de agua y ve en ello, más que un efecto colateral del cambio climático, una consecuencia de las contradicciones del modelo neoliberal chileno y del sistema capitalista. Así, son destacables los motivos de la participación política del MAT, que articula problemáticas y activismo locales, nacionales y globales, genera cambios de escala en el movimiento social (Tarrow y McAdam, 2005).

En efecto, en Chile, gran parte de las reservas de agua están gestionadas por dueños privados. En abril del 2019, se inician unas marchas que desembocan, en septiembre del mismo año, en un proceso de cabildos por el agua. Estas reuniones se basan en principios de horizontalidad, participación colectiva y deliberación para llevar ideas a plenarios, y hacer avanzar el movimiento de lucha. Cabe señalar su apropiación del repertorio del cabildo abierto que, desde un uso histórico institucional, hasta participativo, en la época de la colonia (Cogollo *et al.*, 2004; Botella *et al.*, 2011), fue usado como un repertorio de política contenciosa durante las marchas chilenas (Tarrow, 2011; Tilly y Tarrow, 2006). Estos cabildos pretenden interpelar la autoridad, transgredir las normas juzgadas injustas y desafiar los pactos sociales, con tal de refundar el Estado y la sociedad según reglas distintas.

Más adelante, en octubre del 2019, se desató la marcha histórica que inauguró una convergencia de distintas luchas, entre otras la medioambiental y la feminista. El MAT en particular, se involucró en un trabajo de articulación del protagonismo de las mujeres como defensoras de la tierra, desde una matriz simbólica indígena. En este contexto de cambio en la estructura de oportunidad política (Tarrow, 2011), en el que se desarrollan protestas y procesos de articulación de demandas frente a un Estado deslegitimado, el MAT decidió llamar a una Asamblea constituyente y a un cambio de modelo económico.

Otra característica destacable de los repertorios presentados en las marchas chilenas son su capacidad de transnacionalización, como lo fue el canto de las Tesis, retomado por movimientos feministas en el mundo entero, como en Polonia durante las marchas de 2020 en defensa del aborto. Estos repertorios son el soporte de la difusión de las protestas en una era conectada, y de creación de lazos y solidaridades internacionales entre las luchas, que es particularmente efectiva en el caso de la lucha feminista.

Durante la pandemia, la ola de protestas de 2019 tuvo que transformarse y hacer frente a las nuevas problemáticas que estaban emer-

giendo, o se estaban acentuando. En el caso de los cabildos por el agua, quedó aún más claro que la problemática de la escasez del agua era crucial para poder luchar eficazmente contra la enfermedad al mantener un mínimo de higiene. En Chile, 137 comunas no tienen acceso al agua para lavarse las manos. Las protestas no han parado durante la pandemia, sino que se han transformado. Por ejemplo, se organizan jornadas de movilización en línea. Quizás las protestas se redoblen en un futuro cercano al acentuarse las tensiones y abrirse el espacio público. Según las dos activistas, los temas de salud y autocuidado figuran en el primer plano de las futuras reivindicaciones.

Argentina: Todo el barrio tuvo que sonar

Los análisis de los casos argentino y francés son dos ejemplos de la potencia y de la transnacionalización de los feminismos latinoamericanos, desde la década del 2010 (Gago, 2019). El argentino cuenta la experiencia de militantes del movimiento Ni Una Menos, en defensa de los derechos de las mujeres. El 3 de junio de 2015, se autoconvocó en las redes sociales una marcha contra los feminicidios y la violencia de género, que acabó teniendo un eco masivo en el país. Al sostenerse en el tiempo, fue obteniendo un respaldo político cada vez mayor.

El movimiento se caracterizó por el despliegue de una marea de alegría y de fiesta callejera, mediante cantos, pañuelos y repertorios coloridos. Su impacto en la agenda nacional fue de gran alcance, particularmente con respecto a la legalización del aborto, que llegó a ser aprobada por la cámara de diputados argentina en junio del 2018, pero rechazada por la de senadores en agosto. A pesar de ello, las militantes de Ni Una Menos siguieron movilizadas en la calle.

La agenda del candidato y presidente Alberto Fernández acabó sintonizando con esta reivindicación, hasta que, en enero de 2021, se acabó promulgando la ley de legalización del aborto. Ampliamente destacable en este caso es la capacidad de movilización nacional del movimiento Ni Una Menos, su mantenimiento en el tiempo (desde 2015), y su impacto en la agenda política nacional, sobre temáticas como los feminicidios o el aborto. Esta movilización sostenida acabó teniendo un impacto sobre las políticas públicas.

Durante la pandemia, la bronca feminista tampoco se detuvo: a las marchas en las calles se sustituyeron “cacerolazos” y “ruidazos” desde las casas. En efecto, se acentuó la vulnerabilidad de las mujeres confina-

das en casa: cada 25 horas moría una mujer asesinada durante la cuarentena en Argentina. En este contexto, los barrios empezaron a sonar contra los feminicidios. En general, se acentuó la posibilidad de otros tipos de abusos, y se cristalizaron las desigualdades; como consecuencia, el movimiento no decreció, sino que se adaptó y siguió luchando con nuevos repertorios, esta vez, desde las casas.

Francia: Alerta feminista

La organización Alerta feminista nace constituida por un grupo de peruanas, durante una marcha en París, que buscaba solidarizarse con el primer Ni Una Menos en Perú, el 13 de agosto de 2016. En este caso, un colectivo de migrantes latinas acabó siendo el actor de un activismo transnacional (Keck y Sikkink, 1998). Las militantes de Alerta feminista reivindican la metáfora de la marea y de la fiesta (“rabia alegre”), para caracterizar sus marchas y tejer lazos de solidaridad, de atención y de protección mutua. Así, la organización busca rearticular códigos y categorías de lucha desde Latinoamérica para anclarlas en la realidad francesa: como la categoría de feminicidio, que fue ampliamente debatida por teóricas feministas latinoamericanas, para posteriormente ser integrada al vocabulario francés. La influencia de los feminismos latinoamericanos termina siendo visible en la militancia francesa, como en los símbolos o los repertorios, por ejemplo: pancartas, pañoletas verdes de la lucha por el aborto, o pañoletas moradas contra el feminicidio.

El feminismo de Alerta feminista se autodefine como un movimiento de vida y de solidaridad, que busca acompañar a las mujeres víctimas y generar sororidad. Se trata, para las militantes, de reconfigurar la vida vulnerable de las mujeres, y de generar desde ahí una política de resistencia y de lucha transformadora (Butler, 2010). Este tipo de procesos inaugura un cambio de centro de gravedad, como capacidad de las luchas del Sur para impactar las del Norte global, en una relación de horizontalidad.

Costa Rica: La escuela de la protesta

El caso costarricense presenta el protagonismo de Kenneth Sánchez, líder del MEDSE (Movimiento Estudiantil de Secundaria) de la zona San Carlos, en el norte del país. Este protagonismo lo tomó a los 18 años, a raíz de las protestas de estudiantes de secundaria desatadas contra

el gobierno en 2019 mediante bloqueos. El estudio cuestiona el impacto destacable de un movimiento y un líder político sumamente joven, capaz de aprovechar nuevos recursos para la movilización de manera muy eficiente, al filmar y difundir en redes casos de violencia policiales, por ejemplo. Por las mismas razones, los jóvenes suelen atraer críticas e intentos de deslegitimación acerca de sospechas, fundadas o no, de manipulación e instrumentalización por otros grupos políticos.

Oficialmente, las marchas se declararon para denunciar el examen FARO (Fortalecimiento de Aprendizajes para la Renovación de Oportunidades), bajo sospechas de determinar de manera injusta si un estudiante es capacitado para acceder a la universidad. Al estimar que el ministro de educación, Edgar Mora, se rehusaba al diálogo con los estudiantes, el MEDSE pidió su dimisión.

Sin embargo, se adhirieron otras categorías profesionales a las manifestaciones, entre ellas taxistas y conductores de tráiler. Sánchez aparece como una figura controvertida, acusada de oportunismo político para obtener el año lectivo a los estudiantes que estaban perdiendo clases. Se generaron sospechas de instrumentalización del movimiento por los sindicatos de otras profesiones con el fin de visibilizar agendas paralelas. Las marchas fueron caracterizadas por represión policial, e incrementaron el rencor de los manifestantes hacia el ministro de Educación, Edgar Mora. Este tuvo que renunciar a su cargo en julio de 2019.

México: Justicia para padres asesinados

El vídeo denominado *Justicia para padres asesinados*, presenta el caso de los sacerdotes asesinados en México, por denunciar la corrupción y la violencia de grupos de poder *de facto*. En efecto, México es el país con más sacerdotes asesinados en el mundo. Estos, al tomar un papel de denunciantes o líderes de opinión, llegan a tener un rol de estabilización social en contextos de violencia y corrupción. El vídeo muestra además el papel reivindicativo de derechos que puede llegar a tener la Iglesia a nivel local en Latinoamérica, en contextos de fragilidad institucional en los cuales los denunciantes no se ven amparados por la ley y, por ende, están más vulnerables y desprotegidos.

El Padre Omar Sotelo, protagonista del vídeo, se dedicó a visibilizar esta causa al crear el Centro Multimedial, para seguir los casos de asesinatos. Publicó un libro ampliamente mediatizado —*Tragedia y crisis*

del sacerdocio en México (Sotelo, 2021)—, donde explica que el 80% de asesinatos de sacerdotes en México no llegaba a una resolución.

Omar Sotelo tuvo un impacto importante en visibilizar el reclamo de justicia para los sacerdotes asesinados, llegó a tejer una red de soporte nacional e internacional (véase Keck y Sikkink, 1998). En efecto, esta causa llegó a ser presentada en el Congreso de Estados Unidos, y el Departamento de los Estados Unidos le dio seguimiento. En México, el padre Omar obtuvo un prestigioso premio de periodismo.

Perú: La izquierda emergente

El caso peruano presenta una coyuntura de refundación de una coalición política de izquierda en Perú, en un contexto de criminalización de esta. En él se señala la difícil articulación de una izquierda política en un país marcado por un conflicto armado interno en los años 1980, cuya memoria se ha visto instrumentalizada por los discursos de derecha para criminalizar a las formas de disidencia y a la izquierda. Se enfatiza el impacto del neoliberalismo a la peruana sobre la fragmentación de la sociedad civil (Weyland, 2004), y los límites de la rearticulación a escala nacional de una izquierda con pocos recursos en un sistema de partidos atomizado (Levitsky y Cameron, 2003).

En específico, el capítulo presenta tres liderazgos recientes que han aparecido a la izquierda del tablero político: Verónica Mendoza, candidata para la presidencia en el 2016 y 2021; y Arturo Ayala y Gahela Cari, candidatos para el Congreso en 2020 y 2021. Se destaca la diversidad de estos actores, en contraste con la élite política capitalina de estos últimos veinte años o la figura proletaria tradicional de la izquierda: los tres son provincianos, y Cari es una mujer trans.

Verónica Mendoza llega tercera en las presidenciales de 2016, en un intento declarado de articulación de las izquierdas y de visibilización de nuevos liderazgos; Arturo Ayala hace campaña en el 2020, reivindica, por ejemplo, su origen provinciano para intentar conectar con las problemáticas cotidianas de la mayoría limeña de origen migrante; y Gahela se destaca, por ejemplo, al hacer política hasta de noche, con poblaciones trans, particularmente excluidas. Ayala y Cari vienen de procesos colectivos y pretenden hacer una política de cara a los ciudadanos que les permita hablar de ellos mismos.

Se resalta que, en el marco de la pandemia, se acentuaron tensiones sociales y políticas que los liderazgos de izquierdas tuvieron que

integrar de manera renovada en su agenda política: el problema de la informalidad, constituida por un 70% de los trabajadores peruanos, y de la dificultad para esta población de permanecer confinada, sin salir a trabajar; las deficiencias del sistema de salud pública, en un sistema económico neoliberal en el cual solo los que tienen recursos suficientes pueden acceder a una clínica privada de calidad; por otra parte, la problemática de la falta de agua para el higiene.³¹

El capítulo peruano muestra cómo, además de una estructura de oportunidad política desfavorable para los tres activistas, la pandemia ha impactado la posibilidad de ejercer un liderazgo político, al intentar minimizar los contactos físicos con la ciudadanía. Al principio de la pandemia, se privilegiaron actividades de coordinación y reivindicación a distancia. Asimismo, los tres líderes participaron en actividades de atención y solidaridad con personas enfermas o vulnerables. Cari, en particular, creó una asociación de ayuda para personas LGBTI desalojadas durante el confinamiento.

Colombia: De los cacerolazos a una asamblea barrial

El capítulo colombiano presenta el caso de la Asamblea Macarena, creada por habitantes del barrio la Macarena, en Bogotá. Fue fundada a raíz del cacerolazo latinoamericano de 2019, para canalizar las demandas locales y transmitir las al paro nacional. Sus reclamos iban desde el pedido por más justicia económica, o educación, hasta la protección de las mujeres y del medioambiente, con el fin de conseguir derechos desde la calle.

Sin embargo, su protesta fue impactada por la pandemia del COVID-19. Cabe señalar que la pandemia ha incrementado la vulnerabilidad de las poblaciones más desfavorecidas, en Colombia y América Latina. En plena cuarentena, la Asamblea Macarena se convirtió en un grupo de solidaridad para la atención de los habitantes del barrio. Los miembros crearon entonces una mesa solidaria para repartir alimentos y apoyar a las familias más necesitadas, en un contexto en el que la ayuda de los gobiernos no llegaba. A la vez, los habitantes intentaron respetar los pro-

31 Gahela Cari resalta que el 30% de peruanos vive sin agua potable, y la mayoría de ellos son indígenas. En una ciudad como Lima, 700 000 personas viven sin acceso a una red de agua potable, y muchos dependen de un abastecimiento por camiones cisterna pertenecientes a operadores privados, que desregulan las tarifas. Estas acaban siendo hasta treinta veces mayores a su precio de origen, con pocos controles de higiene (Nolte, 2020).

tolos de bioseguridad, y no atraer demasiado la atención de la policía, para lograrlo se evitó la aglomeración de personas.

Este es un claro ejemplo de la reconversión de repertorios de acción colectiva para mitigar los efectos sociales de la pandemia, con efectos tangibles en las vidas de los habitantes. Esta política de los habitantes configura la vivencia de la vulnerabilidad, y la transforma en un mecanismo de resistencia y de transformación política, en un contexto de abandono de las autoridades (Butler, 2010). Similares procesos colectivos se han dado en otros países de la región, como en el caso de la constitución de ollas comunes en Perú (Perdomo, 2021).

Colombia y México: El arte callejero sin la calle

El último vídeo de la serie presenta dos casos de artistas callejeros, uno en Bogotá, el otro en Oaxaca, que pretenden intervenir en el espacio público con su arte para interpelar, suscitar reflexiones y deliberaciones. Así, la calle acaba siendo el receptáculo de debates sobre tensiones políticas locales y globales, hacen vivir, de esta manera, ejercicio de ciudadanía (Dabène, 2020).

DjLu es un artista callejero en Bogotá. Para él, la calle tiene un fuerte poder comunicacional, cuyas potencialidades une con su arte, con tal de responder gráficamente a problemas del momento: a niveles económico, político o filosófico, por ejemplo. Toca temas relativos a la expresión de la fragilidad del ser, la denuncia del capitalismo o la depredación del medio ambiente.

Por su parte, Rosario y Roberto forman parte del colectivo Lapiztola, en Oaxaca. Este colectivo nació en el 2006, cuando el gobierno mexicano decidió acabar de manera violenta con las manifestaciones que se daban en el país. En aquel entonces, el colectivo realizaba carteles para algunos grupos de manifestantes, luchaban de manera frontal contra el gobierno y la policía. Sus obras denuncian actualmente problemáticas como la migración a EE. UU., o cuestiones relativas a los derechos familiares.

Este activismo se destaca por la originalidad de su médium, y se inscribe en la teorización que realiza Jacques Rancière del régimen estético del arte (Rancière, 2000): el arte callejero representa una verdadera arena de denuncia, reflexión, y democracia, cuyo sentido es siempre interpretable y debatible, es decir nunca cerrado y profundamente indeterminado.

En un contexto de cierre del espacio público, los artistas callejeros protagonistas del octavo episodio reconfiguran sus modos de ac-

ción. DjLu integra elementos de la pandemia en sus obras en la calle, para interpelar de forma continua sobre la coyuntura política; por su parte, Lapiztola realiza cubrebocas decorados con motivos políticos para generar debate y difundir su obra. Estos artistas mantienen su trabajo gracias a los recursos disponibles en un contexto excepcional, son prueba de creatividad, innovación, y sentido de responsabilidad política y artística.

¿Hacia un momento de reconfiguración democrática?

El fin del boom de las materias primas dañó muchas economías latinoamericanas y sus capacidades redistributivas. Este contexto acompañó un cambio en la estructura de oportunidad política de la región con la deslegitimación de varios gobiernos, y la acentuación de nuevas tensiones sociales y reivindicaciones, hasta el estallido del 2019. Este estallido tocó cuestiones locales, pero también continentales y globales: el feminismo, el capitalismo, el medioambiente, la identidad, la diversidad sexual, las desigualdades sociales, la plutocratización, la corrupción y, en general, un pedido por un Estado que garantice derechos para todos.

La calle resultó ser, en el 2019, un espacio para la protesta y los enfrentamientos, pero también un sitio de debate democrático. A la vez, fue el receptáculo de una suerte de radicalidad democrática: es decir de un sentido del orden social jamás cerrado sobre sí mismo, orientable por los actores, y siempre desbordante con respecto al estado de las cosas: Estado, sociedad, o injusticias. Los marcos de los activistas se modificaron, lo cual desató huelgas en varios países, e hizo eco de demandas sociales regionales (Snow y Bedford, 2000), como lo ejemplifica el capítulo francés con la lucha de las feministas latinas en Francia en el contexto de la ola de Ni Una Menos. También este cambio en los marcos estuvo acompañado de la emergencia de nuevos repertorios transnacionales: cantos, pañoletas verdes, protestas de calle masivas, y un uso generalizado de las nuevas tecnologías, que pudo llegar a ser determinante para el éxito de las movilizaciones. En Costa Rica, las huelgas nacionales y la politización de los jóvenes acabaron con la renuncia de un ministro.

Estos activismos se adaptaron a los tiempos pandémicos, ya sea desde la calle o desde las casas, pero con ciertos límites para su acción política y su dimensión contenciosa. En el distrito de la Macarena en Bogotá, se generó una asamblea barrial; y en Oaxaca, los artistas de calle diseñaron y distribuyeron cubrebocas con mensajes políticos. En Argentina,

se desataron ruidazos contra los feminicidios; y en Chile, se reorientaron los cabildos por el agua hacia un activismo numérico. Globalmente, al incrementarse la vulnerabilidad social durante la pandemia, los activismos se reorientaron hacia una estrategia de sobrevivencia vital y política. Estas actividades suponen una política menos contenciosa que durante las marchas de la “Primavera latinoamericana”, pero no menos movilizadora. Queda por ver si este capital político acumulado desemboca en otra forma de protesta tras la pandemia, o si se canaliza por medios más institucionales, como el voto. Las protestas analizadas en esta serie dejan pensar que pueden ser los vectores de un momento de reconfiguración democrática.

BIBLIOGRAFÍA

- Butler, Judith. 2010. *Ce qui fait une vie. Essai sur la violence, la guerre et le deuil*. París: Zones.
- Botella, Eva et al. 2011. *Une tradition hispanique de démocratie locale. Les cabildos abiertos du XVIème siècle à nos jours, laviedesidéés.fr*. Traducido del español por Marie Cordoba.
- Cogollos, Silvia et al. 2004. “La perspectiva histórica del cabildo abierto. Una forma de participación ciudadana”. *Memoria y Sociedad* 8(16).
- Dabène, Olivier. 2020. *Street art and democracy in Latin America*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Gago, Verónica. 2019. *La potencia feminista. O el deseo de cambiarlo todo*. Madrid: Traficantes de sueños. Último acceso: 1 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.traficantes.net/sites/default/files/pdfs/TDS_map55_La%20potencia%20feminista_web.pdf.
- Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn. 1999. “Transnational advocacy networks in international and regional politics”. *International social science journal* 51(159): 89-101.
- Launay, Claire y Olivier Dabène (coords.). 2019. *Los efectos de los procesos participativos en la acción pública*. Buenos Aires: Teseo.
- Levitsky, Steven y Maxwell A. Cameron. 2003. “Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori’s Peru”. *Latin American Politics and Society* 45(3): 1-33.
- Musuk, Nolte. 2020. *Historia del agua en el desierto*. Último acceso: 21 de mayo de 2021. Disponible en: <https://historiadelaguaeneldesierto.com/3/>.
- Parthenay, Kevin. 2020. *Crises en Amérique Latine. Les démocraties déracinées (2009-2019)*. Malakoff: Armand Collin.

- Perdomo, Roman. 2021. *Sciences Po*. Último acceso: 30 de julio de 2021. www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude.
- Sciences Po. 2020. *Protestas - Chili, «Ce n'est pas de la sécheresse mais du pillage»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Disponible en: <https://youtu.be/iuNYRsuQrEU>.
- _____. 2020. *Protestas - Colombie et Mexique, «Le street art sans la rue»* [Vídeo]. YouTube, 20 de noviembre. Último acceso: 3 de octubre de 2021. Disponible en: <https://youtu.be/QtsNXJS5Ils>.
- _____. 2020. *Protestas - Colombie, «Des cacerolazos à une assemblée de quartier»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Último acceso: 3 de octubre de 2021. Disponible en: <https://youtu.be/p92vyGThNbQ>.
- _____. 2020. *Protestas - Costa Rica, «L'école de la manif»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Último acceso: 3 de octubre de 2021. Disponible en: https://youtu.be/N_KvYE9bB0Y.
- _____. 2020. *Protestas - France, «Alerta Feminista»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Último acceso: 20 de setiembre de 2021. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=mhocIYYjSdE>.
- _____. 2020. *Protestas - Mexique, «Justice pour les prêtres assassinés»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Último acceso: 3 de octubre de 2021. Disponible en: <https://youtu.be/ssggTrutNIwg>.
- _____. 2020. *Protestas - Pérou, «La gauche émergente»* [Vídeo]. YouTube, 24 de noviembre. Último acceso: 3 de octubre de 2021. Disponible en: <https://youtu.be/SRspY-ZP0m0>.
- Rancière, Jacques. 2000. *La partage du sensible: esthétique et politique*. Paris: La fabrique éditions.
- Sotelo, Sergio. 2021. *Tragedia y Crisol del Sacerdocio en México*. Ciudad de México: Agencia Multimedia de Comunicación. Último acceso: 1 de octubre de 2021.
- Snow, Robert y David Bedford. 2000. "Framing processes and social movements: An overview and assessment". *Annual review of sociology* 26(1): 611-639.
- Tarrow, Sidney. 2011. *Power in movement: Social movements and contentious politics*. Tercera edición. Cambridge University Press.
- Tarrow, Sidney y Doug McAdam. 2005. "Scale shift in transnational contention". *Transnational protest and global activism*: 121-150.
- Tilly, Charles y Sydney Tarrow. 2006. *Contentious Politics*. Londres: Paradigm Publishers.
- Weyland, Kurt. 2004. "Neoliberalism and democracy in Latin America: A mixed record". *Latin American politics and society* 46(1): 135-157.

El Estado desmilitarizado costarricense: ¿un modelo de resolución de conflictos?

Dennis P. Petri y Bryan Acuña³²

Introducción

Costa Rica se ha convertido con el paso de los años en un referente en temas de construcción de la paz y resolución de conflictos a nivel internacional. Ser de los pocos países sin fuerzas armadas en el mundo, haber sido participes del proceso de pacificación centroamericana, así como estar a la vanguardia en la lucha contra la proliferación nuclear, entre otros logros, convierten al país en un referente moral en la resolución de conflictos internacionales a pesar de no ser una potencia. En este capítulo, se aborda, primero, lo que se entiende por “el modelo costarricense del Estado desmilitarizado”. Se encara de manera benevolente, sin dejar de ser críticos. Luego, se reseñan y evalúan los esfuerzos que realizó la diplomacia costarricense para exportar este modelo. Por último, se discute sobre el potencial del modelo para la resolución de conflictos, y se toma como caso de estudio el conflicto palestino-israelí.

El modelo costarricense del Estado desmilitarizado

Lo que se denomina el “modelo costarricense del Estado desmilitarizado” es el resultado de una combinación de su cultura política, la abolición constitucional de las fuerzas armadas y una visión de compartimentalización de las fuerzas de seguridad. A continuación, se describen cada uno de estos elementos.

32 Algunas ideas desarrolladas en este capítulo se inspiran en el panel de expertos *El conflicto palestino-israelí desde la interdisciplinariedad académica*, en el cual participaron los autores el 14 de agosto de 2018 en la Universidad Latina de Costa Rica en el III Encuentro Economía, Diplomacia e Integridad organizado por la Fundación Plataforma para la Transformación Social. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=FGRI1ptjX7s>. Los autores son cofundadores del Centro Costarricense de Estudios Multidisciplinarios sobre Israel y el Medio Oriente (CCEIIMO), una iniciativa conjunta del Centro Israelita Sionista de Costa Rica y de la Fundación Plataforma para la Transformación Social. El CCEIIMO es un *think tank* que desarrolla investigación y entrenamiento sobre la geopolítica de Israel y Medio Oriente desde una perspectiva costarricense.

Características de la cultura política costarricense

Para entender el modelo costarricense de un Estado desmilitarizado, es necesario empezar con una breve caracterización de la cultura política costarricense. Según Winkler (s.f.), la cultura política puede definirse como “un conjunto de opiniones y juicios normativos compartidos por una población respecto a su sistema político”.³³ ¿Cuáles son estas opiniones y juicios normativos compartidos? Pueden citarse varios, desde el lugar central del café y de la cultura del cultivo cafetalero, un modelo de sociedad horizontal, las garantías sociales, el modo “pura vida” como país más feliz del mundo, la estabilidad de su democracia y la cultura de paz basada principalmente en la abolición del ejército. El discurso de aceptación del Premio Nobel de la Paz, otorgado en 1987 al Dr. Oscar Arias Sánchez, presidente de Costa Rica, sintetiza la cultura política del país de la siguiente manera:

El mío es un pueblo sin armas donde nuestros niños nunca vieron un avión de combate, ni un tanque, ni un barco de guerra. [...] Somos para América símbolo de paz y queremos ser símbolo de desarrollo. [...] Porque mi tierra es de maestros, cerramos los cuarteles, y nuestros niños marchan con libros bajo el brazo y no con fusiles sobre el hombro. Creemos en el diálogo, en la transacción, en la búsqueda del consenso. (Discurso de aceptación del Premio Nobel, 1987)

La cultura política así planteada está basada, en parte, en hechos reales, pero también contiene elementos idealizados. Los costarricenses a menudo describen a su país como “la Suiza centroamericana”, lo cual hace referencia a su excepcionalidad —percibida— en términos de conflicto armado y de desarrollo (Eijkman, 2007).³⁴

No hay duda de que Costa Rica es un país único en la región si se consideran sus notables logros socioeconómicos y la ausencia de golpes de Estado militares desde 1948 (Booth, 2021). En el índice de democracia, Costa Rica fue catalogada durante el año 2020 como la 18° democracia del mundo, tercera de América Latina solamente por detrás de Uruguay y Chile. Este índice compara la calidad de la democracia en 165 Estados y 2 territorios a partir de categorías como el pluralismo en los procesos electorales, las libertades civiles, el desempeño de los gobiernos, y la par-

33 Traducción por los autores.

34 Esa imagen también se basa en la acentuación de las diferencias con los países vecinos, con los que tiene mucho más en común de lo que se quiere reconocer. Al igual que Suiza, Costa Rica es muy reticente a participar en mecanismos de integración regional.

ticipación y cultura política de los ciudadanos (The Economist Intelligence Unit, 2021). En el Índice de Paz Global, Costa Rica se encuentra en el lugar 32 de 163 países analizados, por debajo momentáneamente del lugar 27 que ostentó en el año 2009, pero se mantiene en un puesto privilegiado en comparación a otros países del mundo (Datos Marco, s.f.).

A la vez, está claro que la sociedad costarricense no es tan horizontal como se quiere pensar —la distribución de la tierra no es tan equitativa y la clase media no es tan fuerte como se idealiza—. Asimismo, la democracia costarricense enfrenta importantes retos en materia de representatividad, confianza en las instituciones públicas, transparencia y rendición de cuentas (Vargas y Rosero-Bixby, 2006; Huhn, 2008; véase también el capítulo de Olivier Dabène en este libro). El hecho que Costa Rica aparezca como el país más feliz del mundo en algunos estudios es el resultado de elecciones metodológicas, porque en otros estudios el país no aparece ni cerca de los primeros lugares (BBC, 2021). En cuanto a la estabilidad de la democracia y la cultura de paz, se olvida a menudo que Costa Rica no carece de tradiciones militares, sufrió una sucesión de golpes de Estado militares hasta el 1948 —debe recordarse que la guerra civil de 1948 inició con un golpe de Estado— y que el fraude electoral era sumamente común hasta la primera elección completamente limpia en 1953 (véase Booth, 2018; Lehoucq y Molina, 2002; Yashar, 1997).

Por otra parte, la idea que el presupuesto no destinado a fines militares puede destinarse a la educación, a la salud y al desarrollo social y económico del país, sintetizada en el discurso “El Consenso de Costa Rica” del Dr. Oscar Arias Sánchez (2012), tiene ciertos matices idealistas, pues no existe evidencia empírica de la relación entre reducción de gasto militar e inversión en desarrollo.³⁵

El mito fundador de Costa Rica como un país de paz —así como lo herencia clientelista de la economía del café—, llevó al desarrollo de una cultura política basada en la evasión del conflicto y la búsqueda permanente del compromiso, como lo analiza Olivier Dabène en su contribución a este libro. En su obra de 1992, *Juicio a la Democracia*, cita a dos académicos costarricenses que ilustran por qué esta cultura política es problemática: “Su espíritu conservador es formalista, pues no se refiere al fondo de los problemas, sino a los modos en que esos problemas deben resolverse” (Rodríguez Vega, 1979, 65). Por lo tanto, “... degene-

35 Se recuerda que muchos países, los cuales tienen un importante gasto militar, tienen altos niveles de desarrollo, y que muchas innovaciones tecnológicas surgen en ejércitos.

rando el eclecticismo va a dar el ‘palanganeo’, que consiste en tomar a menudo posiciones sin una salida definitiva, muy semejante a las que engendra el círculo vicioso” (Salazar, 1982, 11).

En materia de seguridad, Huhn (2008) analiza que la cultura de paz costarricense, que contiene elementos muy positivos, genera importantes problemas para la denuncia pública de la violencia y de la delincuencia. Ese autor argumenta que, durante mucho tiempo, la inseguridad ciudadana se ha ignorado a nivel de las políticas públicas porque contradecía el ideal de una nación pacífica. En las últimas décadas, el tema de la inseguridad ha llegado a dominar la agenda nacional, con un aumento considerable en la percepción pública de la inseguridad, como lo reflejan las encuestas del Barómetro de las Américas del *Latin American Public Opinion Project* de Vanderbilt University. Huhn observa que el ideal de una nación pacífica hace que cualquier acto de delincuencia, por más mínimo que sea, rápidamente se viva como algo insoportable. En términos objetivos, es posible que la inseguridad ciudadana haya aumentado en años recientes, pero Huhn advierte que, en el caso de Costa Rica, existe un gran desfase entre la percepción de la delincuencia y la delincuencia objetiva. Este autor concluye que todo lo anterior dificulta una generación adecuada de respuestas públicas a la inseguridad ciudadana.

La cultura política costarricense corresponde entonces a una conciencia nacional imaginada en la cual el mito fundador de la abolición del ejército el 1 de diciembre de 1948 ocupa un lugar central (Huhn, 2008). A pesar de contener elementos idealizados —“la desmilitarización costarricense fue una respuesta a un conflicto interno y no una política internacional deliberada” (Hoivik y Aas, 1981)—, la abolición del ejército ha dejado una huella profunda en el imaginario colectivo de los costarricense, y se erige en lo que se denomina aquí como “el modelo costarricense”, cuya exportación ha sido en un eje central en la política exterior del país, como se analiza en el siguiente apartado (véase también la entrevista con Elayne Whyte en este libro). Pero antes, se profundiza sobre algunos aspectos más de este modelo.

Fundamentos constitucionales de la abolición de las fuerzas armadas

El artículo 12 de la Constitución costarricense del 1949 “proscribe el Ejército”, pero solamente “como institución permanente”, lo cual deja abierta la posibilidad que se movilice un ejército de forma temporal “por convenio continental o para la defensa nacional” siempre y cuando esté

subordinado al poder civil. Se hace referencia también a la posibilidad de un reclutamiento militar en su artículo 102-6 al mencionar que, si se diera, “no se estorbe el proceso electoral”. La Constitución también excluye a “militares en servicio activo”, a ser diputados o candidatos a diputado (art. 109), lo cual implica que reconoce la posibilidad teórica que se levante un ejército de forma temporal.³⁶

La abolición constitucional del ejército hace de Costa Rica una de las pocas naciones efectivamente desmilitarizadas en el mundo (Stearns, 2013). Desde una lógica constructivista, es poco probable que se vuelva a decretar una conscripción, debido a la insistencia retórica en la desmilitarización en las declaraciones políticas del país (Hoivik y Aas, 1981). Ni siquiera se vio la necesidad de hacerlo durante la invasión de Nicaragua de Isla Calero de 2010 a 2015, pues se optó por la ruta diplomática y llevar el caso a la Corte Internacional de Justicia. En el 2018, el apego a la desmilitarización fue confirmado nuevamente cuando el presidente Carlos Alvarado Quesada, quien decretó que todos los centros educativos deben realizar un acto para conmemorar el Día de la Abolición del Ejército (Vargas, 2018).

En la línea de la separación de poderes que caracteriza la institucionalidad democrática costarricense (Petri, 2022), la regulación de asuntos de seguridad y defensa nacional es una responsabilidad compartida entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Es la Asamblea Legislativa la que tiene la atribución de “Dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras al territorio nacional y para la permanencia de naves de guerra en los puertos y aeródromos” (art. 121-5) y de “Autorizar al Poder Ejecutivo para declarar el estado de defensa nacional y para concertar la paz” (art. 121-6). Empero, la Asamblea Legislativa no puede formular interpelaciones o censurar a funcionarios de gobierno cuando se trata de “asuntos en tramitación de carácter diplomático o que se refieran a operaciones militares pendientes” (art. 121-24). Es atribución del Poder Ejecutivo “Disponer de la fuerza pública para preservar el orden, defensa y seguridad del país” (art. 140-16), pero debe “Solicitar a la Asamblea Legislativa la declaratoria del estado de defensa nacional y la autorización para decretar el reclutamiento militar, organizar el ejército y negociar la paz” (art. 147-1).

36 La posibilidad constitucional de un reclutamiento militar temporal llegó a ejercerse solamente en 1955 para impedir una invasión desde Nicaragua, y fue liderado por Rafael Calderón Guardia (La Nación, 1955).

Sin perjuicio de lo estipulado en el texto constitucional, según la Sentencia 14193-08, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, de septiembre de 2008, se rechaza, en virtud del principio de precaución, cualquier decisión o acción que pueda facilitar o conducir a la guerra (FuturePolicy, s.f.).

Seguridad fronteriza

Al no disponer de fuerzas armadas se plantea la pregunta de cómo Costa Rica garantiza su seguridad fronteriza y su seguridad interna. Se empieza aquí por la seguridad fronteriza. Pueden identificarse cinco herramientas que Costa Rica ha utilizado para asegurar sus fronteras. La primera de estas es la cooperación en materia de seguridad que desarrolla el país con otros países, en particular Colombia³⁷ y los Estados Unidos, en el marco de convenio bilaterales y multilaterales. El más conocido es el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de 1947, también conocido como el Pacto de Río, del cual Costa Rica es signatario. Costa Rica exitosamente activó el TIAR³⁸ en 1948 para repeler una invasión desde Nicaragua, sólo semanas después de la abolición de su ejército (La Nación, 1948). Posteriormente, el TIAR se ha presentado para Costa Rica como una herramienta de disuasión contra otros intentos de invasión desde Nicaragua, puntualmente los casos de 1955 (OEA, 2011), así como en el período conflictivo desde el 2010 hasta el año 2015.

La segunda herramienta de seguridad fronteriza de Costa Rica es su política de neutralidad permanente con respecto a conflictos militares en países vecinos, que fue primeramente declarada por el presidente Luis Alberto Monge Álvarez en 1983 y convertido en ley en 2014 (ley 17.944 de “Proclamación de la paz como derecho humano y de Costa Rica como país neutral”) que obliga al país a aplicar la “neutralidad perpetua, activa y no armada en los conflictos entre Estados y dentro de estos” (Murillo, 2014).

37 Debido a la intensidad de la cooperación de Colombia con Costa Rica en materia de seguridad fronteriza y marítima, pareciera que el ejército de Colombia no solamente es el responsable de la defensa de su país, pero también de la de Costa Rica, sin que este último tenga necesidad de destinarle presupuesto.

38 “Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.” (art. 3-1, TIAR).

Pese a esto que ha sido mencionado anteriormente, tanto a finales de los años 70 con el presidente Rodrigo Carazo (1978-1982), como durante el propio gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986), el país tuvo un posicionamiento ideológico con respecto al conflicto centroamericano. Al primero se le acusó de estar alineado con los sandinistas y les habría permitido ubicarse en el Norte del país para luchar contra el gobierno de Anastasio Somoza (De la Calle, 1979), situación que valió presiones contra el gobierno en pleno período de la Guerra Fría donde cualquier “avance del comunismo” recibió presiones por parte de Estados Unidos dentro de su política de “Cordón sanitario anticomunista” (Rodríguez, 2008). Por su parte, el gobierno de Luis Alberto Monge estuvo más cercano a la Contra nicaragüense y fue abiertamente anticomunista, lo que valió para que se temiera la posibilidad de que se extendiera el conflicto armado centroamericano hacia territorio costarricense por la posibilidad de montar un andamiaje militar en la frontera en contra del sandinismo (Meléndez, 2011).

La tercera herramienta para garantizar la seguridad fronteriza es el compromiso de Costa Rica con el derecho internacional, que no solamente ha implicado el establecimiento de instituciones de derecho internacional e interamericano en su territorio como se describe más adelante, pero también una confianza en los mecanismos de resolución de conflictos creados por el sistema internacional. Así, la disputa fronteriza con Nicaragua se resolvió por la vía diplomática y mediante la Corte Internacional de Justicia. Otras diferencias limítrofes también se resolvieron por la vía diplomática, en ocasiones facilitados por organismos multilaterales (Petri, 2006, 60-61; *guest lecture* de Elayne Whyte en el curso de Negociación Internacional el 29 de septiembre de 2021 en FLACSO Costa Rica). La “apuesta” al derecho internacional podría tildarse de “idealista”, pero hasta la fecha ha resultado favorable para Costa Rica. El futuro dirá si la dependencia del derecho internacional seguirá dando frutos.

La cuarta herramienta es la diplomacia. Como se aborda en detalle en la sección siguiente, la promoción de la desmilitarización no solamente se motiva por un idealismo pacifista. También corresponde a un interés estratégico (Brysk, 2005). En efecto, cuando Panamá abolió su ejército en 1990, la frontera Sur de Costa Rica se convirtió en “la frontera más segura del mundo” (FuturePolicy, s.f.). Las fronteras marítimas con Colombia y Ecuador se aseguraron con acuerdos de cooperación con estos países. Empero, la seguridad de la frontera Norte con Nicara-

gua es más compleja, considerando que hubo tres intentos de invasión desde 1948.

Por último, la abolición del ejército costarricense no supone la ausencia de fuerzas de seguridad en el país que cuenta con una Fuerza Pública que incluye una división moderna dedicada al control de fronteras (Rojas, 2018).

Pese a todos los éxitos mencionados, cabe señalar que Costa Rica, aun sin tener ejército y ser catalogado como uno de los países más seguros de la región, sufre de los embates del narcotráfico que la obliga a tener que reforzar temas como protección de fronteras o tener convenios con otros países como los Estados Unidos para tener colaboración en el combate a los grupos del crimen organizado, lo cual ha llevado incluso a la movilización de militares estadounidenses cerca de las fronteras marítimas nacionales (Berraz, 2017).³⁹

La combinación de estas cinco herramientas le ha permitido a Costa Rica garantizar la seguridad de sus fronteras de forma relativamente exitosa —se mantienen importantes retos, como ya se evocó— a pesar de no disponer de un ejército permanente. Por lo menos, el caso costarricense demuestra que no debe asumirse que la abolición de un ejército implique automáticamente que no se puedan asegurar las fronteras un país.

Seguridad interna

Así como existe una separación estricta de poderes en el sistema constitucional del 1949, con una división de atribuciones entre los cuatro poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo, Judicial y Electoral), también se ha optado por una división entre las funciones políticas y técnicas del gobierno, lo cual se ha traducido en la existencia de más de 55 instituciones autónomas que tienen independencia presupuestaria (Lehoucq, 2010). Parece que el objetivo deliberado de la Asamblea Constituyente de 1949 ha sido no solamente de limitar el poder del presidente, pero también de evitar al máximo la concentración de poder (Petri, 2022). Es a partir de esta vocación de evitar la concentración de poder —además, de prevenir golpes de Estado— que se puede interpretar el modelo costarricense para la organización de su seguridad interna que se basa en

39 Se observa que la penetración del crimen organizado y del narcotráfico por las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, es un reto que comparte Costa Rica con muchas naciones de la región que sí disponen de ejércitos.

una compartimentalización única a nivel internacional de las diferentes fuerzas policiales.⁴⁰

Así, en Costa Rica, existen diferentes divisiones policiales que responden a diferentes ministerios pertenecientes al Poder Ejecutivo. La Fuerza Pública depende del Ministerio de Seguridad Pública, pero la Unidad Especial de Intervención depende del Ministerio de la Presidencia, la Policía de Control Fiscal del Ministerio de Hacienda, la Policía de Tránsito del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, así como la Policía Penitencia del Ministerio de Justicia y Paz. El Poder Judicial también dispone de una fuerza policial adscrita al Organismo de Investigación Judicial, el Servicio Especial de Respuesta Táctica. En tiempos electorales, el Tribunal Supremo de Elecciones puede ordenar medidas a la Fuerza Pública, si la situación lo requiere (art. 102-6). En años recientes, muchas municipalidades del país también han creado cuerpos municipales de policía.

A pesar de sus evidentes ventajas para evitar la concentración de poder y mitigar el riesgo de golpes de Estado, la compartimentalización del modelo de seguridad tiene sus inconvenientes. En efecto, implica importantes retos de coordinación, así como pérdidas de eficiencia (BTI, 2020). Posiblemente esta fue la razón por la cual, en el año 1996, se llevó a cabo una reorganización de varias fuerzas de policía —Guardia Civil, Guardia de Asistencia Rural, Policía de Proximidad y Policía de Fronteras— en comandos regionales bajo el mando único del Ministerio de Seguridad Pública (AMERIPOL, s.f.). Sin perjuicio de la reforma de 1996, buena parte de la visión de compartimentalización de las fuerzas de seguridad se mantiene hasta la fecha.

Fiel a la visión desmilitarizada del Estado costarricense, el arsenal de la Fuerza Pública se limita a armas pequeñas, pero, aun así, tiene un claro contenido militar, según argumentaban Hoivik y Aas en 1981. Hoy en día, su arsenal incluye armas de diferentes calibres hasta de uso militar (Diario Extra, 2018). Además, la fuerza pública de Costa Rica es beneficiaria de importantes recursos de cooperación material para la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico:

Precisamente, en ese sentido, Costa Rica ha recibido una dinámica y millonaria cooperación en equipos y capacitaciones por parte de la comunidad internacional [de 472,2 millones de dólares], sobre todo los Estados Unidos, que, por ejemplo, donó el año pasado cuatro helicópteros Bell UH-1ST, cooperación que también incluye todo un paquete de mantenimiento, repuestos y entrenamiento. (López, 2020)

Si se considera esto, se puede decir que la desmilitarización de Costa Rica no fue total al menos en la práctica.

Consideraciones finales

En los párrafos anteriores, se han descrito las principales características del modelo del Estado desmilitarizado, que forma parte de lo que Olivier Dabène llama “la fórmula política” de Costa Rica. Este modelo se basa principalmente en la abolición del ejército —desmilitarización extensa, pero no total— mezclada con una combinación de “armas” diplomáticas y alianzas regionales para asegurar las fronteras y una visión de compartimentalización de las fuerzas de policía, en el marco de una cultura política que otorga un gran valor a la paz.

Hablar de modelo no supone necesariamente que hubiese un plan predeterminado de convertirlo en un modelo exportable. Si bien es cierto que algunos elementos del modelo fueron conceptualizados por los líderes visionarios que impulsaron la refundación del Estado costarricense y trabajaron hacia el advenimiento de la II República en 1949, también sufrió cambios graduales a la largo del tiempo.

A pesar de su alto contenido idealista, el modelo ha demostrado su resiliencia, incluso en el contexto de las guerras civiles que afectaron la región centroamericana en los años 1970 y 1980. El efecto directo de la abolición del ejército fue que no hubo golpes de Estado desde 1948. Su efecto indirecto sobre el desarrollo, como ya se abordó, es difícil de demostrar (Lipton y Barash, 2019).

El modelo también tiene sus retos, principalmente a nivel de la realización de adecuados diagnósticos de la seguridad ciudadana, y también para combatir el narcotráfico y la delincuencia organizada como ya se ha mencionado. En el apartado siguiente se presentan los esfuerzos que realizó el país para exportar su modelo, antes de reflexionar sobre su potencial como modelo de resolución de conflictos.

Esfuerzos para exportar el modelo en la política exterior de Costa Rica

“La promoción de la paz, del desarme y de la seguridad nacional, regional y mundial” (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, s.f.) se señala de manera explícita entre los ejes de la política exterior de Costa Rica. Se pueden sintetizar los esfuerzos para exportar el modelo

costarricense, tal como se definió en los párrafos anteriores, en cuatro ámbitos principales que se describen a continuación: construcción del derecho interamericano, pacificación centroamericana, promoción del desarme y promoción de la desmilitarización. Se concluye con una discusión de los fracasos en la exportación del modelo.

Construcción del derecho interamericano

Históricamente, Costa Rica ha jugado un papel de liderazgo en la construcción del derecho interamericano. La Corte de Justicia Centroamericana fundada en el año 1908 fue el primer tribunal permanente de Derecho Internacional en la historia, y el primer Tribunal Internacional de Derechos Humanos (CIDH, s.f). Se le conoció también con el nombre de Corte de Cartago (debido a que inicialmente tuvo su sede en la ciudad de Cartago, Costa Rica).

En el año 1969, en San José, Costa Rica, se celebró la Conferencia especializada sobre Derechos Humanos donde los delegados de los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) firmaron la “Convención Americana sobre Derechos Humanos”, conocida también como el “Pacto de San José”, la cual entró en vigor el 18 de julio de 1978.

Además del Pacto de San José se instrumentaron dos órganos competentes para conocer sobre las violaciones a los DDHH: La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La primera se creó en 1959 e inició sus funciones en el año 1960, aprobado su Estatuto por el Consejo de la OEA (OEA, s.f.) y elegidos sus primeros miembros. En el caso de Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el año 1978 se aprobó instalar la sede de la corte en San José, Costa Rica ante el ofrecimiento hecho por el gobierno del país. Así, en septiembre de 1979 se instaló oficialmente, después de ratificado.

Según la Resolución A/35-35 del 20 de octubre de 1980 de la Asamblea General de las Naciones Unidas se creó la Universidad para la Paz, establecida en un terreno en Ciudad Colón en la provincia de San José, Costa Rica, donado por el gobierno del país. De acuerdo con el estatuto que funda la universidad, esta no está sujeta a las reglas de las Naciones Unidas para garantizar la libertad académica, ni siquiera se debe ajustar a normas impuestas por el país que la alberga, salvo aquellas que garanticen los objetivos de la institución fundamentados en la paz, progreso, reducir el odio y los prejuicios que sustentan los conflictos, la violencia y el terrorismo (UPaz, 2008).

La pacificación centroamericana

La abolición constitucional del ejército y la contribución material de Costa Rica a la construcción del derecho interamericano muestran el compromiso costarricense, no solamente como una nación que lo aplica hacia lo interno, sino también le confiere cierta “moralidad internacional” para exportar el modelo. Según la visión del presidente Monge en los años 80, una época muy convulsa en la región (y en el mundo bipolar), la diplomacia y la estructura del sistema internacional debe ser suficiente para dirimir los conflictos internacionales. Él mencionaría:

Tanto la Carta de las Naciones Unidas como la Carta de la Organización de los Estados Americanos tienen como objetivos fundamentales afianzar la paz y la seguridad internacionales, prevenir las posibles causas de conflictos entre las naciones y asegurar la solución pacífica de las controversias que surjan entre los Estados. (El País, 1983)

No es sino durante el primer gobierno del presidente Óscar Arias Sánchez (1986-1990) que Costa Rica tuvo una participación más activa en el proceso de pacificación y menos alineamiento con las fuerzas políticas bipolares de la época al rechazar la presencia de bases militares en territorio costarricense de la “Contra nicaragüense” que peleaba contra el gobierno sandinista (Comas, 1986). El momento clímax de la participación pacífica del presidente Arias en su gestión por la paz fue el denominado “Plan Arias para la paz” del año 1987 que, contra todo pronóstico, se firmó con los países de Honduras, Guatemala, El Salvador y Nicaragua (Rojas, 1989). El plan establecía los parámetros para la democratización de la región como elemento central para llegar a una paz duradera (Arias, s.f.). Debido a su labor en el proceso de pacificación de la región centroamericana, el Dr. Óscar Arias Sánchez recibió el Premio Nobel de la Paz en 1987, colocó además a Costa Rica en la boca del mundo, se transformó de alguna manera en una autoridad moral en los compromisos de paz mundial (Astorga, 2021).

También, puntualmente en el caso del presidente Arias, en su segunda gestión en los años 2006-2010 se dio el golpe de Estado contra el presidente hondureño Manuel “Mel” Zelaya, quien el 28 de junio de 2009 salió forzosamente de su país y aterrizó en el aeropuerto internacional Juan Santamaría donde fue recibido por el presidente costarricense (BBC, 2009). Posteriormente, el mismo Arias fue determinante para plantear el diálogo en la situación hondureña y dadas las circunstancias que anteceden al país y a su propia figura, se transformó en un mediador de

peso para intentar encausar a Honduras hacia una estabilidad política (Sáenz y Valenciano, 2019).

Promoción del desarme

La promoción de la paz, el desarme y la seguridad nacional, regional y global ha sido uno de los ejes permanentes de la política exterior costarricense. Cabe destacar que el país se involucró en la declaratoria de América Latina como una región libre de armas nucleares y zona de paz, llamado también Tratado de Tlatelolco, firmado por el gobierno en 1967 y ratificado en agosto de 1969 (OPANAL, 1967). Después de ese tratado, el país firmó el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en 1968 (ratificado en el año 1970) (OIEA, s.f.). También firmó un acuerdo de salvaguardia nuclear ante el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en el año 1973, basado en el artículo 13 del Acuerdo de Tlatelolco, con el compromiso de adherirse a estos procesos de no proliferación nuclear que promueven la paz a nivel global (Mirek, 1986).

Costa Rica, además, ha sido de promotora de iniciativas relacionadas con el desarme global, como el Tratado sobre comercio de armas (TCA) negociado desde el 2006 a través de la Resolución A/RES/61/89 el cual entró en vigor el 24 de diciembre de 2014, el cual regula el comercio internacional de armas convencionales, incluye armas pequeñas, carros de combate y buques de guerra. A la fecha, fue firmado por al menos 130 países y ratificado por al menos 83.

El gobierno costarricense firmó el Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCEN) el 24 de septiembre de 1996 de la Comisión preparatoria de la organización del Tratado de prohibición completa de los ensayos nucleares, ratificado finalmente el 25 de septiembre de 2001 (CTBTO, 1996). Mediante el decreto ejecutivo 29.803 del 5 de setiembre de 2001, el país ha establecido el valor de la lucha contra este tipo de proliferación. En el preámbulo del decreto se establece lo siguiente:

Afirmando el propósito de lograr la adhesión de todos los Estados al presente Tratado y su objetivo de contribuir eficazmente a la prevención de la proliferación de las armas nucleares en todos sus aspectos y al proceso del desarme nuclear y, por lo tanto, al acrecentamiento de la paz y la seguridad internacional. (SCIJ, 2001)

El decreto reafirma el compromiso del país con los procesos de pacificación globales. El Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nu-

cleares (TPAN), ratificado en julio de 2018 (ONU, 2017) se negoció bajo la Presidencia costarricense de la Conferencia de la ONU, para gestionar un instrumento jurídicamente vinculante que prohibiera las armas nucleares y condujera a su total eliminación, promulgado por la Embajadora Elayne Whyte Gómez, quien fungió como Representante Permanente de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza (2014-2020).

El país ha sido un fuerte defensor de los procesos de desarme mundial tanto en armas convencionales como en armamento de destrucción masiva. En diciembre de 2020 Costa Rica participó en la 25 conferencia de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas realizada en la Haya (Países Bajos), ante lo que la Cancillería del país señaló de modo oportuno:

La delegación costarricense subrayó que la efectiva implementación de la Convención ha contribuido significativamente a los esfuerzos colectivos para prevenir el uso y la proliferación de toda una categoría de armas de destrucción masiva. La participación activa de Costa Rica en la Conferencia es consistente con la profunda convicción nacional que el desarrollo, la seguridad y la paz sostenibles encuentran también sus cimientos en el desarme. (OPI, 2020)

Los esfuerzos costarricenses para la lucha contra este tipo de armamento son una constante, y sus manifestaciones siempre han estado encaminadas hacia la no utilización de los avances tecnológicos para aumentar las capacidades militares, sino para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos del mundo, como se puede denotar en la labor de la embajadora Elayne Whyte durante el gobierno de Luis Guillermo Solís (2014-2018) por el desarme nuclear (Ruíz, 2017).

Promoción de la desmilitarización

Aparte de Costa Rica, existen dos países latinoamericanos más que optaron por la desmilitarización. Pueden considerarse como casos exitosos de la exportación del modelo costarricense. El primer caso es el de la República de Panamá que abolió el ejército en el año 1990, país que creó en su lugar las Fuerzas Públicas Panameñas, complementado por fuerzas policiales, un servicio nacional de aviación y una unidad de protección de fronteras.⁴¹ El artículo 310 de la constitución panameña es clara ante la prohibición explícita de tener fuerzas armadas permanentes:

41 A diferencia de Costa Rica, Panamá ha creado una única fuerza policial fuerte que puede eventualmente evolucionar a Guardia Nacional y llegar ser un ejército de facto.

Ante amenaza de agresión externa podrán organizarse temporalmente, en virtud de ley, servicios especiales de policía para la protección de las fronteras y espacios jurisdiccionales de la República. El presidente de la República es el jefe de todos los servicios establecidos en el presente Título; y éstos, como agentes de la autoridad, estarán subordinados al poder civil; por tanto, acatarán las órdenes que emitan las autoridades nacionales, provinciales o municipales en el ejercicio de sus funciones legales. (Constitución Política de la República de Panamá)

Se observa que al igual que en Costa Rica, la desmilitarización panameña no es absoluta, pues deja la puerta abierta para situaciones en las cuales puede crearse una fuerza que defienda la soberanía del Estado de manera temporal.

El otro caso de desmilitarización en la región es la República de Haití, después de dictaduras violentas entre los años 1957 y 1986. Tras el golpe de Estado del año 1991, que llevó a la intervención extranjera en el país, el presidente Jean-Bertrand Aristide decide abolir el ejército y fortalecer la fuerza policial en 1994. Pero como se observa en el siguiente punto de análisis, el caso haitiano de desmilitarización que inicialmente se vio como exitoso fue revertido posteriormente bajo la justificación que las fuerzas armadas eran necesarias para establecer el orden.

Es importante mencionar que además de Costa Rica, Panamá y Haití, varios otros países en la región optaron por no tener fuerzas armadas: Dominica, Santa Lucía y San Vicente y Granadinas. Otros Estados de la zona sin fuerzas armadas son territorios de ultramar o dependientes de Estados con fuerzas armadas como Aruba, Curazao y San Martín que dependen del Reino de los Países Bajos en temas de seguridad territorial (Herranz, 2019; Stearn, 2013).

Fracasos en la exportación del modelo

Como fue mencionado en el apartado anterior, uno de los casos más “sonados” en cuanto al fracaso de la desmilitarización es Haití. En 1991 los haitianos eligieron a su primer gobierno de forma democrática, pero no duró ni siquiera siete meses. El presidente Jean-Bertrand Aristide sufrió un golpe de Estado militar y debió salir al exilio (González, 2017). En 1994, Aristide recuperó el poder después de presiones internacionales y tomó la decisión de disolver totalmente a las fuerzas armadas. Estableció solamente una Policía Nacional para mantener la estabilidad, tarea titánica si se consideran las difíciles condiciones económicas y sociales del país (BBC, 2017). Tras el terremoto de 2010, el aumento de la violen-

cia y la delincuencia en el país, sumados a los efectos del Huracán Matthew en 2016, y fuertes presiones sociales en el 2017, hicieron que el país retomara, bajo la excusa de la seguridad, la conformación de un nuevo ejército profesional para salvaguardar la seguridad del Estado en su frontera con República Dominicana y también para poder combatir la situación actual de violencia y crimen organizado que afecta al país (BBC, 2017).

El ministro de Defensa actual de Haití, Walnard Dorneval, anunció su deseo de aumentar la capacidad militar del país, la cual pasó de 450 efectivos en las Fuerzas Armadas a por lo menos 5 000 efectivos a finales del año 2021 (Diario Libre, 2020). El rearme del país, golpeado por los problemas sociales y el intervencionismo extranjero es un verdadero fracaso de las intenciones de acabar con el modelo militarizado. Un aspecto adicional para tomarse en consideración respecto a la necesidad de reactivar las fuerzas armadas es que el intervencionismo extranjero ha causado indescriptibles daños a la población civil como la presencia de los Cascos Azules de las Naciones Unidas en el territorio, acusados de cometer abusos sexuales contra mujeres y niñas principalmente en el período 2004 y 2017 (DW, 2019).

Costa Rica hizo más intentos para promover la desmilitarización en países de la región, los cuales nunca fueron considerados seriamente. Por ejemplo, en el año 2010, el entonces presidente Oscar Arias Sánchez, le envió una carta a su homólogo uruguayo, José Mujica, para tratar de convencerlo de abolir el ejército de su país. La propuesta fue burlada como “la utopía de la desmilitarización” en la prensa local (El Observador, 2010).

Otro caso experimental de la pacificación y los modelos de democratización es el caso del conflicto palestino-israelí, el cual se detalla a continuación.

Potencial del modelo para la resolución de conflictos: el caso del conflicto palestino-israelí

La resolución 181 de la Asamblea General de las Naciones Unidas con respecto al Mandato Británico de Palestina planteaba la división del territorio en un Estado judío y otro Estado árabe. Dicha resolución no era vinculante, pero fue la base para gestar una solución a las diferencias políticas entre ambas poblaciones de la región. Con la declaración de independencia de Israel en el año 1948 y posteriormente el conflicto con

países árabes, el cual se extendió hasta la firma de un armisticio en 1949, se generaron los primeros pasos hacia un desmembramiento territorial y demográfico en este territorio (Acuña, 2016).

Posteriormente, la guerra de 1967 hizo los últimos cambios territoriales que modificaron el paradigma del conflicto, e impulsaron cada vez más una lucha entre lo que se denominó popularmente como “conflicto palestino-israelí”. El *statu quo* de 1967 ocasionó resolución tras resolución, sin llegar a una solución efectiva a los enfrentamientos entre ambas partes (Acuña, 2016).

Con la firma de paz entre israelíes y egipcios en 1979, la renuncia jordana en 1988 a sus reclamos históricos de las regiones conquistadas por los israelíes en 1967, así como la Conferencia de Madrid en 1991 y los Acuerdos de Oslo de 1993 y 1995, se ha ido contemplando la solución al enfrentamiento entre árabes palestinos sin autodeterminación y los israelíes a través de modelos distintos, algunas muy radicales y otras más cordiales (DW, 2018).

En ese espíritu, se desarrollaron varios planteamientos sobre la naturaleza del futuro Estado palestino. Académicos plantean la posibilidad de un Estado desmilitarizado, democrático y pacífico inspirado por el modelo costarricense (Plitnick, 2020; Hacoheh y Kaufman, 2017). El propio presidente Arias, durante su gestión, realizó movimientos políticos en aras de tener mayor participación del país en la situación de Oriente Próximo y principalmente en el tema palestino-israelí. Gestó un acercamiento de Costa Rica con el mundo árabe “moderado” (según sus propias palabras), con la finalidad de ganar más “autoridad moral”, la cual Costa Rica posee desde el primer mandato del expresidente Arias en virtud del papel que jugó en el proceso de pacificación centroamericana y sus mediaciones posteriores en crisis regionales (Stagno, 2013).

Se describen a continuación la respuesta a la idea de un Estado palestino desmilitarizado y democrático, desde las propuestas planteadas por Costa Rica a través de figuras diplomáticas de peso y movidas por las reacciones del *bureau* político de Ramallah (sede de la Autoridad Palestina) durante el segundo gobierno del presidente Arias, la propuesta desde la academia israelí de adaptación del modelo costarricense para Palestina, y algunas consideraciones complementarias planteadas desde el Centro Costarricense de Estudios Interdisciplinarios sobre Israel y el Medio Oriente (CCEIIMO).

Liderazgo palestino y la propuesta de Estado democrático y desmilitarizado

El señor Rodrigo Carreras, ex embajador de Costa Rica en Israel, en repetidas ocasiones planteó el modelo costarricense para la conformación de un Estado palestino pacífico y desmilitarizado (CCEIIMO, 2021). Lo ha presentado a los líderes palestinos en diferentes oportunidades, en reuniones formales y en acercamientos informales. Desde Arafat, hasta por Mahmoud Abbas (Abu Mazen) y mediante los cambios políticos implementados por los presidentes de Costa Rica en sus relaciones con el gobierno en Ramallah se ha insistido en el desarrollo de un Estado apegado al ejemplo costarricense. A continuación, se explica brevemente el abordaje realizado con el fallecido presidente Arafat y con el líder actual Abbas para plantear los elementos que pueden impulsar dicho modelo estatal sin ejército inspirado en el ejemplo costarricense.

Encuentros de diplomáticos costarricenses con Arafat

Según comentó el embajador Carreras, se realizaron varias reuniones con el fallecido presidente palestino Yasser Arafat, y se le mencionó la posibilidad de desmovilizar los brazos armados que constituían la “resistencia palestina”, ante lo cual el líder palestino cuestionaba la propuesta al argumentar que si se dejaba de lado la lucha armada en qué iba a emplear a todas esas personas. Ante esto, la respuesta del embajador Carreras fue que, si se diera este paso, serían los países del mundo quienes tendrían mayor interés en impulsar inversiones en un Estado que haga de la diplomacia y el modelo pacifista su respuesta al desarrollo como país en lugar de mantener posiciones basadas en la beligerancia. En esos momentos la respuesta de Arafat no planteó la llegada a una decisión de esa índole que, si se revisan los Acuerdos de Oslo (véase también Rajmil, 2013), en cierta forma se infiere tiene esa característica y ha sido el criterio abordado posteriormente por el liderazgo del hoy presidente de la Autoridad Nacional Palestina, Mahmoud Abbas.

Cabe destacar sobre los acercamientos entre Costa Rica y los líderes palestinos que, en 1998, hubo una visita semioficial de profesionales de la salud enviados por la Autoridad Nacional Palestina para conocer el desarrollo de la medicina preventiva a nivel nacional. El 21 de marzo de 1998 la delegación palestina estuvo reunida con el entonces Canciller

de la República, Fernando Naranjo. Un año después, se reunió con Yasser Arafat el entonces presidente de la Asamblea Legislativa, el diputado Luis Fishman Zonzinski, en la ciudad de Ramallah (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 1999).

Las relaciones entre el gobierno de Costa Rica y la Autoridad Nacional Palestina han sido constantes, pero es hasta el segundo mandato del presidente Oscar Arias Sánchez (2006-2010) que se llevó a cabo el reconocimiento formal de Palestina como Estado. Se generaron posteriormente nuevas decisiones, incluso el voto favorable de Costa Rica para conceder el estatus de Estado observador a los palestinos en las Naciones Unidas durante el gobierno de la presidenta Laura Chinchilla Miranda en el período 2010-2014.⁴²

Encuentros de diplomáticos costarricenses con Abbas

En la misma línea de lo discutido con el difunto presidente Arafat, el embajador Carreras mencionó que, en diferentes ocasiones, se reunió con Abbas a quien también se le planteó la proyección de un Estado palestino desmilitarizado que conviviera al lado de Israel. Ya en el año 2004, cuando era primer ministro palestino, así lo deja en actas un artículo del 13 de setiembre de 2018, el diario español Vanguardia señaló: "Abas [*sic*], que entonces era el número dos del liderazgo palestino y reemplazó a Yasser Arafat en el 2004, aceptó entonces que el nuevo Estado no tendría ejército y sería totalmente desmilitarizado" (Vanguardia, 2018).

En el año 2020, durante el gobierno del presidente Donald Trump, se propuso el denominado "Acuerdo del siglo", el ahora presidente Abbas, a través de su primer ministro Mohammad Shtayyeh, manifestó la posibilidad de optar por el camino de un Estado desmilitarizado: "Shtayyeh [*sic*] dijo que el plan de la Autoridad Palestina prevé la creación de un 'estado palestino soberano, independiente y desmilitarizado' con 'modificaciones menores de las fronteras' cuando sea necesario" (Boxerman, 2020).

En otras palabras, el planteamiento de un Estado sin fuerzas armadas ni fuerzas paramilitares estaba en los planes de la Autoridad Nacional Palestina (ANP) administrada por Abbas y lo ha fortalecido luego de las únicas elecciones palestinas fracasadas en el año 2006 que llevaron a la división interna palestina que se sigue viviendo en estos momentos.

42 El reconocimiento se hace oficialmente en febrero de 2008 y el de Palestina como Estado observador en la ONU se vota en el 2012.

Ese factor relacionado con la separación de facciones palestinas gobernantes entre Cisjordania y Gaza complica el panorama para lograr siquiera comenzar a conversar sobre un proceso de estatidad palestino con Jerusalén Oriental como capital, cuando el poder está de facto en manos de una parte de la ANP que dirige desde Ramallah, el cual cuenta con cada vez menos músculo político y con un empoderamiento mayor de facciones opositoras a Abbas, incluso dentro de las propias filas del partido Fatah dirigido por él (Hatuqa, 2021).

Las propuestas de desarme en la época actual se concentran principalmente en Hamas y la Yihad Islámica para permitir que sean las fuerzas cercanas a Abbas que dominen en Gaza (Strickland, 2017). En estas propuestas se omite el poco músculo político que tiene el liderazgo de la ANP frente al mundo, así como la cantidad de facciones que posee la estructura de la Organización para la Liberación de Palestina, que incluye agrupaciones que entre sí tienen fuertes diferencias.

A pesar de este panorama sombrío, desde el marco democrático costarricense debe existir la esperanza de gestar un Estado palestino sin fuerzas armadas. El caso costarricense demuestra que, a pesar de lo turbio que ha vivido el mundo después de la abolición de su ejército en 1948, el país se ha mantenido desarmado.

Segunda Administración Arias Sánchez y el conflicto palestino-israelí

En agosto de 2008, la segunda administración Arias (2006-2010) decidió trasladar la embajada de Costa Rica de Jerusalén a la ciudad de Tel Aviv. Su explicación se debe a la “corrección de un error histórico” contrario a una serie de resoluciones de las Naciones Unidas que se oponían a las intenciones de Israel de mantener el control total de la ciudad después de reunificarla en el 1967 durante la “Guerra de los Seis Días”:

El Gobierno explicó que se proponía “rectificar un error histórico”, al anunciar (16 de agosto de 2006) la decisión de trasladar su Embajada a Tel Aviv, tras 24 años de mantenerla en Jerusalén (solo Costa Rica y otro país centroamericano la mantenían en ese lugar). (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2009)

El resultado inmediato de esta acción fue la posibilidad de establecer relaciones diplomáticas con países árabes, las cuales el propio gobierno Arias Sánchez mencionó como “moderados”, e incluyó el reconocimiento de Palestina como un Estado en febrero de 2008 (Cuadro 1).

CUADRO 1. Establecimiento de relaciones diplomáticas entre Costa Rica y países árabes

País	Fecha
República Árabe de Egipto	13/09/2006
Estado de Bahréin	22/09/2006
Estado de Kuwait	22/09/2006
Reino Hachemita de Jordania	10/01/2007
República del Líbano	24/07/2007
República de Yemen	04/09/2007
Reino Hachemita de Jordania	20/12/2007
Sultanato de Omán	20/12/2007
Estado de Palestina	05/02/2008

FUENTE: elaboración propia con datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

En una carta firmada, por el entonces Canciller Bruno Stagno, se explicó la razón por la cual fue ratificado el reconocimiento de Palestina como Estado:

Desde la adopción de la resolución 181 (II) de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1947, la comunidad internacional establece un Plan de Partición del territorio conformado por el Mandato Británico de Palestina. Costa Rica apoyó dicha resolución, formando parte de los 33 países que reconocieron tempranamente que la coexistencia de dos Estados se imponía, como la peor solución, con excepción de todas las demás. Dicha partición resultaría en el establecimiento de dos Estados independientes: Israel y Palestina. En 1948, nace el Estado de Israel, sin embargo, se frustra el establecimiento del Estado de Palestina, y aquí debemos reconocer una responsabilidad compartida de muchos, incluyendo en primera instancia a los países árabes. Desde entonces hemos visto pasar una tragedia tras otra, incluyendo guerras e intifadahs [sic], asesinatos y atentados, afectando seriamente el derecho a vivir sin miedo de ambos pueblos. Paralelamente, y sin un claro calendario estacional, hemos visto germinar las promesas y esperanzas generadas por diversos procesos de paz, sin lograr aún madurar la cosecha de los dividendos de paz. Ha sido tierra fértil para dobles raseros, para intereses ajenos, y para una triste reiteración de eventos que postergan el cumplimiento del mandato acordado en 1947. (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, 2009)

En este mismo período presidencial el presidente Óscar Arias Sánchez realiza un viaje oficial a Palestina para reunirse con el presidente Abbas. Esta visita se llevó a cabo en noviembre de 2009 y el mandatario costarricense iba con la convicción de proponer e impulsar el modelo de Estado palestino desmilitarizado. En palabras del Canciller Stagno:

"Uno de los temas que quisiéramos llevar adelante es el poder imprimir sobre las autoridades palestinas las ventajas que le ha traído a Costa Rica ser una democracia desarmada" (Murillo y Vizcaíno, 2009).

Durante la visita, se reunieron con el entonces primer ministro palestino Salam Fayad a quien le señalaron:

¿Para qué necesita Palestina un Ejército?, ¿de qué tamaño tiene que ser ese Ejército para impedir un ataque de Israel? ¿Por qué no declararle la paz al mundo, como hicimos nosotros en 1948? ¿Por qué no hacer de la indefensión su mejor defensa?. (Murillo y Vizcaíno, 2009)

En substancia, se trata de la misma propuesta que la comunidad internacional había formulado en los Acuerdos de Oslo para llegar a la solución de dos Estados (Rajmil, 2013), con la diferencia de añadirle esa referencia a Costa Rica como un modelo de país desmilitarizado, lo cual le permite destinar el presupuesto del mantenimiento de fuerzas armadas a otras áreas de desarrollo. En los siguientes apartados se habla más sobre este modelo que ya ha tenido algunas propuestas iniciales.

Modelo desmilitarizado propuesto por Gal Hacoheh y Edy Kaufman

En un artículo del 15 de marzo de 2017, publicado en *Yediot Aharonot* de Israel, los académicos israelíes Gal Hacoheh y Edy Kaufman presentaron a Costa Rica como un modelo a seguir. En su escrito, se apegan al principio de "defensa mutua" que aplica para democracias acogidas por el libro *The Case for Democracy* de los autores Natan Sharansky y Ron Dermer (2004). La propuesta destaca que Costa Rica concentra su estabilidad desmilitarizada en la compartimentalización de las diferentes fuerzas policiales existentes: poder judicial, policía civil y policía fronteriza. La facilidad para implementar esta propuesta, según Hacoheh y Kaufman, es que los palestinos no cuentan con un ejército formal que dismantelar. Adicionalmente, los autores señalaron de modo enfático que los palestinos militarmente no son competencia para las fuerzas armadas israelíes, pero también entienden que no pueden imponer la paz, por lo que mientras exista esta relación militarista entre palestinos e israelíes no se acabará el conflicto. Las fuerzas palestinas, tanto las de la ANP como las de estructuras paramilitares de los grupos islamistas no poseen armas pesadas más allá del desarrollo de cohetes. Si bien se pudo apreciar que sus capacidades militares mejoraron en el enfrentamiento en mayo de 2021, no tienen en su poder tanques, aviones o artillería (Torralba, 2021).

En el caso de Costa Rica, no existió una demanda de enemigos que hubiese llevado a la disolución de las fuerzas armadas, sino que toda la desmovilización del aparato castrense fue el resultado de una decisión soberana que se tomó en el marco de un proceso democratizador. Según Hacoheh y Kaufman, los palestinos de Cisjordania apoyarían una medida de Estado sin fuerzas militares, ya que anhelan ser una democracia y no una dictadura militar o una monarquía absoluta árabe más.

Por otra parte, mencionan que el tamaño del territorio palestino a proteger no es lo suficientemente grande para justificar que una fuerza militar lo mantenga seguro, sino los acuerdos y el respaldo de diferentes fuerzas que permanecen en la zona. Por lo tanto, solo una fuerza internacional que cuide de los intereses palestinos puede asegurar la sobrevivencia de este nuevo Estado que sería además un ejemplo para la región. En este sentido, los autores mencionan: "... si Israel pudiera ser parte de una fuerza internacional presente en el Valle del Jordán para prevenir cualquier amenaza planteada por regímenes no democráticos, se puede ver y vender como una bendición para todos" (Hacoheh y Kaufman, 2017). Enfatizan, adicionalmente, la necesidad de la cooperación entre países desde ese modelo de Estado palestino desmilitarizado. Concluyen Hacoheh y Kaufman que la seguridad debe verse como un juego de ganar-ganar, no solamente como suma cero con beneficios para el Estado israelí, sino que es imprescindible colocarse en una posición intermedia donde se asegure el bienestar de ambas partes.

Consideraciones complementarias

Desde el Centro Costarricense de Estudios Interdisciplinarios sobre Israel y el Medio Oriente (CCEIIMO) se promulga una propuesta similar. En primer lugar, la conformación de un Estado palestino para mantener el principio de "Dos Estados para dos pueblos" y, en segundo lugar, proyectar este Estado desmilitarizado en trato de cordialidad con su vecino y socio comercial más cercano, Israel.

Es importante recordar que el hecho que un Estado no cuente con ejército, no le resta para nada su estatidad, el cual depende propiamente de otros aspectos como población, territorio, soberanía y reconocimiento internacional que son los criterios fundamentales para dicha condición (según la Convención de Montevideo de 1933). Así lo demuestra el caso costarricense. En efecto, Costa Rica goza de todos estos aspectos, pero no pierde su viabilidad como Estado por haber abolido su ejército.

El caso costarricense demuestra, además, que existen otras formas de organizar la seguridad interna y fronteriza, como ya ha sido mencionado anteriormente.⁴³

Asimismo, cabe destacar que la mayoría de las propuestas de paz planteadas para la resolución del conflicto entre palestinos e israelíes parten de un proceso de desmovilización de las fuerzas paramilitares que no sean las oficiales de la Autoridad Nacional Palestina, por cuanto la unificación de fuerzas en un sistema democrático brinda la fortaleza necesaria para evitar la constante atomización de la autoridad que haga endeble la estabilidad.

Por supuesto, en la situación actual, llegar a unificar las fuerzas armadas informales presentes en el terreno palestino no pareciera estar siquiera cerca, debido al débil apoyo social con el cual cuenta en estos momentos su gobierno (Rahman, 2020). Es de esperar que la situación mantendrá altos niveles de desconfianza que no llevarán a solucionar el conflicto con los israelíes sin antes pasar por una nueva purga interna palestina. Los problemas políticos internos en los territorios, sin posibilidades de elegir libremente la opción de un cambio profundo en el liderazgo de Abbas, mantienen el cisma entre los palestinos de Gaza y los de Cisjordania (ICG, 2021). Todo apunta a que, antes de empezar cualquier tipo de acercamiento con Israel, se debe resolver el desastre político palestino, aunque esto implique aceptar un nuevo liderazgo sustituto como Marwan Barghouti, encarcelado por terrorismo contra Israel, o si la suerte sonríe de un modo distinto en la influencia regional, la llegada de un líder como Mohammed Dahlan, patrocinado por gobiernos de la región, principalmente del Golfo (Sama News, 2021).

A ese problema interno palestino se suma el interés de influencia por parte de potencias medias regionales como la República Islámica de Irán, la República de Turquía, el Estado de Qatar y otros países (Acuña, 2021). Cabe recordar también que la República Árabe de Egipto y el Reino Hachemita de Jordania siguen jugando roles importantes para evitar un descalabro absoluto de la situación palestina.

Junto con el modelo del Estado desmilitarizado, hay otras propuestas que pueden abordarse de modo complementario, ya que el conflicto está caracterizado como “imposible” o “intratable” (Viladot, 2019) e im-

43 El caso de Costa Rica también ilustra que la reducción de las fuerzas armadas no necesariamente es la consecuencia de una derrota militar (como si fue el caso de Japón y Alemania después de la Segunda Guerra Mundial).

pide que un solo planteamiento sea tomado en consideración sin tener otras opciones. Algunos de estos planteamientos ya han sido propuestos como el Confederalismo Democrático propuesto por el líder kurdo Abdullah Öcalan (2012), quien propone un modelo alejado de la idea “Estado-Nación” en virtud de un modelo más flexible y abierto estructuras para acoger diferentes identidades religiosas y nacionales.

Otro proyecto complementario propuesto en 2017 por el entonces ministro de transportes Israel Katz es la posibilidad de crear una isla artificial que brinde a los palestinos mayor independencia económica. La inversión de esta propuesta complementaria al Estado palestino oscilaba los \$5 mil millones de dólares (Staff, 2017).

Así como esta propuesta, otras quieren involucrarse en el tema palestino-israelí con la finalidad de poder acabar de una vez por todas con el conflicto y a la vez destinar la cantidad de recursos materiales que se emplean en la actualidad en el tema a otros tópicos trascendentales para la región.

También debe resolverse, de alguna manera, el tema del estatus de Jerusalén y su estructura político-administrativa, al igual que los controversiales temas de asentamientos, refugiados, entre otros. Cada paso dado en la búsqueda de una solución ya es un trecho que anteriormente no se contemplaba, como ha ocurrido con los denominados “Acuerdos de Abraham”, sobre los cuales se puede hacer un estudio propio sobre su trasfondo, alcances y limitaciones (Acuña, 2021).

Reflexión final

Aunque no todo es un “lecho de rosas”, como bien se ha podido observar a lo largo de este capítulo, Costa Rica ha adquirido un poder disuasorio en cuanto a sus discursos en desarme y pacificación. El no tener fuerzas armadas formales le garantiza un asidero moral para poder apelar por la desmovilización militar y permite a través de la gestión diplomática optar por medidas alternas que garanticen la resolución de conflictos. Se deja atrás la convicción que Costa Rica es un Estado totalmente “desarmado”. Por el contrario, a través de las herramientas de la seguridad civil en manos del Estado, pues se respalda en los convenios de protección internacionales, además, a través del uso de la diplomacia se puede garantizar la protección de los ciudadanos.

Para los palestinos quedan asuntos pendientes que deben resolverse antes de que se pueda implementar un Estado desmilitarizado,

el cual inevitablemente estará sujeto a evoluciones y cambios conformes a las realidades que, sobre el terreno, se están planteando hasta el momento.⁴⁴ Cabe señalar que el contexto de Medio Oriente es completamente distinto al centroamericano, ya que el juego de poderes en esa zona va desde aspectos geopolíticos, a elementos históricos, etnolingüísticos, ideológicos y religiosos, cada conflicto tiene su propia multidimensionalidad y no se puede encasillar en un factor exclusivo o único (Acuña 2020).

El modelo costarricense planteado con respecto a la resolución de conflictos internacionales de esta índole se puede denominar como “idealista”, pero constituye un buen punto de partida para comenzar a solucionar algunos conflictos en diferentes regiones del mundo, incluido el conflicto palestino-israelí. Si bien para Israel la seguridad es primero y la paz viene después, la idea es que, al hacer uso de la cultura del honor y dignidad de la zona, puedan sentarse y pactar como caballeros entre los involucrados (International Institute for Counter Terrorism, 2020).

El principal asunto pendiente por resolver en el contexto en este conflicto es el relacionado con las profundas diferencias entre los liderazgos palestinos que aún no encuentran un punto medio que reunifique el poder de la Autoridad Nacional Palestina. En estos momentos, Palestina está dividida no solo territorialmente en dos enclaves, sino también ideológicamente. No solamente se trata de encontrar un punto de construcción de ese Estado que debió aparecer junto a Israel en 1948, sino también resolver y reconstruir sobre la brecha creada desde la escisión de ambos poderes hace casi 20 años.

44 Si se pudiera cumplir la quimera kantiana mencionada en su obra clásica *La Paz Perpetua* (1795), eventualmente “Los ejércitos permanentes deben desaparecer por completo con el tiempo”. Evidentemente la realidad apunta hacia otro lugar cuando de paz se habla y se mantiene solamente en armisticios cíclicos sin llegar a un total cese de hostilidades.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Bryan. 2016. *El rollo de los territorios ocupados, disputados y administrados en el conflicto árabe-israelí*. Disponible en: https://www.academia.edu/26814016/El_rollo_de_los_territorios_ocupados_disputados_y_administrados_en_el_conflicto_arabe_israeli.
- _____. 2020. *El Medio Oriente es multidimensional*. WSIMAG. Disponible en: <https://wsimag.com/es/economia-y-politica/51751-el-medio-oriente-multidimensional>.
- _____. 2021. *Año 2022 y una «extensión» de los Acuerdos de Abraham*. WSIMAG. Disponible en: <https://wsimag.com/es/economia-y-politica/68076-ano-2022-y-una-extension-de-los-acuerdos-de-abraham>.
- AMERIPOL. s.f. *Fuerza Pública de Costa Rica*. Disponible en: http://www.ameripol.org/portalAmeripol/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m1p1p2&content_id=44025&folderNode=44031.
- Arias Sánchez, Óscar. s.f. *30 años de la firma del acuerdo de paz*. Disponible en: <http://oscararias.cr/paz/>.
- _____. 1987. *Discursos pronunciados*. Presentados el 10 y el 11 de diciembre de 1987, con ocasión de recibir el Premio Nobel de la Paz de 1987, Oslo, Noruega. Disponible en: <https://arias.or.cr/30-anos-premio-nobel-de-la-paz/>.
- _____. 2012. *The Costa Rica Consensus*. 2 de abril. Disponible en: https://fpif.org/the_costa_rica_consensus/.
- Asamblea Legislativa. 1949 [2020]. *Constitución Política de la República de Costa Rica*.
- Asamblea Nacional de Panamá. 2004. *Constitución Política de la República de Panamá*. Disponible en: <https://www.constitucion.gob.pa/tmp/file/1/Texto-editado-por-la-Asamblea-Nacional.pdf>.
- Astorga, Leonardo. 2021. Paz y discurso: La construcción de la identidad pacífica costarricense entre 1978 y 1990. *Revista de Historia* 84: 299-330. Disponible en: <https://www.revistas.una.ac.cr/index.php/historia/article/view/15606/21989>.
- Barómetro de las Américas. s.f. *Latin American Public Opinion Project de Vanderbilt University*. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/costa-rica.php>.
- BBC. 2009. Golpe de estado en Honduras. *BBC*, 28 de junio. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/america_latina/2009/06/090628_1430_honduras_arresto_med.
- _____. ¿Por qué Haití pasó 22 años sin ejército y ahora está creando uno nuevo?. *BBC*, 24 de julio. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40689167>.
- _____. *Finland ranked happiest country in the world – again*. *BBC*, 19 de marzo. Disponible en: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56457295>.
- Berraz, Ramiro. 2017. *Sin Ejército, pero seguros*. Atalayar, 11 de enero. Disponible en: <https://atalayar.com/blog/sin-ej%C3%A9rcito-pero-seguros>.

- Booth, John A. 2018. *Costa Rica: Quest for Democracy*. New York: Routledge.
- _____. 2021. *Costa Rica: Demilitarization and Democratization*. Oxford Research Encyclopedia, 23 de febrero. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.1888>.
- Boxerman, Aarón. 2020. *PA submits 'counter-proposal' to US plan, providing for demilitarized Palestine*. The Times of Israel, 9 de junio. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/pa-prime-minister-says-palestinian-state-will-be-declared-if-israel-annexes-land/>.
- Brysk, Alison. 2005. *Global Good Samaritans? Human Rights Foreign Policy in Costa Rica*. *Global Governance* 11(4): 445-66. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/27800585>.
- BTI (Bertelsmann Transformation Index). 2020. *Costa Rica Country Report*. Disponible en: <https://bti-project.org/en/reports/country-dashboard-CRI>.
- CCEIIMO (Centro Costarricense de Estudios Interdisciplinarios sobre Israel y el Medio Oriente). 2021. "Entrevista Rodrigo Carreras - Palestina desmilitarizada". *CCEIIMO*, 16 de marzo. Disponible en: <https://youtu.be/hfqLwpRnyxg>.
- CIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). s.f. *Volver al inicio: Corte de Justicia Centroamericana*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/tesauro/tr2675.htm#:~:text=La%20Corte%20de%20Justicia%20Centroamericana,de%20Cartago%2C%20Costa%20Rica>.
- Comas, José. 1986. "Oscar Arias: 'Me propongo hacer efectiva la neutralidad de Costa Rica'". *El País*, 19 de marzo. Disponible en: https://elpais.com/diario/1986/03/20/internacional/511657220_850215.html.
- Convención de Montevideo. 1933. *Convención sobre derechos y deberes de los estados*. Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo. Disponible en: <https://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>.
- CTBTO (Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares). 1996. *Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares*. Disponible en: https://www.ctbto.org/fileadmin/user_upload/legal/treaty_text_Spanish.pdf.
- Cymerman, Henrique. 2018. "Las bambalinas de la paz entre Israel y Palestina". *La Vanguardia*, 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180913/451783370451/negociaciones-acuerdos-de-oslo-israel-palestina-paz.html>.
- Datos Macro. s.f. *Costa Rica - Índice de Paz Global*. Disponible en: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/indice-paz-global/costa-rica>.
- De la Calle, Ángel Luis. 1979. "Nuevas amenazas de Somoza a Costa Rica". *El País*, 2 de junio. Disponible en: https://elpais.com/diario/1979/06/03/internacional/297208813_850215.html.

- Diario Extra. 2018. *Directriz avala policías a usar armas de guerra*. 31 de agosto. Disponible en: <https://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/368809/directriz-avala-policias-a-usar-armas-de-guerra>.
- Diario Libre. 2020. *Haití quiere que su ejército pase de 450 a 5000 militares en un año*. 3 de diciembre. Disponible en: <https://www.diariolibre.com/usa/actualidad/haiti-quiere-que-su-ejercito-pase-de-450-a-5000-militares-en-un-ano-HA23101732>.
- DW (Deutsche Welle). 2018. *25 años de los Acuerdos de Oslo, frustrado intento de paz*. 13 de septiembre. Disponible en: <https://www.dw.com/es/25-a%C3%B1os-de-los-acuerdos-de-oslo-frustrado-intento-de-paz/a-45479396>.
- _____. 2019. *Cascos azules en Haití: Te daban unas monedas y te metían un hijo*. 19 de diciembre. Disponible en: <https://www.dw.com/es/cascos-azules-en-hait%C3%AD-te-daban-unas-monedas-y-te-met%C3%ADan-un-hijo/a-51756802>.
- Eijkman, Quirine A.M. 2007. *We Are Here to Serve You! Public Security, Police Reform and Human Rights Implementation in Costa Rica* (disertación doctoral). Utrecht: Universiteit Utrecht.
- El Observador. 2010. "La utopía de la desmilitarización". *El Observador*, 12 de septiembre.
- El País. 1983. *El presidente de Costa Rica anuncia la proclamación de la neutralidad perpetua*. 17 de noviembre. Disponible en: https://elpais.com/diario/1983/11/18/internacional/437958022_850215.html.
- FuturePolicy.org. s.f. *Costa Rica's Constitutional Abolition*. Disponible en: <https://www.futurepolicy.org/peace-and-security/military-spending/costa-ricas-abolition-of-the-army/>.
- González, Zadalinda. 2017. "Haití en la época de Jean-Bertrand Aristide". *Cahiers d'études romanes* 32: 145-153. <https://doi.org/10.4000/etudesromanes.5186>.
- Hacohen, Gal y Edward Kaufman. 2017, 15 de marzo. "The Costa Rica case: A demilitarized Palestinian state is a win-win for all". *Ynet*. Disponible en: <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4935194,00.html>.
- Hatuqa, Dalia. 2021. "Arafat's Nephew Is Coming for Abbas". *Foreign Policy*, 16 de abril. Disponible en: <https://foreignpolicy.com/2021/04/16/palestine-elections-fatah-al-qudwa-barghouti-national-democratic-assembly-abbas-arafat/>.
- Herranz, Diego. 2019. "Estos son los 31 países que no tienen Ejército ... ¡y casi todos son paraísos fiscales!" *Público*, 4 de noviembre. Disponible en: <https://www.publico.es/economia/son-31-paises-no-ejercito-son-paraisos-fiscales.html>.
- Høivik, Tord y Solveig Aas. 1981. *Demilitarization in Costa Rica: A Farewell to Arms? Journal of Peace Research* 18(4): 333-351. <https://doi.org/10.1177/002234338101800403>.
- Huhn, Sebastian. 2008. "A History of Non-Violence: Insecurity and the Normative Power of the Imagined". *GIGA Working Paper* (84). Disponible en: <https://core.ac.uk/display/15968221>.

- ICG (International Crisis Group). 2021. "Why Palestinian elections should get back on track". *ICG*, 30 de abril. Disponible en: <https://www.crisisgroup.org/middle-east-north-africa/eastern-mediterranean/israelpalestine/why-palestinian-elections-should-get-back-track>.
- ICT (International Institute for Counter Terrorism). 2020. "The Concept of Honor in Jihadi Culture". *ICT*, 2 de marzo. Disponible en: https://www.ict.org.il/Article/2499/The_Concept_of_Honor_in_Jihadi_Culture#gsc.tab=0.
- Kant, Immanuel. 1795 [2013]. *La paz perpetua*. Disponible en: <https://biblioteca.org.ar/libros/89929.pdf>.
- La Nación. 1955. *Regresaran el treinta los costarricenses que figuraron en el ejército de invasión*. 21 de marzo. pp. 1-3.
- Lehoucq, Fabrice y Iván Molina. 2002. *Stuffing the Ballot Box Fraud, Electoral Reform, and Democratization in Costa Rica*. New York: Cambridge University Press.
- Lehoucq, Fabrice. 2010. "Political Competition, Constitutional Arrangements, and the Quality of Public Policies in Costa Rica". *Latin American Politics and Society* 52(4): 53-77. Disponible en: <http://www.jstor.org/stable/40925836>.
- Lipton, Judith Eve y David P. Barash. 2019. *Strength Through Peace: How Demilitarization Led to Peace and Happiness in Costa Rica, and What the Rest of the World Can Learn from a Tiny, Tropical Nation*. Nueva York: Oxford University Press.
- López, Alberto. 2020. "Costa Rica asigna 472,2 millones de dólares a Seguridad Pública". *INFODEFENSA*, 3 de febrero. Disponible en: <https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3127534/costa-rica-asigna-4722-millones-dolares-seguridad-publica>.
- Meléndez, José. 2011. "Juicio político a Monge". *La República*, 27 de octubre. Disponible en: https://www.larepublica.net/noticia/juicio_politico_a_monge.
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. s.f. *Ejes de acción*. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/?sec=exterior&cat=ejes%20accion>.
- _____. 1999. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 1998-1999*. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=1587&tipo=documentos>.
- _____. 1999. *Memoria del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto 2008-2009*. Disponible en: <https://www.rree.go.cr/files/includes/files.php?id=1597&tipo=documentos>.
- Mirek, Holger. 1986. "El tratado de Tlatelolco. Limitaciones y resultados". *Nueva Sociedad* 84: 16-27. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/1407_1.pdf.
- Moreno, Ricardo. 1987. "El creador del 'Plan Arias' gana el Nobel de la Paz". *El País*, 13 de octubre. Disponible en: https://elpais.com/diario/1987/10/14/internacional/561164410_850215.html.

- Murillo, Álvaro e Irene Vizcaíno. 2009. "Arias va a Palestina a convencer que el desarme traerá la paz". *La Nación*, 21 de noviembre. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/arias-va-a-palestina-a-convencer-que-el-desarme-traera-la-paz/RSWPIZ2LOBGTHB6WEFGUOAAJAM/story/>.
- Murillo, Álvaro. 2014. "Costa Rica prohíbe por ley participar en cualquier guerra". *El País*, 19 de noviembre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/11/19/actualidad/1416428162_260608.html.
- Naciones Unidas. 1947. *Resolución 181*. 29 de noviembre. Disponible en: [https://undocs.org/es/A/RES/181\(II\)](https://undocs.org/es/A/RES/181(II)).
- _____. 1980. *Resolución A/RES/35-35*. 20 de octubre. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/35/35>.
- _____. 2006. *Resolución A/RES/61/89*. 6 de diciembre. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/61/89>.
- _____. 2014. *Tratado sobre el Comercio de Armas*. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/armas-convencionales/el-tratado-sobre-el-comercio-de-armas/>.
- _____. 2017. *Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares*. Disponible en: <https://www.un.org/disarmament/es/wmd/nuclear/tpnw/>.
- Öcalan, Abdullah. 2012. *Confederalismo Democrático*. International Initiative Edition. Disponible en: <http://www.ocalanbooks.com/downloads/confederalismo-democratico.pdf>.
- OEA (Organización de los Estados Americanos). 1947. "Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca". *OEA*, 2 de septiembre. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html>.
- _____. 2010. *Acta de la sesión Extraordinaria celebrada el 3, 4, 9 y 12 de noviembre*. Último acceso: 11 de diciembre de 2021. Disponible en: <https://www.oas.org/consejo/sp/actas/acta1777.pdf>.
- _____. 2011. *Informe del Comité Jurídico Interamericano. Los instrumentos relativos a la paz, seguridad y cooperación en la OEA*. 5 de agosto. Disponible en: http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_388-11_rev1.pdf.
- _____. s.f. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: https://www.oas.org/es/acerca/comision_derechos_humanos.asp.
- OIEA. s.f. *Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares*. Disponible en <https://www.iaea.org/es/temas/el-oiea-y-el-tratado-sobre-la-no-proliferacion>.
- OPANAL (Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe). 1967. Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco). *OPANAL*, 14 de febrero. Disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/Tratado_Tlatelolco.pdf.
- OPI (Observatorio de la Política Internacional, Universidad de Costa Rica). 2020. *Costa Rica sobre el desarme químico global*. 3 de diciembre. Disponible en: <https://opi.ucr.ac.cr/node/1662>.

- Petri, Dennis P. 2006. "Obstacles à l'intégration". *Atlas de l'Amérique latine: Violences, démocratie participative et promesses de développement*. En O. Dabène (ed.), pp. 60-61. Paris: Editions Autrement.
- _____. 2022. *The Costa Rican Political System* (en prensa).
- Plitnick, Mitchell. 2020. "Is a demilitarized Palestinian state acceptable to Palestinians?". *Responsible Statecraft*, 10 de junio. Disponible en: <https://responsiblestatecraft.org/2020/06/10/is-a-demilitarized-palestinian-state-acceptable-to-palestinians/>.
- Rahman, Omar. 2020. "The real threat to Palestine is a crisis of leadership". *The Brookings Institution*, 13 de febrero. Disponible en: <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2020/02/13/the-real-threat-to-palestine-is-a-crisis-of-leadership/>.
- Rajmil, Daniel. 2013. "Los Acuerdos de Oslo: 20 años de oportunidades y decepciones". *Instituto Español de Estudios Estratégicos*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEE084-2013_AcuerdosOslo_20_AnosOportunidadesDecepciones_DRajmil.pdf.
- República de Costa Rica (Poder Ejecutivo). 2001. *Decreto Ejecutivo 29.803. Ratificación de la República de Costa Rica al Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares, su Protocolo y sus Anexos*. 5 de septiembre. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=47153&nValor3=50010&strTipM=FN.
- Rodríguez Vega, Eugenio. 1979. *Apuntes para una sociología costarricense*. San José: Editorial UNED.
- Rodríguez, Ana María. 2008. "La diplomacia del anticomunismo: la influencia del gobierno de Getúlio Vargas en la interrupción de las relaciones diplomáticas de Uruguay con la URSS en diciembre de 1935". *Estudios Ibero-Americanos* 34(1): 92-120. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5968069>.
- Rojas, Francisco (coord.). 1989. *El proceso de Esquipulas: El desarrollo conceptual y los mecanismos operativos*. Caracas: CLACSO. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/4693.pdf>.
- _____. 2018. "Costa Rica: siete décadas sin Fuerzas Armadas." *Nueva Sociedad* 278: 78-89. Disponible en: https://static.nuso.org/media/articles/downloads/6_TC_Rojas_Aravena_278.pdf.
- Ruiz, Gerardo. 2017. "Una costarricense lidera la Conferencia de la ONU que pretende ponerles fin a las armas nucleares". *La Nación*, 17 de junio. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/una-costarricense-lidera-la-conferencia-de-la-onu-que-pretende-ponerles-fin-a-las-armas-nucleares/CYZ265KBSZBZLDNXXNSREVL7A/story/>.
- Sáenz, Ronald y María Stephanie Valenciano Hernández. 2019. "El golpe de Estado en Honduras, 2009: Un caso para el estudio de la mediación internacional". *Anuario de Estudios Centroamericanos* 45: 133-149. <https://doi.org/10.15517/AECA.V45I0.38209>.

- Salazar, Carlos A. 1982. *Costa Rica: dialectique constitutionnelle et genèse doctrinaire* (thèse du 3eme cycle). Université Paul Valéry de Montpellier.
- SAMA News. 2021. "تارشم . . .ةينهو نزام وبأ لباقم يثوغربل او نالحد". SAMA News, 16 de abril. Disponible en: <https://bit.ly/3HxU0I1>.
- SCIJ (Sistema Costarricense de Información Jurídica). 2001. *Tratado de prohibición Completa de los Ensayos Nucleares*. 2 de marzo. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47033&nValor3=49887&strTipM=TC.
- _____. 2014. *Proclamación de la Paz como derecho humano y de Costa Rica como país neutral*. 21 de noviembre. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=79024&nValor3=99732&strTipM=TC.
- Sharansky, Natan y Ron Dermer. 2004. *The Case for Democracy: The Power of Freedom to Overcome Tyranny and Terror*. Nueva York: Public Affairs.
- Staff, Toi. 2017, 29 de junio. "In new vid, Israeli minister promotes Gaza island plan". *The Times of Israel*. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/israeli-intelligence-minister-promotes-gaza-island-plan-with-new-video/>.
- Stagno, Bruno. 2013. *Los caminos menos transitados: la administración Arias Sánchez y la redefinición de la política exterior de Costa Rica, 2006-2010*. San José: EUNA. Disponible en: https://www.euna.una.ac.cr/public/media/libros_digitales/Los_caminos_menos_transitados.pdf.
- Stearns, Peter N. (ed.). 2013. *Demilitarization in the Contemporary World*. Champaign: University of Illinois Press.
- Strickland, Patrick. 2017. "Will Hamas give up arms for Palestinian reconciliation?" *Al Jazeera*, 10 de septiembre. Disponible en: <https://www.aljazeera.com/features/2017/10/9/will-hamas-give-up-arms-for-palestinian-reconciliation>.
- The Economist Intelligence Unit. 2021. *Democracy Index 2020*. Disponible en: <https://d1qqtien6gys07.cloudfront.net/wp-content/uploads/2021/02/democracy-index-2020.pdf>.
- Torralba, Carlos. 2021. "Hamás pone a prueba las defensas de 'hierro' de Israel". *El País*, 18 de mayo. Disponible en: <https://elpais.com/internacional/2021-05-19/lluvia-de-cohetes-de-hamas-contra-las-defensas-de-hierro-de-israel.html>.
- UPaz (Universidad para la Paz). 2008. "The University for Peace Council". *UPaz*, 13 de junio Disponible en: <https://web.archive.org/web/20080613190534/http://www.upeace.org/about/mission/related/council.htm>.
- Vargas, Dinia. 2018. "Decreto obliga a escuelas y colegios a celebrar la abolición del ejército. *AmeliaRueda.com.*, 1 de diciembre. Disponible en: <https://www.ameliarueda.com/nota/decreto-obliga-a-escuelas-a-celebrar-la-abolicion-del-ejercito>.

- Vargas-Cullell, Jorge y Luis Rosero-Bixby. 2006. *The Political Culture of Democracy in Costa Rica*. Latin American Public Opinion Project, Vanderbilt University. Disponible en: <https://www.vanderbilt.edu/lapop/cr/2006-politicalculture.pdf>.
- Viladot, María Àngels. 2019. "Es un conflicto intratable". *Huffington Post*, 18 de mayo. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/entry/es-un-conflicto-intratable_es_5cdef172e4b00735a9165d56.
- Winkler, Jürgen R. s.f. "Political Culture". *Encyclopedia Britannica*. Disponible en: <https://www.britannica.com/contributor/Jurgen-R-Winkler/9558369>.
- Yashar, Deborah J. 1997. *Demanding Democracy. Reform and Reaction in Costa Rica and Guatemala, 1870s-1950s*. Stanford: Stanford University Press.

Juicio a la democracia: 35 años después

Olivier Dabène⁴⁵

A principios de 1985, llegó a Costa Rica un joven investigador francés con su caja de herramientas conceptuales y la ambición de entender el carácter excepcional de un país democrático y estable en un entorno regional de regímenes autoritarios y guerras civiles. El reto era resolver lo que se podía considerar como un verdadero enigma para la ciencia política comparada.

Armado de la convicción que la estabilidad democrática de un país no se puede medir con un número reducido de variables cuantitativas, en la caja puso una gran variedad de enfoques que ayudaron a esbozar un panorama general, para no decir sistémico, de la estabilidad política costarricense.

El marco teórico usado en la investigación⁴⁶ —sin entrar en detalles—, es un abordaje del sistema político en función de la problemática de la regulación de los conflictos. Consiste básicamente en estudiar la manera en la cual surgen los conflictos; determinar cuáles son los mecanismos de regulación y cómo funcionan.

El modelo contempla siete etapas: 1. el estudio de la estructura social de un país, donde se analiza cuáles son los motivos de frustración social, producto de las desigualdades, que pueden ser agudizados o matizados por la movilidad social; 2. el análisis de la manera en la cual ciertos rasgos de la cultura política del país ofrecen, o no, propensiones a la movilización social y delimitan registros para la acción colectiva; 3. el estudio de la movilización, como forma de protestas sociales y también como forma, por parte del régimen, de sensibilizar o educar a los ciudadanos; 4. toma en cuenta de la manera en la cual los partidos políticos, grupos

45 Este capítulo fue originalmente publicado en la obra *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes* que fue editado por la Fundación Arias en el 2007 y que recoge las ponencias de un simposio internacional organizado el año anterior. No se le hizo ninguna modificación con excepción del título, el cual en su versión original leía “20 años después.” Se decidió reproducir este artículo en esta publicación porque, 35 años después, se mantiene vigente su contenido.

46 Dicha investigación desembocó en la redacción de una tesis de doctorado, defendida en Francia en 1987 y que se publicó en Costa Rica en 1992, bajo el título *Costa Rica. Juicio a la democracia* (FLACSO-CEMCA).

de presión o sindicatos, logran articular y canalizar las demandas; 5. descripción del marco institucional; 6. análisis del proceso de toma de decisión para evaluar si las políticas públicas responden a las demandas sociales; 7. análisis del proceso de dominación por el cual el régimen, así como ciertos grupos sociales que ocupan el poder, buscan legitimarse.

Lo que se llama en la obra una *fórmula política* es una combinación particular de esos procesos sociales y políticos en un momento dado, en un país determinado con un entorno preciso. El objetivo es evaluar la contribución funcional de cada uno de esos procesos a la estabilidad democrática del país.

Puede resultar interesante retomar las principales características del trabajo, como punto de partida de una reflexión sobre la gobernabilidad democrática.

En la Costa Rica de mitad de los años 80, se encontró una estructura social potencialmente generadora de tensiones sociales —ampliación de la brecha social—, una cultura política susceptible a amortiguar dichas tensiones, movilizaciones sociales amenazantes —pero también una capacidad del régimen a movilizar, a través de una especie de propaganda—, un déficit de intermediación por parte de los partidos o sindicatos, unas instituciones consolidadas, un proceso de toma de decisión paralizado y, por fin, una alta legitimidad del régimen a partir del contra ejemplo de los países vecinos.

Para entrar en más detalles, el trabajo reproduce en su forma extensa el resumen de la fórmula política de Costa Rica, tal como aparece en el capítulo 8 del libro (Dabène, 1992, 349-359).

Una estructura social en vía de desarticulación

Costa Rica heredó de su historia una estructura social relativamente homogénea. La pobreza durante la colonia impidió durante mucho tiempo que los primeros hidalgos basaran su dominación simbólica en disparidades de orden socio-económico. Luego, la economía del café fragmentó la sociedad, pero tejió, al mismo tiempo, lazos de interdependencia que hasta hoy no han desaparecido del todo. Finalmente, la guerra civil de 1948 tuvo como consecuencia indirecta un crecimiento de los sectores medios en un momento durante el cual se ampliaba la brecha social.

No obstante, los indicadores sociales evidencian una progresiva desarticulación de esta estructura social. Las características demográficas

constituyen un obstáculo a menudo olvidado. El país sufre hoy de las consecuencias de las altas tasas de natalidad de los años 60. El mejoramiento observado no llega a toda la población: amplios sectores rurales y urbanos se encuentran marginados.

La distribución social y espacial de la población es también peligrosamente desequilibrada. Fuera del eje Alajuela-Heredia-San José-Cartago, la periferia es tanto más desertificada cuanto más carecen de tierras los campesinos. En la capital, los tugurios se multiplican, sobre todo en el casco urbano sur, y ciertos barrios están saturados.

La estructura ocupacional pone de relieve numerosas disparidades. El desempleo afecta más a los jóvenes, las mujeres, los habitantes del campo, el sector agropecuario, y menos a los burócratas o al sector secundario. Los obreros, que representan casi uno de cada dos asalariados, son mal pagados y muchas veces viven en la miseria.

Entre 1979 y 1982, el país se empobreció. Según una estimación optimista de esos años, un 30 por ciento de la población era pobre, en contraste con los años 70, cuando ese porcentaje era menor. Es cierto que durante esos años había una relativa movilidad social. El cierre de la frontera agrícola en los años 50 fue compensado, al nivel macrosocial, con la ampliación del sector de servicios. Sin embargo, desde 1978, se interrumpió el crecimiento de la burocracia, importantísimo canal de ascenso social, lo cual hizo que la sociedad se volviera más rígida.

En la situación actual de frustración generalizada, se manifiesta un lógico enfrentamiento entre clases sociales, que elimina la fe en el progreso, característica de las capas medias desde 1948.

Una cultura política de compromiso

Una vez más hay que volver a la economía del café para entender hasta qué punto la cultura política costarricense se caracteriza por la búsqueda del compromiso. El clientelismo, que tuvo su origen en las prácticas de ayuda mutua coloniales, se desarrolló mediante la aparición de la pareja patrón-peón.

El compromiso era necesario entre un patrón que necesitaba mano de obra, y los peones que buscaban trabajo en las grandes fincas, para completar lo que ganaban en sus pequeñas parcelas. Poco a poco, la modernización hizo que el Partido Liberación Nacional (PLN) reemplazara en los años 50 al patrón en su papel tradicional de corredor político, pero el clientelismo no desapareció. Desde la primera mitad del siglo XIX, se

fueron afirmando los componentes culturales que favorecieron la búsqueda del compromiso: el choteo, que canaliza el descontento hacia una violencia simbólica; el brochismo, que perpetua las fidelidades y activa las redes de compadrazgo; y sobre todo el palanganeo, que es la tendencia a quedar bien con todo el mundo.

Paralelamente a estas conductas estabilizantes, hay en el costarricense un apego, que no es exagerado calificar de religioso, a sus instituciones políticas, y que se manifiesta, por ejemplo, en las altas tasas de participación electoral. El culto a la democracia en Costa Rica se originó no solo en el éxito que ha tenido el gran relato de la legitimación, difundido por el PLN, sino también a los logros sociales que el régimen político costarricense obtuvo desde los años 40.

Sobrevivencia del clientelismo, búsqueda del compromiso y vigorosa legitimación del sistema son las tres razones por las cuales los grupos sociales no se han transformado en clases sociales en Costa Rica. A estas razones se agrega una no-congruencia de estatuto, debido a la movilidad social, real o memorizada. La verticalización de las relaciones sociales, facilitada por el pequeño tamaño del país, se vio amenazada desde que el Estado benefactor entró en crisis.

Las subculturas tendieron a autonomizarse, y las perspectivas de progreso desaparecieron, de tal manera que la brecha social se ha vuelto insostenible. Hay una modificación del estilo de intercambio social, hasta ahora balanceado, que actualmente se manifiesta sólo por reflejos de tipo corporativista de parte de la pequeña burguesía de los servicios. Costa Rica conoció en los años 80 una *asincronía cultural*, favorecida por una propaganda oficial muy eficiente, entre la desarticulación del tejido social y la toma de conciencia del fenómeno bajo la forma de movilización colectiva.

Una movilización organizada permanente

La predisposición de los costarricenses a la movilización, a pesar que por razones histórico-culturales es escasa, no se limita a la participación electoral cada cuatro años.

Parece que cada grupo social tiene una forma particular de movilización espontánea que utiliza para apoyar sus reivindicaciones: los pequeños y grandes propietarios agrícolas de algunas ciudades y pueblos bloquean las carreteras y aíslan ciertas zonas; los patrones mandan peticiones al presidente; los estudiantes y los sindicatos hacen manifesta-

ciones; los campesinos invaden tierras; los obreros de las plantaciones declaran huelgas. Tal *especialización* oculta una total desarticulación de las demandas. El descontento popular es fragmentado. Las demandas nunca se suman unas a otras. Son pocas y débiles las manifestaciones unitarias de las federaciones sindicales.

Al desarticularse el tejido social, se nota una evolución del pueblo hacia una exasperación creciente, como lo muestran las invasiones de tierras, los bloqueos o las huelgas en los años 80. Desde el punto de vista de la eficacia, hay una enorme diferencia entre la petición de una cámara empresarial, a la cual responde a menudo el presidente de la República, y estos movimientos.

Las formas de participación legal evolucionan en contra del sindicalismo. El éxito de las asociaciones solidaristas significa un giro hacia la derecha de la sociedad en un momento en el cual el agravamiento de las tensiones sociales debería llevarla hacia la izquierda. Esta paradoja se explica por el inmenso esfuerzo ideológico y político que se hace desde arriba para impedir la radicalización del pueblo. El discurso difundido por el gobierno, los partidos políticos, las cámaras empresariales y los medios de comunicación ha logrado *canalizar* las inquietudes de los costarricenses. La revolución sandinista, y en general la *conspiración comunista internacional*, ha constituido la base de una estrategia de imposición, sumamente exitosa, de una "*problemática legítima*" de lo político (Bayart, 1985, 355)

Esta problemática ha obligado a Costa Rica a definir espacios de movilización, sin limitar demasiado la participación, como se hace en los regímenes autoritarios. De tal manera que el punto de equilibrio entre las exigencias de una democracia que desea ser ejemplar, ampliación de la participación, y las coacciones de la estabilidad política, control de la movilización espontánea, ha sido fácil de encontrar en la medida en que la retórica sobre la crisis presentó el retroceso de la democracia como una garantía de estabilidad.

Mediación formal selectiva y mediación informal ritual

Los mecanismos de mediación formal, los partidos políticos, los sindicatos y los grupos de presión, aseguran una representación selectiva de las demandas. Las tasas de sindicalización son bajas, y existe una sobre-representación de las capas medias que viven en San José y trabajan en el sector público; los partidos políticos, sobre todo el PLN, se preocu-

pan por redistribuir riquezas a su clientela de clase media; los grupos de presión con más influencia representan los intereses de la gente que ya tiene acceso al poder político. Estos mecanismos, por lo tanto, dejan de lado las aspiraciones de la mayoría de los costarricenses.

Los sectores *olvidados* pueden, en cambio, contar con la inmensa red de mediación informal que, como un *partido político* invisible, forman las relaciones de familia, las amistades, los conocidos, el clientelismo y el compadrazgo. Una serie de factores de orden histórico, cultural, geográfico y demográfico han hecho que estos mecanismos sean muy eficaces en un país donde las demandas se pierden fácilmente en los laberintos de la burocracia. Paralelamente a esa representación desequilibrada, se dio durante los años 80 una evolución que ha reforzado la desigualdad ante los mecanismos de mediación.

El sindicalismo, débil desde hace muchos años, poco a poco ha sido remplazado por el movimiento solidarista que pregona la armonía social y trata de brindar ventajas materiales al trabajador. Ese movimiento *desolidariza* al obrero de sus compañeros, libera al Estado de la molestia que constituyen los sindicatos, y deja al trabajador sólo frente a su patrón. La mediación no tiene sentido, ya que se supone que cada uno trabaja por el bien del otro.

La ideología del solidarismo se acerca a la de las organizaciones de aparición reciente, las cuales representan los intereses de las capas favorecidas: los sectores empresariales, que tienen tantos grupos de presión —la Coalición Costarricense de Iniciativas para el Desarrollo (CINDE), la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE), el Instituto Costarricense del Sector Empresarial (INCOSEM), la Asociación Costarricense de Gerentes y Empresarios (ACOGÉ), la Unión de Cámaras, La Nación, etc.—, son directamente asociados al ejercicio del poder.

Con el movimiento solidarista que reemplaza al sindicalismo y los sectores patronales que gobiernan el país, los procesos de mediación desaparecen progresivamente. Se está presenciado un retorno a la situación del siglo XIX, cuando los cafetaleros ejercían el poder, y cada individuo tenía que regatear con su patrón algunas ventajas materiales.

La recíproca paralización de los centros de poder

El análisis de la historia constitucional costarricense evidencia un claro desfase entre los textos jurídicos y las prácticas políticas. La gran variedad de regímenes entre 1821 y 1971 reflejaba una actitud de ex-

pectativa con respecto a la evolución política regional y la búsqueda de un compromiso entre las cuatro principales ciudades del Valle Central. Cuando terminó el debate constitucional, la estabilidad de las instituciones no impidió los golpes de Estado y las dictaduras, un presidencialismo exagerado y un deterioro de los procesos electorales.

El legislador de 1949, consciente de esa herencia, quiso equilibrar los centros de poder. El Poder Ejecutivo sufrió una disminución de sus atribuciones, las del legislativo fueron fortalecidas, pese a que ciertas responsabilidades que poseía en el campo electoral le fueron amputadas. Las múltiples instituciones descentralizadas y la autonomía de las colectividades territoriales contribuyen a dar a las instituciones un aspecto de fragmentación que se agravó con el desarrollo de la burocracia. Sólo los poderes de control —Corte Suprema de Justicia, Contraloría de la República, Tribunal Supremo de Elecciones—, son realmente fuertes, lo que da una imagen de régimen bajo custodia donde cada centro de poder puede controlar a los otros.

El estancamiento de la decisión y la nueva racionalidad neoliberal

El análisis de dos políticas públicas demuestra el carácter vacilante del proceso de toma de decisión. Al llegar al poder gracias a coaliciones heterogéneas, Mario Echandi (1958-1962) y Rodrigo Carazo (1978-1982) implementaron políticas económicas que trataban de dar satisfacción a todo el mundo. El PLN, primero trató de ampliar su clientela electoral entre los industriales, y después tuvo que luchar contra su influencia. De igual manera, la política extranjera fue, durante mucho tiempo, una diplomacia de geometría variable, cuyo ejemplo es la gira a Europa de Luis Alberto Monge en 1984.

A partir de 1984 y hasta la elección de Óscar Arias, el alineamiento con Washington era total y desapareció la política externa. Desde el punto de vista de la forma, las vacilaciones reflejan un estancamiento generalizado del proceso de toma de decisión. Se presencia una situación de homeostasia estructural, raramente afectada por voluntades reformistas o líderes paternalistas.

No obstante, existe una diferencia entre la estructura de toma de decisión para la política económica o la política externa, que se basa en pocas personalidades conocidas, y la que caracteriza las políticas sociales. En este último caso, la racionalidad es ahogar las demandas populares, el aparato administrativo se constituyó con esta meta, con la aparición

de enclaves burocráticos que permiten a los notables organizar la distribución de prebendas políticas.

Desde el punto de vista del contenido de las políticas, la evolución hacia el liberalismo es evidente. La reestructuración de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) simboliza el fin de toda una época. El retiro progresivo del Estado presenta un problema muy grave el cual es la desaparición del Estado clientelista. La hipertrofia del aparato burocrático costarricense era funcional para la perpetuación del modelo político. Su crecimiento continuo favorecía la ampliación de la clientela del PLN, la extensión de las redes de compadrazgo y la distribución de prebendas, las cuales favorecían así la movilización social ascendente.

El hecho que el PLN empezara a enterrar sus propios símbolos y lanzara la transición hacia el neoliberalismo podía evitar a Costa Rica la triste evolución que conoció Uruguay hace 20 años.

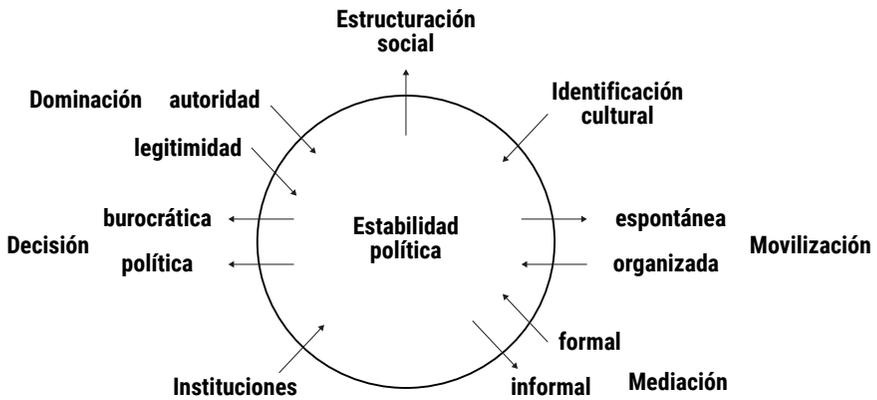
Una dominación integrada y homogénea

El hecho que la descomposición social que afecta a Costa Rica en los años 80 no dé lugar a violentos estallidos sociales, manifiesta que existe una dinámica de dominación muy eficaz, desde el triple punto de vista de la autoridad ejercida, de la legitimidad conferida y de la homogeneidad de los actores implicados.

La *dinastía de los conquistadores*, para usar la expresión de Samuel Stone, ejerció una dominación hegemónica hasta principios del siglo XX. Estos hidalgos que después fueron cafetaleros controlaron muy bien la apertura democrática, mediante las redes de clientela alrededor de la figura del patrón, mediante las limitaciones al sufragio y a la complicidad de los acreedores ingleses y norteamericanos.

El agotamiento de la economía agro-exportadora, debido a la inestabilidad de los precios del café a principios de siglo, hizo que resultara inevitable un reordenamiento en el proceso de dominación política. Los eventos de 1948 no representan en este sentido, como se ha dicho según una racionalización retrospectiva, el advenimiento de las clases medias o de una fracción industrial, sino más bien el cambio forzado hacia un nuevo modelo de desarrollo bajo el liderazgo de una generación voluntarista. El Estado liberacionista supo imponer a la clase dirigente una diversificación de sus actividades y su reintegración ideológica alrededor de sus mitos históricos y sus concepciones desarrollistas.

FIGURA 1. Estabilidad democrática costarricense



FUENTE: elaboración propia.

La heterogeneidad de la clase dominante es sólo aparente. Sean accionistas de varias empresas, miembros de varias organizaciones patronales o que cambien de actividades, las élites forman una clase dirigente tanto más homogénea cuanto más comunes los rasgos culturales y referencias ideológicas. Supo dar pruebas en su discurso de legitimación de una notable capacidad de adaptación. Después de haber defendido la industrialización en los años 50, y el capitalismo de Estado en los años 70, se compromete en los años 80 con el neoliberalismo.

Los apoyos ideológicos de la dominación, cámaras patronales, el periódico La Nación entre otros, saben cómo llevar al resto de la clase dirigente, pero el PLN sigue siendo el actor dominante de la vida política. La clase dirigente, homogénea e integrada a pesar de su diversidad reforzada por la dispersión de los centros de poder, puede contar con el PLN para articular, en un compromiso con las capas medias, su nuevo proyecto de desarrollo.

El cuadro general de la estabilidad democrática costarricense era el siguiente:

- En total, las contribuciones estabilizadoras, sobre todo la última, superaban el potencial desestabilizador.
- Las conclusiones del libro subrayaban en particular el papel de las creencias —sacralización de la democracia—, los símbolos —idea

de una democracia eterna—, y las representaciones —democracia desligada de las contingencias—.

- La estabilidad democrática en Costa Rica descansaba sobre la creencia ampliamente compartida que la democracia es el mejor tipo de régimen imaginable y practicable, y el país tenía la suerte de haber vivido siempre en democracia. En la mente de los costarricenses, esto simplemente no puede cambiar —una suerte de legitimidad derivada de la tradición para retomar las categorías de Max Weber—.

Sin embargo, en tiempos de crisis regional, las diversas amenazas pueden obligar al régimen a protegerse y, tal como lo había hecho en la pos-guerra —con la prohibición del Partido Comunista—, en los años 84-85 el país supo sacrificar un poco de *autenticidad democrática* (Juan Linz), con una marcada merma de la tolerancia política, bajo la influencia de grupos de presión. Se insistió sobre las dimensiones simbólicas, se acercaba a la concepción de Gaetano Mosca de la *fórmula política*:

Las clases dirigentes no justifican su poder exclusivamente por la posesión de facto del poder, sino que tratan de encontrar una base moral y legal de este poder, presentándolo como una consecuencia lógica y necesaria de ciertas doctrinas y creencias reconocidas y aceptadas por todos [...] Esta base legal y moral, o principio, sobre la cual descansa el poder de la clase política es lo que hemos llamado [...] una "fórmula política". (Mosca, 1939, 97)

Ahora bien, ¿cuál ha sido la evolución política de la región desde entonces? ¿Y cuáles son los nuevos desafíos para las Ciencias Sociales? Desde la perspectiva de este artículo, dos tendencias merecen ser destacadas:

- La estabilización de una democracia de pobre calidad, a raíz de la democratización de toda Centroamérica, acompañada por una cierta centroamericanización de Costa Rica, con la generalización de la inseguridad, la corrupción y las desigualdades sociales. Claro, Costa Rica sigue siendo un país excepcional en la región, cualesquiera que sean los indicadores usados —económicos y sociales en particular—.
- La internacionalización creciente de la gobernanza —arte o manera de gobernar—. Dicha internacionalización, vale sin decirlo, no se limita a Centroamérica, pero por el tamaño de las economías y la cercanía de Estados Unidos, cobra una importancia particular en la región.

Esta doble evolución presenta un reto para los analistas, que utilizan ahora un nuevo vocabulario, cuando no nuevos conceptos.

En la región, merecen mencionarse dos intentos para entender esas evoluciones. El primero, es el análisis comparativo de la calidad de la democracia. Hay que saludar el trabajo realizado en el marco de la *Auditoría ciudadana* en Costa Rica. El enfoque que se hace en términos de aspiraciones ciudadanas pues parece muy interesante, porque introduce el carácter relativo de la calidad, y eso va en contra de toda una tradición positivista que busca criterios objetivos y universales para medir dicha calidad. El modelo presenta otra ventaja: combina elementos descriptivos, normativos y evaluativos. Pero también acusa desventajas: exceso de variables (33), y sobre todo una clara subestimación —¿olvido?— de la internacionalización.

El otro intento es el de la Red Eurolatinoamericana de gobernabilidad (RedGob) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El análisis de la gobernabilidad democrática, que se hace a través de los perfiles de gobernabilidad, donde la gobernabilidad es, a la vez, la capacidad para resolver problemas y atender demandas sociales, presenta ventajas y desventajas.

Por un lado, insiste sobre las variables institucionales y culturales —y no sólo sobre variables socio-económicas—, y enfoca la temática de la convivencia ciudadana; y por el otro, se puede observar una relativa falta de jerarquización de las variables y, como la otra, una notable subestimación de la internacionalización.

Según el presente artículo, los problemas de gobernabilidad democrática pueden resumirse a una *deuda* y un *déficit*: Una deuda social por la incapacidad de reducir la brecha social de manera significativa. Este tema ha sido ampliamente informado en los últimos años. Un déficit democrático debido a la incapacidad del juego de la democracia representativa de alcanzar las arenas internacionalizadas donde se toman las decisiones que pueden afectar el nivel de vida de los ciudadanos de un país. La introducción, sistemática ahora, de dispositivos participativos, no parece hacer más que beneficiar a un número reducido de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

De ahí que sean dos los desafíos para los analistas. Se tiene que prestar más atención, no solamente a la deuda social, sino a la distribución de bienes públicos. De cierta manera, es necesario volver a la problemática de la demo-distribución de Sartori (Sartori, 1987). También se requiere prestar más atención, no sólo al déficit democrático de las organizaciones internacionales, sino a la problemática de la rendición de

cuentas de los diferentes niveles de toma de decisión, a todos los niveles —gobernanza multiniveles—.

Se propone enfocar tres desviaciones con respecto al mejoramiento de la gobernabilidad democrática. Son debates complejos, y no se puede hacer más que mencionarlos. La primera desviación tiene que ver con la tendencia a introducir una dosis de democracia participativa a los mecanismos de toma de decisión, sin prestar atención a sus posibles efectos redistributivos. La participación corresponde a un progreso en materia de gobernabilidad democrática, pero un progreso limitado cuando está no acompañado de efectos redistributivos. Es más, puede resultar contraproducente, cuando los ciudadanos no ven los beneficios de los esfuerzos que invirtieron en la toma de decisión y terminan más frustrados que antes de la introducción de prácticas participativas.

La segunda desviación tiene que ver con la tendencia a la internacionalización que no sólo carece de efecto sobre el padrón de redistribución de bienes públicos, sino que, en muchos casos, genera externalidades negativas. También aquí se pueden señalar posibles efectos perversos, con eventuales reacciones nacionalistas y populistas cuando la internacionalización es percibida como una amenaza.

La tercera desviación tiene que ver con la tendencia a la fragmentación de la autoridad estatal, y la consolidación de una gobernanza multiniveles de tipo 2 (Marks y Hooghe, 2004). Donde está el tipo 1, con descentralización o federalismo —o sea un tipo donde se reproduce a diversas escalas el modelo del Estado, con rendición de cuentas y órganos electos—, cada vez más se tiende hacia el tipo 2, con agencias de regulación que gozan de autonomía y sin rendición de cuentas —y eso a todos los niveles, desde infraestatal hasta supranacional—. La impresión de pérdida de control democrático puede ser aguda.

Finalmente, se llega a cuatro conclusiones:

1. La gobernabilidad democrática debe ser orientada hacia, y está subordinada a, la producción de bienes públicos;
2. Existen diferentes niveles de producción de bienes públicos, pero hay una tendencia a la internacionalización;
3. La internacionalización no debe significar un déficit democrático;
4. La rendición de cuentas y las prácticas participativas a todos los niveles son la mejor garantía para lograr que las decisiones tomadas vayan a producir bienes públicos.

BIBLIOGRAFÍA

- Bayart, Jean-François. 1985. "L'énonciation du politique". *Revue française de science politique* 35(3): 355.
- Dabène, Olivier. 1992. *Costa Rica: juicio a la democracia*. San José: FLACSO.
- Dabène, Olivier. 2007. Juicio a la democracia: 20 años después de Esquipulas II. En *Hacia el buen gobierno: tareas aún pendientes*. Carrillo Flórez, Fernando y Luis Alberto Cordero (eds.). pp. 178-189. San José: Fundación Arias.
- Marks, Garry y Liesbet Hooghe. 2004. "Contrasting visions of multi-level governance". En *Multi-level governance*. Ian Bache y Matthew Flinders (eds.). New York: Oxford University Press.
- Mosca, Gaetano. 1939. *The Ruling Class*. New York: McGraw-Hill.
- Sartori, Giovanni. 1987. *Theory of democracy revisited*. Londres: Chatham House.

La regulación de la religión por el crimen organizado: caso de Nuevo León y Tamaulipas

Dennis P. Petri⁴⁷

Introducción

En años recientes, se han visto los primeros estudios sobre la relación entre el crimen organizado y la religión, pero sigue siendo un ámbito de investigación sub-explorado. En este estudio, se examina la hipótesis que el crimen organizado, en ocasiones, se convierte en un actor regulador de la religión, de un modo similar a los Estados autoritarios. Se parte de evidencia empírica obtenida a través de investigación de campo en los estados de Nuevo León y Tamaulipas (México), y se aportan algunas precisiones conceptuales para interpretar este fenómeno.

En primer lugar, se define el concepto de regulación estatal de la religión con base en estudios sobre la relación entre religión y política, así como en autores que han sistematizado las políticas públicas religiosas en Estados comunistas, como Corea del Norte y teocracias islámicas como Irán o Arabia Saudí.

En segundo lugar, se argumenta sobre qué elementos característicos de la regulación de la religión, por parte de los gobiernos autoritarios, pueden ser observados a nivel subnacional. Se hace énfasis en la diferencia que estos no son impuestos por el Estado sino por el crimen organizado. Cuando el crimen organizado infiltra y coopta el Estado, las amenazas hacia los grupos religiosos pueden reinterpretarse como

47 Este capítulo desarrolla una ponencia que el autor presentó en el xxii Encuentro de la Red de Investigadores del Fenómeno Religioso en México (RIFREM) en Creel (Chihuahua), del 5 al 8 de junio de 2019. El texto del presente capítulo recoge ideas textuales de la conferencia y, en algunas porciones, las reproduce íntegramente. La conferencia original se encuentra disponible en el siguiente enlace: <https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-La-regulacion-de-la-religion-por-el-crimen-organizado-caso-de-Nuevo-Leon-y-Tamaulipas.pdf>, y se deriva del capítulo 5 de la tesis doctoral del autor *The Specific Vulnerability of Religious Minorities* (Vrije Universiteit Amsterdam, 2020), disponible aquí: <https://research.vu.nl/ws/portalfiles/portal/99543500/989953.pdf>. El autor agradece la colaboración de Teresa Flores para la elaboración de este artículo.

formas de “política religiosa” que son similares a las observadas en Estados autoritarios como, por ejemplo, la intervención en la designación de ministros religiosos, la eliminación de ministros que son críticos, la censura de los contenidos de los sermones, la imposición de toques de queda, la aplicación de “impuestos” (a través del “derecho de piso”) y las restricciones del trabajo caritativo, etc.

En este contexto, se analizan las causas que pueden justificar el porqué del interés del crimen organizado en regular las religiones y cómo, contrariamente a lo que habitualmente se asume, los grupos religiosos pueden convertirse en blancos del crimen organizado cuando sus actividades constituyen una amenaza para sus operaciones.

Regulación estatal de la religión

La regulación estatal puede ser entendida en primera instancia, como la puesta en marcha de mecanismos diseñados por el gobierno para modular el comportamiento de los diferentes ámbitos de la sociedad, incluso aspectos tan diversos como el científico, económico o familiar —entre otros— y de manera inevitable, también el religioso.

El objetivo final de la regulación apunta a estructurar la conducta de los individuos dentro de un contexto dado. Cobra particular importancia entender que la dimensión religiosa como característica propia de cada ciudadano, ya sea que profese o no una determinada fe, obliga a cada gobierno a brindar una respuesta a la manifestación de dicha dimensión, sobre todo cuando esta intenta hacerse en el ámbito público. Más que ello, la multidimensionalidad de la religión o propiamente, de la libertad religiosa, la cual, al ser constatable a través de diversas expresiones religiosas en diferentes áreas como la salud, la educación, el trabajo, etc., justifica la importancia de observar la forma de regulación de la religión.

Algo incuestionable es que todos los Estados regulan la religión —la libertad religiosa— en algún aspecto y tal regulación está dirigida a todas las religiones, a la religión mayoritaria o a minorías religiosas, de manera más o menos restrictiva:

La regulación también puede apoyar o favorecer a algunas o todas las religiones con políticas tales como fondos del gobierno para edificios y actividades religiosas, subsidios del gobierno para salarios administrativos y apoyo gubernamental para la educación religiosa. Es posible que tales políticas constituyan una represión religiosa, ya que el apoyo dirigido a grupos particulares, excluyendo a otros, a menu-

do resulta en discriminación o restricciones contra aquellos que no se benefician del apoyo gubernamental. (Sarkissian citando a Stark y Finke, 2015, 27)⁴⁸

Cabe aclarar que no es determinante que el Estado sea confesional o no. De hecho, existen países confesionales que no necesariamente apoyan la religión, así como existen Estados aconfesionales que sí apoyan la religión (Fox, 2015, 61-65).

En todo caso, lo que prevalece al momento de evaluar la dinámica entre el Estado y la religión depende en gran medida del rol que juega la religión en la política. La motivación detrás de la regulación cambia según el tipo de gobierno, desde los más democráticos hasta los más autoritarios, por lo que, en la práctica, la regulación puede desplegarse tanto en forma de apoyo, como de control o restricción estatal, o ambos al mismo tiempo. Fox argumenta:

El apoyo a las religiones a través de la legislación y la política está inexorablemente entrelazado con el control. Es decir, cuando un gobierno apoya una religión, esa religión se vuelve en cierto grado dependiente del gobierno y más susceptible al control gubernamental, incluso si el control no fue la motivación original para el apoyo. En el otro lado de la moneda, una buena táctica para controlar la religión es apoyarla y hacer que esa ayuda dependa de algún elemento del control gubernamental. (Fox, 2015, 104)

Grim y Finke complementan:

Las relaciones más fuertes entre el favoritismo del gobierno y las restricciones a las libertades religiosas no solo involucran las leyes y políticas gubernamentales que generalmente restringen las libertades religiosas, como la libertad de elegir la propia religión (conversión), sino también los actos de violencia sectaria y el terrorismo relacionado con la religión. Si bien las correlaciones no son lo mismo que la causalidad, es imposible ignorar que, en cada medida considerada, el favoritismo selectivo del gobierno se correlaciona con más restricciones a las libertades religiosas, no menos. (Grim y Finke, 2011, 208-210)

Así, en países democráticos es posible encontrar un marco regulador; aunque no de la misma forma en la que se presenta en países autoritarios. Se encuentra, por ejemplo, el caso de la obligación administrativa de registrar asociaciones religiosas. Si bien esta es una forma de regulación de la religión muy normal en regímenes democráticos, puede convertirse en restricción de la religión según el contexto social o político del país y de las motivaciones de quienes detentan el poder. Por ejemplo,

48 Todas las citas textuales de obras en inglés fueron traducidas por el autor.

en México, el anticlericalismo histórico llevó a restringir el acceso de los medios de comunicación a ministros de culto, la participación política de organizaciones religiosas, etc.

Los modelos típicos de la regulación estatal de la religión son los Estados autoritarios: en particular los comunistas y los teocráticos musulmanes. Usualmente, en el primer caso, el gobierno y la religión son considerados como voces de autoridad en competencia, en el que la religión afirma una autoridad que trasciende la de los líderes políticos y constantemente plantea el cuestionamiento de grupos religiosos en torno a su lealtad al régimen (Koesel, 2014, 158). En el segundo caso, líderes autoritarios buscan cooptar instituciones religiosas y sus líderes, así como incorporar símbolos y lenguaje religioso a fin de buscar legitimidad entre los ciudadanos, en una especie de uso político de la religión,

Desde el ángulo de las tradiciones religiosas existentes, las religiones políticas son profundamente antirreligiosas. En la medida que rechazan cualquier referencia a la trascendencia y a las tradiciones religiosas y culturales, desde las religiones existentes no son una religión más, sino una no-religión y una parte del proceso de secularización. (Linz, 2006, 11-36)

Algunos gobiernos, como el de Irán y Arabia Saudí, ambos confesionales, usan la religión como justificación para sancionar oponentes del régimen y restringir los derechos y protección de minorías religiosas que no se adhieren al de la mayoría (Sarkissian, 2015, 52).

Ambos tipos de gobiernos autoritarios identifican en la religión o en grupos religiosos —siempre que no se adhiera a los intereses de la élite gobernante— a un sector que representa un peligro para su legitimidad, estabilidad y perpetuación en el poder. La religión es vista como un potencial espacio para realizar actividades políticas, como algo que tiene el poder de influir en las percepciones de los ciudadanos sobre la legitimidad del Estado o del gobierno y como aquel elemento que profesa enseñanzas “anti-políticas” o que desalientan el compromiso con la política tal y como es llevada en un gobierno autoritario. En estos contextos, algunos grupos religiosos, especialmente las minorías, son considerados inaceptables u ofensivos para otras denominaciones religiosas, especialmente la mayoritaria del país.

Frente a la debilidad de la sociedad civil en este tipo de regímenes,

Los grupos u organizaciones de la sociedad civil, que en Estados democráticos sirven como nexo entre la sociedad y el Estado, no tienen cabida en un gobierno

autoritario ya que en la medida que no cooperen o se sometan al régimen, no sólo serán calificados y tratados como disidentes, oposición, terroristas o incluso golpistas, sino que, los que se presten son utilizados como una herramienta. (Sarkisian, 2015, 16-20)

Las organizaciones religiosas tienden a ser vistas como aquellas con los recursos que otros grupos asociativos no tienen. Al estar bien organizadas, tener redes amplias, proporcionar lugares seguros y centralizados para reunirse, así como poseer líderes carismáticos y devotos, representan una amenaza para los líderes autoritarios y sus aliados.

No obstante, tanto en regímenes democráticos o autoritarios —aunque en diferentes niveles— se pueden identificar múltiples restricciones en las prácticas religiosas, instituciones y regulación del clero, conversión y proselitismo, así como otras formas de discriminación. Dicha regulación o control gira en torno a las diversas manifestaciones del derecho a la libertad religiosa y afecta tanto a individuos como organizaciones religiosas.

A fin de identificar las principales esferas sobre las cuales recaen los rasgos más sobresalientes de la regulación de la religión, se toma la clasificación realizada por Sarkissian basada en la tipología de Fox (Cuadro 1). Adicionalmente, intenta delimitar la forma en la cual la libertad religiosa se manifiesta en cada una de dichas categorías. En ningún aspecto debe considerársele una lista limitativa.

CUADRO 1. Regulación de la religión, variaciones

Categoría	Contenido
Observancia Religiosa	Adorar o reunirse en relación con una religión o creencia. Hacer, adquirir, usar artículos y materiales relacionados con los ritos o costumbres de una religión o creencia, incluso para seguir una dieta particular. Celebrar fiestas religiosas y observar días de descanso. Mostrar símbolos religiosos inclusive el uso de ropa religiosa.
Lugares de adoración	Construir edificios religiosos o lugares de culto. Obtener autorización para construir edificios o templos en una o diferentes áreas, sin importar el número. Mantener servicios religiosos en casa particulares. Lugares de culto pueden ser utilizados como lugares de reunión fuera de las horas regulares de oración.

Categoría	Contenido
Leyes/normas Religiosas	Facilidad para observar las leyes o regulaciones de la propia religión y no ser forzado a observar las leyes o normas de otro grupo religioso. Contar con leyes de servicios alternativos en países que requieran servicio militar.
Conversión	Capacidad para elegir la propia religión. No ser inducido por presión o fuerza a abandonar u optar por una religión en particular.
Proselitismo	Posibilidad de comunicarse con individuos y comunidades sobre temas relacionados a la fe, independientemente del lugar.
Discriminación/prohibición en el registro	Facilidad para obtener <i>status</i> legal y permiso de funcionamiento, con los beneficios que esto conlleva, independientemente de la doctrina religiosa o el número de miembros de la comunidad.
Designación de líderes religiosos	Libertad en la ordenación y/o acceso al clero. Posibilidad de entrenar, nombrar o elegir líderes, sacerdotes y maestros. Sólo las autoridades competentes, al interior del grupo religioso tienen la facultad para remover líderes religiosos, mediante la normativa propia del grupo.
Discurso religioso o publicaciones	Escribir, emitir y difundir publicaciones sobre temas relevantes para el grupo. Predicar libremente en espacios de culto y espacios públicos. Manifestar puntos de vista basados en la fe tanto en público como en privado. Libre distribución de material religioso impreso y electrónico.
Educación religiosa	Enseñar una religión o creencia en lugares adecuados para los fines y establecer seminarios o escuelas teológicas. Derecho de los padres a educar a sus hijos bajo sus propias convicciones. Permitir educación religiosa en escuelas privadas.
Asociaciones religiosas	Crear fundaciones y asociaciones para fines religiosos, educacionales y de asistencia social. Solicitar y recibir contribuciones financieras voluntarias y de otro tipo. Libertad de funcionamiento para asociaciones comerciales u otras asociaciones civiles que están asociadas a la religión.

Categoría	Contenido
Participación/trabajo social de actores religiosos	Acceso a instalaciones públicas para realizar labor misionera. Libertad de figuras religiosas, funcionarios, y/o miembros de partidos religiosos para participar o llevar a cabo trabajo social. Acceso a visas o permisos especiales a misioneros y trabajadores religiosos extranjeros. Protección contra la violencia o boicots organizados en contra de actores religiosos, así como la debida aplicación de sanciones a los perpetradores.
Acceso a cargos públicos	Participación política y acceso de miembros del clero o ministros de grupos religiosos, a cargos oficiales. Participación política y acceso de quienes manifiestan una abierta auto identificación religiosa, a cargos oficiales. Representatividad en el espacio político. Funcionamiento de partidos políticos religiosos.

FUENTE: Sarkissian (2015, 53), y Fox (2017, 5-19).

De lo señalado, se puede concluir que existen múltiples espacios de la sociedad en los cuales se manifiesta de manera concreta la libertad religiosa, de modo que el Estado no puede ser indiferente a la regulación de la religión, y, por otro lado, las mayores o menores restricciones imbuidas en dicho ordenamiento dependen en gran medida del tipo de gobierno.

Con ordenamiento no se hace referencia tan solo al hecho que el gobierno deba contar con un adecuado marco normativo a nivel constitucional o legislativo; no solo porque usualmente existe una gran diferencia entre la política oficial de la religión y la política efectivamente aplicada por los gobernantes; sino porque también existen, al interior de cada Estado, actores no estatales de los cuales, de igual manera depende la armonía social y el libre ejercicio de los diversos derechos humanos, incluidos el derecho a la libertad religiosa. En ese sentido, dado que los gobiernos han dejado de ser los únicos actores en el escenario político y, de manera voluntaria o forzosa, han transferido a estos actores, o “instituciones” no estatales, parte de las atribuciones que les corresponden, aun en gobierno democrático, frente a la regulación diseñada y aplicada por el Estado, los actores o agentes no estatales pueden o bien coadyuvar al cumplimiento de dicha regulación o desconocerla y obstaculizarla. A continuación, se pasa a describir qué agentes no estatales se han atribuido funciones estatales de manera paralela al gobierno y han regulado la religión y sus múltiples manifestaciones en México.

Regulación de la religión por el crimen organizado: Nuevo León y Tamaulipas como casos de estudio

Se ha intentado presentar un análisis de la regulación estatal de la religión para interpretar la actuación de uno de los actores no-estatales más relevantes identificados en México durante el estudio de campo: el crimen organizado. No es desconocido que el crimen organizado es un problema endémico en México, al punto que ha logrado regular a nivel subnacional la vida diaria de comunidades enteras, inclusive la expresión religiosa. Este dominio es el resultado de la imposición de formas restrictivas de control, similares a los de Estados autoritarios, aun cuando se encuentra ubicado en un Estado democrático como el mexicano.

Si bien en el caso de los grupos criminales la condición de control y poder está vinculada casi exclusivamente con intereses económicos, a diferencia de Estados autoritarios cuyas motivaciones incluyen una ideología específica, es posible identificar las siguientes características en común (Cuadro 2):

CUADRO 2. Cuadro comparativo entre los elementos propios del crimen organizado y las características básicas de un gobierno autoritario

Gobierno Autoritario	Crimen Organizado
Línea de autoridad centralizada, única y jerárquica.	Existe un centro de decisión en el vértice de la pirámide organizacional y una cadena de mando de arriba hacia abajo.
Corrupción e impunidad como medios para enquistarse en el poder.	Alianzas con el poder político o el medio social, para la realización de actividades ilícitas.
Seguimiento de estrictos códigos de actuación por el poder político y por la sociedad.	Reglas, códigos de conducta y formas de actuación o criminalidad asumidas por todo el grupo e impuestas en la sociedad.
Privilegio del mando, y censura-represión de toda señal disidente u opositora.	Buscan el dominio del poder en su entorno a través de medios represivos.
Imposición de normas que restringen la libertad a fin de favorecer los intereses del régimen.	Regulación de la vida en sociedad, lo cual implica casi siempre, serias violaciones a la libertad y otros derechos humanos.
Los intereses del Estado son supremos y los individuales secundarios.	Los intereses del grupo criminal prevalecen por sobre el bienestar de sus miembros o de la sociedad en la que se insertan.

FUENTE: elaboración propia.

Tal como se describe, al igual que un gobierno autoritario, la estructura, dirección y mando del crimen organizado está diseñada con el fin de lograr su permanencia y poder a lo largo del tiempo y en el mayor espacio geográfico posible, ya sea a través de presión y/o violencia, así como control de diversos sectores de la sociedad, incluido el ámbito religioso.

Para responder de qué forma el crimen organizado regula la religión, es preciso primero delimitar cuál es el sector religioso al que dirige su atención. En este proceso, es indispensable diferenciar los conceptos de “identidad religiosa” y “comportamiento religioso”. El primero, corresponde a la condición de pertenecer a un grupo religioso que sigue un sistema de creencias particular y, el segundo, hace referencia a la noción que, dicho sistema de creencias o convicciones religiosas lleva a sus seguidores a comportarse de una manera particular. Esto incluye participación en eventos religiosos, pero, además, cualquier forma de comportamiento que se inspire en las convicciones religiosas, como la participación en la sociedad civil o la política (Cuadro 3).

CUADRO 3. Continuo de identidad y comportamiento religioso

Identidad religiosa	Comportamiento religioso		
	<i>Pasiva</i>	<i>Semi-activa</i>	<i>Activa</i>
Auto-identificación religiosa	Participación religiosa	Estilo de vida religioso	Actividad misionera Participación cívica

FUENTE: Petri, 2020, 79.

Participación religiosa activa como minoría

Se puede atribuir a las personas con un comportamiento religioso semiactivo y activo la categoría de minoría, ya que, si bien en una determinada comunidad o país muchos pueden autoidentificarse como seguidores de una doctrina religiosa, sólo unos cuantos realmente llevan un estilo de vida acorde a sus creencias. De esta manera, para efectos del presente análisis se hace referencia a este sector como un grupo minoritario o una minoría religiosa.

Si bien los cristianos que practican activamente no son comúnmente identificados como tales, pueden distinguirse analíticamente basándose en indicadores de participación activa y semiactiva que los diferencian del resto de la población mexi-

cana. Los cristianos que practican activamente no constituyen un grupo étnico distinto y no pueden confundirse con ninguna otra categoría sociológica. Esto significa que es posible interpretar la vulnerabilidad a las amenazas de seguridad humana que este grupo enfrenta en términos de su comportamiento religioso. (Petri, 2020, 80)

Es precisamente esta minoría religiosa la que se ha convertido en un grupo especialmente vulnerable y ha sufrido, en mayor proporción, las amenazas y violencia por parte del crimen organizado. A fin de demostrarlo, se describen brevemente los resultados del estudio de campo realizado en los estados de Nuevo León y Tamaulipas, sobre todo en relación con la actuación del cartel de los Zetas y el Cártel del Golfo. Vale decir que la población objeto de estudio está conformada por cristianos (católicos y protestantes), y dentro de ellos, se hace énfasis en la categoría particular de cristianos que practican activamente su fe y, particularmente, aquellos que realizan trabajo social.

Durante un periodo de 6 años (2009-2015), el autor condujo una investigación de campo en ambos estados, a fin de distinguir la tendencia del crimen organizado como regulador de la religión. Se realizaron viajes de campo a Nuevo León y Tamaulipas. El primer viaje del autor viaje se realizó entre el 2 y el 9 de septiembre de 2014, en el cual visitó las ciudades de Morelos, Monterrey, Guadalupe, Ciudad Victoria, Ciudad Madero, Ciudad Mante, Antigua Morelos, Río Verde y San Luis Potosí. El segundo viaje fue a Monterrey (Nuevo León) y se realizó entre el 28 y el 30 de agosto de 2015. Durante varios años se reunió información pública de varias fuentes, análisis legal y evidencia resultado de entrevistas y reportajes.

Las entrevistas, especialmente en zonas de conflicto, fueron anónimas, se llevaron a cabo en parques, plazas públicas y otros lugares que mantienen en reserva por motivos de seguridad. Por lo delicado de la problemática analizada, se tuvo que evitar algunas ubicaciones o cubrirlas a través de fuentes alternativas como llamadas telefónicas o comunicación escrita. Las personas entrevistadas (40) fueron seleccionadas en función de sus antecedentes (la mayoría víctimas de hostilidades como resultado del crimen organizado o han sido observadores de primera mano de tales hostilidades) y sus características como cristianos activos.

Durante el período de investigación saltó a la vista el aumento de la violencia relacionada con Los Zetas y del Cártel del Golfo en un clima de impunidad generalizada y un estado de derecho debilitado, características que convertían, sobre todo a Tamaulipas, en una especie de “Esta-

do fallido” ya que tanto el gobierno federal como estatal, no ejercían el control. Tamaulipas, y en menor medida Nuevo León, se pueden caracterizar como “regímenes no democráticos subnacionales”, si se utiliza el concepto desarrollado por (Giraudy, 2012), el cual se refiere a “la cuestión de la yuxtaposición de régimen, es decir, la existencia de regímenes antidemocráticos subnacionales junto con los gobiernos democráticos nacionales”.

Como resultado del estudio, tanto en Tamaulipas como Nuevo León, se pudo identificar regulaciones en forma de restricciones dirigidas por Los Zetas y del Cártel del Golfo con el fin de limitar las actividades de cristianos con comportamiento religioso activo y semiactivo, a través de medios de presión y violentos. A modo de ejemplo, puede mencionarse:⁴⁹

- Una persona que se salió de Los Zetas al convertirse a la religión evangélica y se hizo pastor indicó: “Muchos pastores, incluidos los pastores de iglesias muy grandes, pagan derecho de piso, aunque nadie quiere hablar de ello”. Otros entrevistados también insinuaron la coerción para cooperar con el lavado de dinero como una amenaza importante para las iglesias y las empresas cristianas, pero no proporcionaron ningún detalle.
- Un pastor compartió una historia sobre un ex miembro de los Zeta que se convirtió al cristianismo en la prisión: “Dos días antes de salir de la cárcel, fue asesinado. Los Zetas no querían que se supiera que se había convertido al cristianismo. Yo oficié su funeral”. También declaró: “Los criminales que se convierten al cristianismo son asesinados. Lo que temen los cárteles es que pueden perder a sus líderes si están expuestos al Evangelio”.
- Un misionero compartió: “En Nuevo León, un amigo del instituto bíblico donde estudié me contactó y me dijo que su tío había recibido amenazas de muerte porque estaba predicando a jóvenes que habían sido reclutados por los cárteles en Padilla, Tamaulipas. Cuando le pedí más información, se negó a decir nada. Su tío tiene mucho miedo de hablar conmigo. También me informaron sobre un equipo de cinco personas que se fueron a una misión evangelística a las montañas de Matamoros [Tamaulipas, donde se esconden Los Zetas]. Ninguno de ellos regresó. Me temo que fueron

49 Entrevistas realizadas en el 2014. Las fuentes se mantienen confidenciales por motivos de seguridad.

secuestrados y asesinados, porque nadie pidió que se pagara un rescate”.

Dado que no se puede detallar el trabajo de campo en extenso, se resume la forma en la cual los cárteles restringen el ámbito religioso de los cristianos semiactivos y activos en Nuevo León y Tamaulipas. A fin de visibilizar mejor las diferentes esferas de actuación de los grupos criminales, se emplean las categorías de regulación religiosa señaladas en el primer apartado (Cuadro 4):

CUADRO 4. Forma de regulación de la religión por el cártel Los Zetas y el cártel del Golfo en Nuevo León y Tamaulipas

Categoría	Contenido	Regulación por cártel Los Zetas/ del Golfo
Observancia Religiosa	<p>Adorar o reunirse en relación con una religión o creencia.</p> <p>Hacer, adquirir y usar artículos y materiales relacionados con los ritos o costumbres de una religión o creencia, incluso para seguir una dieta particular.</p> <p>Celebrar fiestas religiosas y observar días de descanso.</p> <p>Mostrar símbolos religiosos incluidos el uso de ropa religiosa.</p>	<p>Restricciones en los servicios de la iglesia, cualquier tipo de reuniones grandes siempre está en riesgo de ser interrumpido y atacado, por extorsión o secuestro</p> <p>En algunas zonas no se organizan servicios religiosos en absoluto, ya sea por prevención o por orden explícita de los cárteles.</p> <p>Los carteles de la droga ejercen una fuerte presión sobre las iglesias para que incluyan estatuas y símbolos de Santa Muerte, e incluso para celebrar misas dedicadas a Santa Muerte.</p> <p>Constante monitoreo y vigilancia de servicios religiosos.</p>

Categoría	Contenido	Regulación por cártel Los Zetas/ del Golfo
Lugares de adoración	<p>Construir edificios religiosos o lugares de culto.</p> <p>Obtener autorización para construir en una misma o diferentes áreas, sin importar el número de edificios o templos.</p> <p>Mantener servicios religiosos en casa particulares.</p> <p>Lugares de culto pueden ser utilizados como lugares de reunión fuera de las horas regulares de oración.</p>	<p>Robo de propiedad de la iglesia.</p> <p>Templos y propiedades de miembros de grupos religiosos atacados y vandalizados.</p> <p>Cobros ilegales, extorsión con el fin de permitir su funcionamiento.</p>
Leyes/normas Religiosas	<p>Facilidad para observar las leyes o regulaciones de la propia religión y no ser forzado a observar las leyes o normas de otro grupo religioso.</p> <p>Contar con leyes de servicios alternativos en países que requieren servicio militar.</p>	<p>Las personas religiosas practican-tes son frecuentemente extorsio-nadas y obligadas a cooperar con el lavado de dinero.</p> <p>Cobros ilegales, extorsión y secuestro a cambio de rescate como forma de intimidación para forzarlos a acatar las normas del grupo criminal.</p>
Conversión	<p>Capacidad para elegir la propia religión.</p> <p>No ser inducido por presión o fuerza a abandonar u optar por una religión en particular.</p>	<p>Represalias por conversión y abandono del cartel.</p>
Proselitismo	<p>Posibilidad de comunicarse con individuos y comunidades sobre temas relacionados a la fe.</p>	<p>Intimidación de líderes que se pronuncian públicamente contra la injusticia, ya sea violencia, consumo de drogas, tráfico de drogas, corrupción o crimen organizado, desde el púlpito o en otro lugar, corren el riesgo de ser presionados y atacados, incluso asesinados.</p> <p>Miembros de grupos religiosos que evangelizan a los miembros del cártel pueden esperar recibir amenazas de muerte.</p>

Categoría	Contenido	Regulación por cártel Los Zetas/ del Golfo
Asociaciones religiosas	<p>Crear fundaciones y asociaciones para fines religiosos, educacionales y de asistencia social.</p> <p>Solicitar y recibir contribuciones financieras voluntarias y de otro tipo.</p> <p>Libertad de funcionamiento para asociaciones comerciales u otras asociaciones civiles que están asociadas a la religión.</p>	<p>Iglesias o negocios han sido cerrados por no pagar extorsiones.</p> <p>Cobros ilegales, extorsión.</p>
Participación/ trabajo social de actores religiosos	<p>Acceso a instalaciones públicas para realizar labor misionera, llevar a cabo iniciativas sociales y de protección a derechos humanos.</p> <p>Libertad de figuras religiosas, funcionarios, y/o miembros de partidos religiosos para participar o llevar a cabo trabajo social.</p> <p>Protección contra la violencia o boicots organizados en contra de actores religiosos, así como la debida aplicación de sanciones a los perpetradores.</p> <p>Acceso a visas o permisos especiales a misioneros y trabajadores religiosos extranjeros.</p>	<p>En general, se ejerce presión sobre iniciativas sociales y de derechos humanos.</p> <p>Programas de rehabilitación de drogas están directamente intimidados por organizaciones criminales porque amenazan el negocio del narcotráfico.</p> <p>Capellanía en las cárceles o el trabajo juvenil es obstaculizado y los grupos religiosos que lo llevan a cabo son amenazados.</p> <p>Amenazas en contra de los actores religiosos que denuncien los actos violentos o represivos en su contra.</p> <p>Líderes religiosos que participan o trabajan en iniciativas sociales son forzados a abandonar la ciudad porque temen por sus vidas.</p>

FUENTE: Sarkissian, 2015:53; Fox, 2017:5-19; Petri, 2020.

Como resultado del estudio, se concluyó que los cristianos que practicaron más activamente su fe y buscaban lograr mayor incidencia a través de su trabajo o participación social en la comunidad, tuvieron más probabilidades de sufrir amenazas a su seguridad humana por parte del crimen organizado.

La especificidad de la vulnerabilidad de los cristianos practicantes activos es observable principalmente en el campo de la participación religiosa (asistencia a la iglesia) y la actividad misionera, y mucho menos en el campo de la participación

cívica. El alto grado de especificidad de la vulnerabilidad de esta minoría religiosa como resultado de la asistencia a la iglesia y la actividad misionera se explica principalmente por su (percibido) poder económico (a través del dinero recaudado por las ofrendas) y su influencia moral. La participación cívica, aunque aumenta la vulnerabilidad de los cristianos practicantes activos, tiene un grado de especificidad mucho menor para esta minoría religiosa, aunque los cristianos que participan en la participación cívica lo hacen como resultado de sus convicciones religiosas. (Petri, 2020, 120)

Estos resultados respaldan la afirmación que el crimen organizado, en más de una ocasión, asume la función del Estado —usualmente uno autoritario— y regula también la religión, aunque de manera opresiva especialmente cuando las minorías religiosas —definidas según su comportamiento religioso— amenazan sus intereses.

La vulnerabilidad de los grupos religiosos en el contexto del crimen organizado

Cabe explicar por qué le interesa al crimen organizado controlar la religión y por qué las minorías religiosas que viven activamente su fe, se sitúan en un contexto de mayor vulnerabilidad frente a los grupos criminales. Los líderes políticos tienen incentivos para reprimir a los grupos religiosos (tanto grandes como pequeños) a fin de asegurar la no existencia de una oposición viable que pueda poner en riesgo la legitimidad de un régimen autoritario. Del mismo modo, los grupos criminales ven en la religión una amenaza para su influencia en la sociedad y, en consecuencia, un obstáculo para sus actividades criminales e intereses.

La atención de los grupos religiosos por parte de organizaciones criminales está generalmente motivada por una combinación de diversos elementos. Por un lado, las personas involucradas en el crimen organizado ven a las minorías religiosas que se oponen abiertamente a sus actividades como una amenaza, especialmente cuando estos se involucran en programas sociales o en política, tal como se ha demostrado en el apartado anterior. Por otra parte, las organizaciones criminales saben que la doctrina de las minorías religiosas no es compatible con sus ideales y temen que estos grupos influyan en los miembros de la comunidad o incluso en los miembros de sus propias organizaciones para oponerse a sus actividades. En otras palabras, la autoridad moral de los líderes religiosos es percibida como una amenaza para el crimen organizado en la medida que la mayoría de las interpretaciones religiosas busca promo-

ver una transformación social y espiritual, que fácilmente puede entrar en conflicto con los intereses de los grupos criminales (Petri, 2015).

Adicionalmente, el crimen organizado no solamente compite con la religión por su legitimidad y autoridad, sino que, al encontrar sus motivaciones casi exclusivamente en intereses económicos, logran poner en riesgo las actividades de los grupos cuando se verifica un factor comercial. Por ejemplo, muchas iglesias son blanco de extorsiones porque se sabe que recaudan grandes sumas de dinero gracias al diezmo; lo mismo sucede con las actividades sociales promovidas por asociaciones o líderes religiosos que generan ingresos económicos.

Finalmente, el crimen organizado considera como amenaza a los actores religiosos que denuncien sus actividades criminales e injusticias, ya sea a través de medios de comunicación, redes sociales o en el púlpito. Usualmente, las acusaciones por parte de grupos religiosos traen como consecuencia amenazas, hostilidades, ataques físicos o psicológicos, entre otros. La forma en la cual los cárteles identifican este tipo de actividades es a través de monitoreo constante, inclusive al interior de Iglesias u otros lugares de culto (Ramírez, 2018, 6-11). Incluso, si se detectan instituciones o negocios relacionados con las actividades del trabajo social de actores religiosos, sean centros de rehabilitación de drogas, centros de readaptación social o afines, estos sufren el riesgo de ser vandalizados o “expropiados” por miembros del crimen organizado, todo ello porque dicho trabajo social promueve que menos jóvenes se incorporen a las filas del grupo y disminuye el consumo de sustancias prohibidas, situaciones que impactan de manera negativa en el beneficio del grupo criminal.

Conclusión

Tal y como se ha planteado a lo largo del análisis, el crimen organizado, al igual que los gobiernos autoritarios llevan a cabo acciones restrictivas a fin de controlar su entorno, mantenerse en el poder y concretar sus intereses a través de medios violentos y no violentos, inclusive en contextos democráticos, como el mexicano. La insumisión al estado de derecho, las políticas de terror y el grado de corrupción entre las legítimas autoridades, permiten a estos grupos, al menos a nivel local, regular la vida en sociedad con alto grado de impunidad y establecen un orden social paralelo, especialmente en aquellas zonas no alcanzadas por el gobierno ni por las políticas de Estado.

Uno de los ámbitos de regulación más importantes, es sin duda alguna el religioso, ya que estos grupos reconocen la influencia e incidencia social de las minorías religiosas que viven activamente su fe. Si bien, a primera vista se puede afirmar que, al menos, en el marco legislativo existe protección para estos, así como otros grupos religiosos, es importante entender que las normas, prácticas democráticas y en general, los mecanismos de defensa de los derechos humanos no se pueden aplicar de la misma manera en el contexto de impunidad en el cual se encuentra inmerso el crimen organizado.

Uno de los primeros pasos para atender esta problemática debe ser la focalización del grupo objetivo como tal, es decir, reconocer que existe una minoría religiosa —en los términos desarrollados en el presente estudio— que puede y debe ser considerada como un grupo diferenciado, a fin de diseñar estrategias pertinentes que permitan no sólo el cuidado de las víctimas, sino la prevención de su especial contexto de vulnerabilidad. Si bien esta investigación de campo permitió identificar las vulnerabilidades de las minorías religiosas que practican activamente, tanto en Nuevo León, como en Tamaulipas, es altamente probable que esto suceda, quizás con otras variantes, en otras comunidades o estados cooptados por el crimen organizado. Se espera que los resultados del trabajo de campo planteados en este estudio sean el punto de partida para dirigir los esfuerzos en ese sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- Fox, Jonathan. 2015. *Political Secularism, Religion, and the State, A Time Series Analysis of Worldwide Data*. New York: Cambridge University Press.
- _____. 2017. *Religion and State Codebook: Round 3*. Disponible en: www.religionandstate.org.
- Gill, Anthony. 2008. *The Political Origins of Religious Freedom*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Giraudy, Agustina. 2012. Subnational democracy: Lessons from Latin America. *Comparative Democratization* 10(1): 23-26.
- Grim, Brian y Roger Finke. 2011. *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the 21st Century*. New York: Cambridge University Press.
- Koesel, Karrie. 2014. *Religion and Authoritarianism: Cooperation, Conflict, and the Consequences*. New York: Cambridge University Press.

- Linz, Juan José. 2006. "El uso religioso de la política y/o el uso político de la religión". *Revista española de investigaciones sociológicas* 114. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2125543>.
- Petri, Dennis P. 2015. *Challenges to religious freedom in the Americas. Testimony before the Subcommittee on the Western Hemisphere, House Committee on Foreign Affairs*. Disponible en: <http://docs.house.gov/meetings/FA/FA07/20150917/103959/HHRG-114-FA07-Bio-PetriD-20150917.pdf>.
- _____. 2020. *The Specific Vulnerability of Religious Minorities* (tesis doctoral). Amsterdam: Vrije Universiteit. Disponible en: https://platformforsocialtransformation.org/download/religiousfreedom/Petri-The-Specific-Vulnerability-of-Religious-Minorities_Doctoral-dissertation.pdf.
- Ramírez, Rossana. 2018. *Latin America: Organized corruption and crime – Implications for Christians*. Open Doors International. World Watch Research Unit.
- Sarkissian, Ani. 2014. *The Varieties of Religious Repression: Why Governments Restrict Religion*. Oxford: Oxford University Press.

III. Aportes internacionales de las naciones latinoamericanas

La estrategia de negociación sobre el paquete de financiamiento climático en el Acuerdo de París de Cambio Climático de la Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe

Luis Fierro⁵¹

La Asociación Independiente de Latinoamérica y el Caribe (AILAC) logró éxitos en su estrategia de negociación sobre financiamiento climático en el Acuerdo de París de Cambio Climático (2015).

Todas las prioridades, líneas rojas, e incluso “propuestas puente” formuladas por AILAC fueron consideradas en el Acuerdo y la Decisión que lo adoptó; los conceptos elaborados por AILAC fueron los aspectos medulares del “paquete” de financiamiento climático del Acuerdo.

De esta manera, AILAC logró una incidencia muy por encima de su peso en la economía mundial (medido por PIB, población o emisiones). Esto se logró dado el posicionamiento de AILAC como un grupo ambicioso de países en desarrollo, dispuesto a asumir compromisos de mitigación y adaptación, y en capacidad de dialogar con los países desarrollados, al promover el concepto de que un Acuerdo ambicioso en reducción de emisiones, requería como contraparte compromisos adecuados de financiamiento por parte de los países desarrollados. También fue vital el papel de Perú como presidencia de la COP20, así como el liderazgo de Colombia, cuando nombró a delegadas colombianas como co-facilitadora de adaptación e integrante del Grupo de Expertos Legales y Lingüísticos).

AILAC, conformado inicialmente por Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Panamá, y Perú, se consolidó a lo largo del 2015 con el ingreso de Paraguay en junio y de Honduras en diciembre. AILAC tuvo un papel muy activo al interior del Grupo de 77 y China (grupo de 134 países en desarrollo), así como dentro del Diálogo de Cartagena (espacio de

51 Este capítulo es una reproducción textual e íntegra de dos publicaciones del autor en su blog personal *Economics and Investment* que escribió en 2016 y 2015 respectivamente cuando era Asesor en Financiamiento Climático de AILAC, las cuales están disponibles en los siguientes enlaces: http://economicsandinvestment.blogspot.com/2016_02_01_archive.html y <http://economicsandinvestment.blogspot.com/2015/08/por-que-paris-no-sera-copenhague.html>. Las opiniones expresadas son personales y no reflejan las opiniones de ninguna institución con la cual ha estado o está vinculado.

diálogo de países desarrollados y en desarrollo que compartan una posición progresista y ambiciosa). Varios de sus países miembros también se unieron a la “Coalición de Alta Ambición” que emergió en el transcurso de la COP21, y que llegó a reunir a más de un centenar de países, incluidos Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea, y Brasil.

Financiamiento climático

Uno de los elementos fundamentales para alcanzar un resultado ambicioso y efectivo en París era la provisión de financiamiento climático. La provisión de fondos para enfrentar el cambio climático a los países en desarrollo es indispensable para lograr la reducción requerida de las emisiones, y también para construir la confianza con el fin de alcanzar un acuerdo exitoso en París.

Según el IPCC AR5,

Para los escenarios de mitigación que establezcan las concentraciones en el rango de 430 a 530 ppm de CO₂-EQ para el 2100, las inversiones anuales en el suministro de electricidad de bajo carbono y la eficiencia energética en los sectores clave (transporte, industria y edificios) se proyectan en varios cientos de miles de millones de dólares al año antes de 2030. Dentro de entornos propicios adecuados, el sector privado, junto con el sector público, puede desempeñar un papel importante en la financiación de la mitigación y la adaptación”. (2014)

Se estima que los países en desarrollo necesitan USD\$ 350 mil millones al año para la mitigación, más USD\$ 70-100 mil millones adicionales por año para la adaptación al cambio climático. Además, si los impactos del cambio climático siguen aumentando, es necesaria una mayor financiación para hacer frente a “las pérdidas y los daños” de los desastres relacionados con el clima, como huracanes, inundaciones, sequías y el alza del nivel del mar.

Los países desarrollados ya se habían comprometido a “movilizar conjuntamente” USD\$ 100 mil millones por año en el financiamiento climático para los países en desarrollo, incluidos los fondos privados apalancados con recursos públicos; pero existía una falta de claridad sobre cómo se debe alcanzar esta meta.

Prioridades definidas por AILAC

Es así como, desde el 2014 AILAC, se fue definiendo las siguientes prioridades para el componente de financiamiento climático del Acuerdo de París:

- Una meta cuantitativa colectiva para la provisión y movilización de financiamiento climático, que fuese revisada periódicamente (se propuso cada cinco años), y que tomase como “piso” el compromiso existente de movilización de USD\$ 100 mil millones al año a partir del 2020.
- Que los países desarrollados, así como otras partes en condiciones de hacerlo, comunicasen de manera *ex ante* el financiamiento que iban a proveer a los países en desarrollo de manera periódica (AII-LAC propuso que fuese de manera bianual). Esto con el objetivo de ayudar con las acciones de mitigación y adaptación.
- Una meta cualitativa de largo plazo que llevase a que todas las inversiones y flujos financieros gradualmente se dirijan hacia promover desarrollo, economías, sociedades y ecosistemas bajos en emisiones, sostenibles y resilientes a los efectos del cambio climático.
- Que se ratifique la obligación de los países desarrollados de proveer financiamiento climático; inicialmente, se había propuesto que se invite a “otros países en la posición de hacerlo” a que también provean financiamiento. Eventualmente, se presentó como “propuesta puente” que una oración ratificase la obligación de los países desarrollados, y en otra se invitase a otros países a hacerlo.
- Que se mantenga como receptores de financiamiento climático a todos los países en desarrollo; y se evite dar preferencia a ciertas regiones geográficas.
- Buscar mayor equilibrio en el financiamiento para la adaptación.
- Mayor transparencia en la información sobre provisión de apoyo financiero.
- Fortalecer a las entidades operativas del Mecanismo Financiero de la Convención, incluido el Fondo Verde Climático, el Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Fondo de Adaptación, los cuales deben servir al nuevo Acuerdo.
- Permitir el desarrollo de nuevos mercados internacionales de intercambio de certificados de reducción de emisiones, posiblemente basados en el Protocolo de Kioto.

Los conceptos fueron introducidos mediante *submissions* (remisiones documentales) presentados a partir de la COP20; y también verbalmente durante las sesiones de ADP a lo largo del 2015, con el fin de asegurar la integridad ambiental y la ambición de los compromisos de reducción de emisiones.

Se definió como estrategia principal el promover estas prioridades a través del G77 y China, lo cual se logró mediante la incorporación de la mayoría de estas posiciones en las *submissions* presentadas por el G77 y China en su conjunto. En algunos casos, cuando no se alcanzó el consenso dentro del G77 y China, por ejemplo, con respecto a la meta cualitativa de largo plazo, y la invitación a otros potenciales donantes, se continuó el diálogo con diversos grupos de países en desarrollo y desarrollados.

Se mantuvo un diálogo permanente con la Unión Europea, el Grupo de Integridad Ambiental (EIG) y NOAK (países Nórdicos, incluido Noruega); y también con el Diálogo de Cartagena. En octubre se organizó una reunión específicamente con diversos grupos de países desarrollados y en desarrollo (inclusive Estados Unidos, Unión Europea, Suiza, México, AOSIS, LDCs) para promover las prioridades de AILAC en financiamiento.

Los conceptos que encontraron mayor resistencia entre los países desarrollados fueron la meta colectiva cuantitativa a ser revisada periódicamente; y la comunicación *ex ante* del financiamiento a ser provisto. Gradualmente, a lo largo del 2015, estos países se dieron cuenta que estos elementos eran esenciales para lograr un equilibrio en el Acuerdo de París.

¿Cómo se reflejaron las prioridades de AILAC en el Acuerdo y la Decisión?

A la postre, como ya se mencionó, todas las prioridades de AILAC se vieron reflejadas:

1. *Meta Cuantitativa Colectiva*: “Decide también que, de conformidad con el artículo 9, párrafo 3, del Acuerdo, los países desarrollados tienen la intención de mantener su actual objetivo colectivo cuantificado de movilización hasta 2025 en el contexto de una labor real de mitigación y de la transparencia en la implementación; antes de 2025, la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París establecerá un nuevo objetivo colectivo cuantificado que será como mínimo de 100.000 millones de dólares anuales, teniendo en cuenta las necesidades y prioridades de los países en desarrollo” (Párr. 54).

2. *Comunicación ex ante de financiamiento a ser provisto*: Art. 9.5: “Las Partes que son países desarrollados deberán comunicar bienalmente información indicativa, de carácter cuantitativo y cualitativo, en relación con lo dispuesto en los párrafos 1 y 3 del presente artículo, según corresponda, con inclusión de los niveles proyectados de recursos financieros públicos que se suministrarán a las Partes que son países en desarrollo, cuando se conozcan. Se alienta a las otras Partes que proporcionen recursos a que comuniquen bienalmente esa información de manera voluntaria”.
3. *Meta Cualitativa de Largo Plazo*: Art. 2.1.c: “Elevar las corrientes financieras a un nivel compatible con una trayectoria que conduzca a un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones de gases de efecto invernadero”.
4. *Ratificación de obligación de países desarrollados de proveer financiamiento/ invitación a otros a hacerlo*: Arts. 9.1 y 9.2: “9.1. Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar recursos financieros a las Partes que son países en desarrollo para prestarles asistencia tanto en la mitigación como en la adaptación, y seguir cumpliendo así sus obligaciones en virtud de la Convención. 9.2. Se alienta a otras Partes a que presten o sigan prestando ese apoyo de manera voluntaria”.
5. *Mantener abierta recepción de recursos a todos los países en desarrollo*: Art. 9.1: ya mencionado, al igual que 9.3 y 9.4. No hay referencias a regiones geográficas.
6. *Mayor balance en financiamiento para adaptación*: Art. 9.4: “En el suministro de un mayor nivel de recursos financieros se debería buscar un equilibrio entre la adaptación y la mitigación, teniendo en cuenta las estrategias que determinen los países y las prioridades y necesidades de las Partes que son países en desarrollo... tomando en consideración la necesidad de recursos públicos y a título de donación para la labor de adaptación”.
7. *Mayor transparencia en apoyo financiero*: Art. 9.7: “Las Partes que son países desarrollados deberán proporcionar bienalmente información transparente y coherente sobre el apoyo para las Partes que son países en desarrollo que se haya prestado y movilizado mediante intervenciones públicas, de conformidad con las

modalidades, los procedimientos y las directrices que apruebe la Conferencia de las Partes en calidad de reunión de las Partes en el Acuerdo de París en su primer período de sesiones, como se establece en el artículo 13, párrafo 13. Se alienta a otras Partes a que hagan lo mismo”.

8. *Fortalecer las entidades operativas del Mecanismo Financiero:* Arts. 9.8 y 9.9: “9.8. El Mecanismo Financiero de la Convención, con las entidades encargadas de su funcionamiento, constituirá el mecanismo financiero del presente Acuerdo. 9.9. Las instituciones al servicio del presente Acuerdo, incluidas las entidades encargadas del funcionamiento del Mecanismo Financiero de la Convención, procurarán ofrecer a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, un acceso eficiente a los recursos financieros mediante procedimientos de aprobación simplificados y un mayor apoyo para la preparación, en el contexto de sus planes y estrategias nacionales sobre el clima”.
9. *Permitir un mecanismo de mercado:* se ve reflejado en el Art. 6.4 y los párrs. 38 y 39 de la Decisión.

El Fondo Verde para el Clima (GCF por su sigla en inglés) es la principal entidad operativa del Mecanismo Financiero del nuevo Acuerdo. Durante la COP21, se anunciaron aportes adicionales al GCF de Noruega, Canadá, Vietnam, Estonia, de la ciudad de París, y de regiones de Bélgica; con lo cual el total comprometido ha superado los USD 10 mil millones. Igualmente, se recibieron donaciones adicionales por un total de USD 75 millones al Fondo de Adaptación por parte de Alemania, Suecia, Italia y la región belga de Valonia; 11 países anunciaron donaciones por un total de USD 248 millones al Fondo de Países Menos Adelantados (LCDF); y varios países anunciaron aumentos sustanciales de su financiamiento climático en general (2015).

Equipo de financiamiento de AILAC

Una de las razones para el éxito alcanzado por AILAC en el ámbito de financiamiento fue la fortaleza del equipo de delegados de AILAC que seguían el tema. Durante la COP21 los Coordinadores fueron Isabel Cavellier Adarve de Colombia y Jorge Gastelumendi de Perú. Otros delega-

dos destacados a lo largo de los dos últimos años incluyen a María Laura Rojas y Santiago Briceño de Colombia; Giovanna Valverde de Costa Rica; y Mirko Serkovic y Natalia Rojas-Jordán de Perú.

Para el autor fue un privilegio haber apoyado al equipo de Finanzas de AILAC, y haber contribuido al desarrollo conceptual y estratégico que permitió alcanzar estos importantes logros, que, en definitiva, facilitan que los países en desarrollo puedan llevar adelante sus acciones de mitigación y adaptación en el contexto del Acuerdo de París.

BIBLIOGRAFÍA

- Adaptation Fund. 2015. *New Pledges for Adaptation Fund at COP21 Reach Nearly US\$75 Million*. Disponible en: <https://www.adaptation-fund.org/new-pledges-for-adaptation-fund-at-cop21-reach-nearly-us75-million/>.
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. 2015. *Acuerdo de París*. Disponible en: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf.
- Edwards, Guy, Isabel Cavalier Adarve, María Camila Bustos y Roberts J. Timmons. 2017. "Small group, big impact: how AILAC helped shape the Paris Agreement". *Climate Policy* 17(1): 71-85. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5726283>.
- Fierro, Luis. 2015. *Por qué París no será Copenhague: importancia de INDCs en el acuerdo de París de cambio climático*. Disponible en: <http://economicsandinvestment.blogspot.com/2015/08/por-que-paris-no-sera-copenhague.html>.
- _____. 2016. *AILAC logró éxito en sus prioridades de financiamiento climático*. Disponible en: <https://economicsandinvestment.blogspot.com/2016/02/ailac-logro-exito-en-sus-prioridades-de.html>.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. *Climate Change 2014 Synthesis Report*: 2-31. Copenhagen: United Nations. Disponible en: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf.
- Waite, Daniel. 2020. *Bloc Party: Investigating the Strategies of AILAC in the UNFCCC* (tesis doctoral). University of Reading. Disponible en: http://centaur.reading.ac.uk/98543/1/Waite_Thesis.pdf.

La protección de los derechos humanos en el derecho internacional

Bernie Arauz Cantón⁵²

La necesidad de protección internacional

Hoy en día, los derechos humanos han tomado una dimensión abrumadora global, todos articulados en un conjunto de obligaciones de aplicación universal. En general, no pasa mucho tiempo antes de hacer que un problema sea expresado como una cuestión de derechos humanos. Casi todos usan el lenguaje de los derechos humanos y toman posiciones al respecto. De hecho, el régimen internacional de derechos humanos es desconcertante.

Para algunos, invocar los derechos humanos es una exigencia sincera y moralmente justificada con el fin de reparar todo tipo de injusticias; para otros, los derechos humanos deben ser tratados con sospecha o incluso con hostilidad. Ciertos abogados alegan que los derechos humanos deben ser adjudicados a su favor en casos de derechos vulnerados. Muchos Estados usan los derechos humanos para defender su legitimidad sin importar el trato a sus ciudadanos; otros los miran con escepticismo, o se resisten a los mismos.

En contraste, prácticamente todos los Estados, en principio, los principales protectores de los derechos humanos han ratificado al menos uno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos de las Organización de las Naciones Unidas (ONU). También el 80% ha ratificado cuatro o más de esos instrumentos. Los mecanismos regionales de derechos humanos reclaman una membresía total de más de 150 Estados.

En un número creciente, las instituciones nacionales de derechos humanos independientes monitorean las prácticas de derechos humanos del Estado a nivel nacional (Naciones Unidas, s.f.; ACNUDH, 2020).

52 Este capítulo desarrolla una ponencia impartida por el autor el 14 de agosto de 2018 en la Universidad Latina de Costa Rica en el III Encuentro Economía, Diplomacia e Integridad organizado por la Fundación Plataforma para la Transformación Social. Disponible en: <https://youtu.be/3siuGJvG9TA>.

El lenguaje de los derechos humanos se utiliza para criticar, defender y ganar argumentos o reformar todo tipo de conducta. En realidad, los derechos humanos son una fuerza moral atractiva. También son acreedores de un significado legal internacional porque controlan la justicia distributiva de la estructura y el funcionamiento del sistema legal internacional (Macklem, 2007). Los derechos humanos han inspirado una sociedad civil internacional vibrante. La sociedad civil monitorea; moviliza a individuos y grupos para demandar responsabilidad y el cumplimiento de la red de tratados internacionales sobre derechos humanos por parte de gobiernos, las corporaciones multinacionales, y grupos de particulares.

Las instituciones de gobernanza global se suman a la miríada de actores, los cuales reclaman que problemas sistémicos crecientes de interés mundial, como los flujos incontrolables de migraciones económicas, de asilados políticos y refugiados producto de los conflictos armados étnico-religiosos, el comercio, las inversiones o el cambio climático, sean enmarcados dentro del acervo lexicológico de los derechos humanos (Donnelly, 2007). A juzgar por la aceptación declarada de esta multitud de actores, las prácticas e instituciones de los derechos humanos internacionales disfrutan de una amplia y sólida legitimidad. La expectativa universal es que todos deben de promover y proteger los derechos humanos.

No obstante, y de manera paradójica, ¿por qué las prácticas internacionales de derechos humanos se enfrentan al escepticismo, a la crítica y a la resistencia? Al menos existen tres razones que explican este problema. Primero, las normas de derechos humanos y las instituciones internacionales creadas para su protección perturban a muchos Estados autoritarios y a tradiciones constitucionales y legales no arraigadas en la maquinaria normativa del derecho internacional de los derechos humanos. Claro, “ninguna autoridad cuyo poder sea directamente cuestionado por la defensa de los derechos humanos probablemente cederá a su legitimidad” (Ignatieff, 2003, 53).

En el hemisferio occidental Venezuela, Ecuador, Bolivia y Nicaragua han atacado ferozmente las instituciones clave del sistema interamericano de derechos humanos. Venezuela denunció la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADU) al secretario general de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 2013 (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2019).

Segundo, la democracia liberal, anunciada quizás como una, sino la única solución al problema de la represión estatal es foco de atención

crítico de muchos (Helfer, 1993). La crítica argumenta que las infracciones de los derechos humanos también son comisionadas por Estados democráticos mientras que los perpetradores escapan impunemente al castigo. Por ejemplo, Estados Unidos recurrió la tortura después al 11 de septiembre (McCoy, 2007). Se dice que las infracciones son endémicas; todo a pesar del profesado reconocimiento del régimen internacional de los derechos humanos, codificado en los marcos constitucionales.

Afortunadamente, esta crítica ha sido compensada con evidencia que demuestra que la democracia y los derechos humanos son mutuamente constitutivos. Así que, la institucionalización democrática disminuye la voluntad y la capacidad de la autoridad estatal para violar los derechos. Cierto, no existen sistemas políticos sin fallas, pero, y con razón, después de la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH) en 1948, la visión política de la democracia liberal ha buscado integrar la libertad, la justicia, la paz en las sociedades, “iluminada por el respeto a la dignidad intrínseca del ser humano y los derechos iguales e inalienables de todos los individuos protegidos por el estado de derecho” (Naciones Unidas, 1948).

Tercero, el avance de los derechos humanos crea tensiones al dislocar a religiones conservadoras, a estructuras familiares tradicionales o prácticas culturales de sociedades arcaicas y Estados que no encajan dentro de los estándares humanitarios básicos. Por ejemplo, en gran parte del mundo islámico, las mujeres carecen de igualdad, se persigue a los disidentes religiosos y se restringen las libertades políticas. Arabia Saudita, por ejemplo, ratificó el tratado que prohíbe la discriminación contra la mujer en 2007 y, sin embargo, “la discriminación de las mujeres y las niñas en la ley y en la práctica en relación con el matrimonio, el divorcio y la herencia” son persistentes; y “siguen sin recibir protección suficiente frente a la violencia sexual y otras formas de violencia” (Amnistía Internacional, 2020).

A la luz de estas consideraciones previas, muchos creen que el derecho internacional de los derechos humanos es un gran logro moral con poca evidencia de su efectividad. Por lo tanto, sostienen, que se necesita un enfoque radicalmente diferente (Posner, 2014). Cualesquiera que sean las críticas y resistencia que enfrente el régimen internacional de los derechos humanos, los detractores no proponen sustancialmente algo nuevo y efectivo.

No es el objetivo de este ensayo rebatir estos argumentos. Es suficiente decir que el régimen internacional de los derechos humanos tiene

una *raison d'être*, cuya centralidad y trayectoria es la protección de la dignidad del individuo. El régimen los derechos humanos ofrece la posibilidad de un control más fuerte sobre las acciones de los Estados, es un común denominador de valores y estándares normativos en el sistema legal internacional y, si la cuestión de los derechos humanos es elevada al nivel de las relaciones internacionales, la posibilidad de ejercer presión política concreta contra los infractores es real (Tamás, 2014).

Trayectoria normativa de los derechos humanos

El derecho internacional clásico y la noción de la soberanía

Previo a 1945, el individuo era considerado un objeto del derecho internacional. Esta posición aceptada ampliamente se desprendía de la soberanía clásica del Estado. Cabe recordar que la noción de la soberanía se remonta al año 1648, al final de la Guerra de los Treinta Años en Europa. Este fue un periodo de violencia intensa y de inseguridad continua producto de las guerras fratricidas en lo que ahora es Europa. Para terminar con el caos y mantener el orden, fue necesaria la construcción de esta norma.

La soberanía, y su consecuente corolario de no-intervención, supusieron la construcción una estructura horizontal de Estados fuertes e independientes, dotados de legitimidad y autoridad legal suprema dentro de límites territoriales fijos (Hinsley, 1986). El surgimiento de una sociedad de Estados soberanos, después del Tratado de Paz de Westfalia de 1648, cristalizó una concepción clásica de derecho internacional de regulación exclusivamente interestatal, denominada el régimen de Westfalia, que se extiende hasta el siglo XX —aunque existen vestigios en el siglo XXI—. Durante toda esta trayectoria Estado-céntrica se articulan y consolidan la soberanía territorial, la igualdad formal de los Estados, la no-intervención en los asuntos internos y el consentimiento del Estado, así como de las bases de las obligaciones legales internacionales y los principios fundamentales de la sociedad internacional (Crawford y Marks, 1998).

Este proceso concluyó formalmente con la Convención de Montevideo sobre Derechos y Deberes de los Estados de 1933, instrumento que codifica la noción del Estado soberano en sus características materialmente constitutivas: *a.* Población permanente; *b.* Territorio determinado; *c.* Gobierno (efectivo); *d.* Capacidad de entrar en relaciones internacionales (Artículo 1).

Ahora bien, si el régimen Estado-céntrico estresó el desarrollo de un orden mundial en el cual todos los Estados eran los únicos actores legítimos e interactuantes con derechos legales en el sistema legal internacional, todo tipo de Estado y régimen político era aceptado como legítimo, fueran estos regímenes absolutistas o autoritarios, monarquías constitucionales, Estados democráticos. Pero hay otra consecuencia del régimen westfaliano: la soberanía y la norma de la no-intervención significaban que el Estado, como sujeto exclusivo del derecho internacional, era nominalmente libre para ejercer autoridad suprema sobre los individuos y objetos encontrados dentro de su territorio jurisdiccional a través del poder coercitivo. ¿Cuál fue la implicación de este enfoque clásico del derecho internacional para los derechos humanos?

Debido a que el derecho internacional clásico también consideraba al individuo como un objeto y no como un sujeto, los derechos de los individuos carecían de protección más allá de lo que el derecho constitucional de cada Estado les confería, o no. En otras palabras, los derechos eran conferidos; si el valor exclusivo del Estado y del orden internacional era la soberanía y la norma de la no intervención, entonces, los individuos caían exclusivamente bajo la jurisdicción interna del Estado del cual eran nacionales y donde residían.

La norma de la no intervención implicaba que el Estado tuviera poder o una especie de derecho sobre la vida y muerte de los individuos, quienes no podían cuestionar la autoridad estatal. Los individuos eran exclusivamente objetos del Estado y, sin estándares legales internacionales de protección, esa entidad constituía la única instancia para decidir hasta qué punto los derechos podían ser resguardados frente a abusos.

Por supuesto, el maltrato a ciudadanos de un Estado contra residentes en el extranjero creaba tensiones entre los Estados; el Estado del cual un individuo abusado era nacional, podía protestar a través de la figura diplomática, o demandar al perpetrador ante un tribunal internacional de departe del nacional maltratado. Terceros Estados no podían presentar cargos. La lesión causada a un individuo era una lesión contra el Estado de cual era nacional.

Mientras que éste estándar mínimo de extranjeros influenció el contenido de los derechos humanos a principios del siglo XX, no calificaban como derechos humanos por dos motivos. Primero, porque el Estado hacía cumplir sus derechos y no los derechos de los individuos víctimas y segundo, los estándares mínimos de trato de extranjeros solo eran apli-

cados a extranjeros y no nacionales (Fischer, 1977). Toda la protección conferida y reparación era para el Estado.

Sin embargo, esta plataforma Estado-céntrica fue erosionada paralela y paulatinamente con desarrollo legal y temprano de los derechos del hombre.

Desarrollo legal temprano

La Carta Magna de 1215 fue el primer documento que influyó en la concepción moderna de los derechos humanos. El documento consagró por escrito el principio que el rey y su gobierno no estaban por encima de la ley. La restricción intentaba poner límites al poder real británico para detener abusos contra derechos de los barones de la época, por ejemplo, no ser arrestado y puesto en prisión sin la garantía de un juicio legítimo por jurado (U.K. Parliament, 2015).

La Declaración Inglesa de Derechos de 1689 fue el próximo propulsor de la idea moderna de los derechos humanos. En el instrumento se declaran los derechos y libertades de todos los súbditos y establece la sucesión de la Corona. El Parlamento decide que “no se deben exigir fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas ni aplicarse castigos crueles ni desacostumbrados.” A pesar que la Carta Magna y la Declaración de 1689 fueron escalones claves en el desarrollo progresivo de los derechos humanos, los derechos no eran universales porque fueron restringidos para ciertos grupos (Clapham, 2015).

Las ideas de varios filósofos liberales de los siglos XVII y XVIII avanzaron concretamente la articulación de demandas en la forma de derechos naturales o derechos del hombre. En el Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de 1690, John Locke rechazó la tiranía y defendió la noción de que los seres humanos tienen derechos naturales que el gobierno no puede infringir (Locke, 1689).

El precursor de la Revolución Francesa, Juan Jacobo Rousseau, retoma las ideas de John Locke —y Montesquieu—. En el Contrato Social de 1762, Rousseau insiste en la libertad fundamental de los seres humanos en su estado natural; contribuyó, de este modo, a la noción moderna de que los individuos tienen derechos inalienables, independientemente de su posición en la sociedad (Rousseau, 1762).

Thomas Paine, en Los Derechos del Hombre de 1791, contempla la noción de derechos y de la dignidad natural del hombre. Construye su

teoría de los derechos del individuo sobre las ideas de Locke y Rousseau, sostiene que el poder producido a partir del agregado de los derechos naturales no puede ser usado para invadir los derechos naturales que pertenecen al individuo. Paine defiende los principios de la Revolución Francesa, igualdad, libertad y fraternidad, como principios universales (Clapham, 2015; Censer *et al.*, 2001).

El desarrollo progresivo de los derechos humanos es extenso. Por supuesto, otros filósofos han contribuido a esta apreciación actual e importancia de respetar la dignidad y los derechos humanos. Pero el aporte de estos tres precursores es de particular importancia en cuanto sus ideas ejercieron una profunda influencia sobre otros instrumentos importantes en materia de derechos humanos como la Declaración de Derechos de Virginia de 1776, la Declaración de Independencia de los Estados Unidos del 4 de julio de 1776; la Declaración Francesa sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789, entre otros. En el siglo XX se reflejan en la Carta de San Francisco de 1945 y DUDH (Przetacznik, 1978).

El modelo francés y estadounidense tuvo una influencia formativa de importancia en el desarrollo del constitucionalismo moderno y de Estados Liberales de los siglos XVIII y XIX, al favorecer la incorporación de la idea de derechos a nivel interno. No obstante, los derechos, cuya fuente era la soberanía, eran conferidos a los ciudadanos de cada Estado y las críticas contra los abusos eran estimadas como interferencia inaceptable en los asuntos internos del Estado, como se explicó antes.

En contraste, después de la Segunda Guerra Mundial se da un giro decisivo en la protección internacional de los derechos humanos (Mazower, 2004). El punto de inflexión se encuentra en la construcción de la Carta de San Francisco en 1945 y posterior adopción de la DUDH. Los derechos humanos se consideran un logro fundamental del derecho internacional moderno.

De hecho, han transformado al derecho internacional en sí mismo en cuanto este sistema normativo ha pasado por un proceso paulatino de humanización. Este proceso ha sido integral; aún durante los conflictos armados, las normas consuetudinarias de la guerra normativizan el principio de distinción entre combatientes y no combatientes porque se reconocen los derechos de las personas, por ejemplo, el reconocimiento que la vida no debe tomarse innecesariamente.

La Carta de San Francisco y los derechos humanos

A nivel global, por primera vez, el sistema moderno de los derechos humanos es tratado directamente en la Carta de San Francisco de 1945. Desde entonces el régimen de protección ha llegado a constituirse en la superposición de un cuerpo desarrollado y comprensivo de convenciones e instituciones globales, regionales y nacionales, todos con mecanismos legales contra las infracciones. El desarrollo tiene sus raíces en la respuesta de la comunidad internacional contra las atrocidades cometidas contra 6 millones de personas judías, y otras minorías, por los regímenes nazi y fascista durante la Segunda Guerra Mundial.

En la Carta se reconoce que todos los individuos tienen derechos fundamentales en virtud de la condición de seres humanos. Los fundadores de la ONU se aseguraron que la Carta reflejara la estrecha relación entre la paz, la seguridad internacionales y los derechos humanos porque las violaciones sistemáticas contra los derechos humanos pueden subvertir el orden internacional.

Por consiguiente, en el Preámbulo de la Carta de la ONU se consagran como objetivos, “salvar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra,” “reafirmar la fe en los derechos humanos fundamentales, la dignidad y el valor de la persona humana, [así como] la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de naciones grandes y pequeñas...” Para tales efectos, el artículo 1 de la Carta estipula que es necesario “realizar la cooperación internacional en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Naciones Unidas, s.f.).

Las disposiciones sustantivas más importantes están contenidas en el artículo 55 y 56. El artículo 55 instituye que la ONU promueve “el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”. Esta disposición es complementada con el artículo 56: “todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de los propósitos consignados en el artículo 55” (Naciones Unidas, s.f.).

Estas disposiciones, de suma relevancia para la futura articulación de los derechos humanos, dejan claro que el orden mundial posterior a 1945 no considera los derechos humanos como un asunto interno, bajo

la protección absoluta de la soberanía del Estado. A pesar de su claridad, existen dos debilidades de las disposiciones referentes a los derechos humanos contenidas en la Carta. Primero, las disposiciones legales son muy generales.

En consecuencia, aunque exista responsabilidad por infracciones al instrumento, referentes a los derechos humanos, la generalidad de las disposiciones dificulta demandar responsabilidad de los Estados por infracciones a una norma general de derecho internacional. En segundo lugar, aparte del derecho de no ser discriminado, el lenguaje de la Carta no define los derechos fundamentales (Brownlie, 2003; Steiner, 2008).

Tampoco existe en la Carta disposición o mecanismo práctico alguno sobre la protección de los derechos humanos. En este sentido los efectos legales son frágiles. El artículo 55, en particular, es muy frágil en cuanto que la lengua simplemente expresa la promoción de los derechos humanos; el artículo 56 es un tanto más fuerte porque involucra a los Estados miembros de la organización y a sus órganos judiciales.

De ahí que la Corte Internacional de Justicia (ICJ por sus siglas en inglés) aclarara, en su Opinión Consultiva de 1971 sobre “las consecuencias legales para los Estados de la continua presencia de Sudáfrica en Namibia,” que

la imposición de distinciones, exclusiones, restricciones y limitaciones basadas exclusivamente en la raza, el color, la ascendencia o el origen nacional o étnico... constituye una denegación de derechos humanos fundamentales... [y]... una violación flagrante de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas. (ICJ, 1971, párr. 128-132)

Con el fin de enmendar estos problemas, la ONU comenzó a trabajar en 1946 en la construcción de un instrumento que especificara los derechos humanos básicos. Este trabajo culminó con la DUDH.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos

La DUDH es la primera estampa internacional autorizada del desarrollo progresivo y afirmación colectiva de la supremacía del ser humano sobre el Estado o cualquier organización internacional. En otras palabras, con la DUDH los derechos humanos adquieren una dimensión internacional, al mismo tiempo que marca un nuevo amanecer para el desarrollo progresivo del derecho internacional de los derechos humanos. Muchos piensan que el instrumento es una ilusión, pero ningún Es-

tado u organizan internacional o regional, hasta ahora, ha denunciado el instrumento.

La Declaración fue proclamada en 1948 “como un ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse.” El artículo 1, resonando la Declaración Francesa de 1789, sienta las bases filosóficas sobre las cuales descansa el instrumento: “todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros.” Por lo tanto, el instrumento articula el principio de no-discriminación, así como la idea que los derechos humanos deben reservarse para cada ser humano en un intento por proteger su dignidad inherente (Morsink, 1999): “toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en [la] Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición” (Artículo 2).

La DUDH consagra cuatro tipos de derechos:

1. Los “derechos personales” fundamentales consagrados en los artículos del 3 al 12, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad del individuo y a no ser sometido a esclavitud ni a servidumbre, a torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes;
2. Los derechos que le pertenecen al individuo en sus relaciones con grupo sociales y las cuestiones del mundo exterior, establecidos en los artículos del 12 al 17, por ejemplo, derecho a la privacidad, a la familia, a libertad de circulación, o el derecho a buscar y disfrutar de asilo, etc.;
3. Las libertades civiles fundamentales y derechos políticos esenciales contenidos en los artículos 18 al 21, por ejemplo, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, la libertad de opinión y expresión o el derecho a la reunión y asociación pacífica, etc.;
4. Los derechos económicos, sociales y culturales pronunciados en los artículos 22 al 27. Éstos incluyen, entre otros, el derecho a la seguridad social, el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa y satisfactoria o derecho a la educación (Cassin, 1951).

Es importante observar que la DUDH reconoce el derecho a un orden social e internacional y que el individuo tiene deberes respecto a la

comunidad. También se establece la posibilidad de limitaciones de los derechos de la persona determinados por la ley con el único fin de asegurar el debido respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer los justos requisitos de la moral, el orden público y el bienestar general en una sociedad democrática.

Ahora bien, la DUDH es de un gran valor pragmático, pero no es un tratado internacional. Originalmente, el instrumento fue aprobado como una resolución de la Asamblea General carente de fuerza normativa vinculante para los Estados (Hobbins, 1989). El estatus de la Declaración fue descrito por la ONU como el de un manifiesto con autoridad principalmente moral en el momento de su aprobación. Sobre estas bases la universalidad de la DUDH ha sido cuestionada. Por ejemplo, se dice que es un documento producto de Occidente, contiene ambigüedades congénitas que han impedido el desarrollo sistemático de los derechos humanos, entre otras (Waltz, 2002; Mickelson, 1998; Cheng, 2008).

A pesar de las críticas, no se puede denunciar el significado legal de la DUDH. En el siglo XXI se puede afirmar que, con certeza, la DUDH ha adquirido un estatus legal significativo al punto de afirmarse que el instrumento ha dado contenido a las disposiciones de la Carta de la ONU y, en este sentido, participa del carácter vinculante de la Carta como tratado internacional (Henkin, 1990). Para otros, la DUDH es considerada “ley suave” y constituye una interpretación autoritativa de las disposiciones de la Carta de la ONU del nivel más alto (Cançado Trindade, s.f.; MacBride, 1968). La Asociación de Derecho Internacional concurre en 1994 y agrega que muchos, sino todos los derechos contenidos en la Declaración, son ampliamente reconocidos como normas de derecho internacional consuetudinario (International Law Association, 1994).

En efecto, la DUDH no fue concebida como un tratado vinculante. Sin embargo, su mayor importancia estriba en que muchas de sus disposiciones han llegado a ser una fuente probatoria de, o constituyen, derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos, por ejemplo, la prohibición contra la tortura. Entonces, por la vía consuetudinaria el instrumento impone obligaciones vinculantes para los todos los Estados y sus las disposiciones pueden constituir base de jurisdicción para que los tribunales nacionales hagan cumplir los derechos humanos contenidos en la resolución (Robbins, 2005; Henkin, 1990).

Con esta premisa no se asume que, en el momento de proclamación la DUDH, emergieron normas consuetudinarias de derechos humanos, o equipararla con costumbres internacionales existentes sobre estos

derechos. Está fuera del alcance de este análisis probar evidencia comprensiva, o examinar, si la mayoría de las normas consagradas en la Declaración satisfacen la prueba del derecho internacional consuetudinario, de acuerdo con el artículo 38 (1) (b) del Estatuto de la CIJ —una práctica general de los Estados (*usus*) y la aceptación que esa práctica es requerida por la ley (*opinio juris*)—, y las aclaraciones hecha por la Corte en el fallo correspondiente a los casos de la Plataforma Continental del Mar del Norte en 1969, para la formación e invocación de una nueva norma de derecho internacional sobre la base de una norma convencional, la práctica de los Estados debe ser a la vez amplia y virtualmente uniforme; uniformidad en el sentido que requiere cierto grado de consistencia, pero no debe equipararse con uniformidad absoluta (Corte Internacional de Justicia, 1986).

Basta con afirmar que la Declaración goza de amplia legitimidad pública y de adhesión generalizada (Koh, 1997). Es el punto de referencia común para todo sistema de derechos humanos, se menciona en casi todas las declaraciones gubernamentales y en pronunciamientos de organismos internacionales, en particular, referencias en las resoluciones de la ONU al deber de los Estados de respetar la DUDH.

También muchas decisiones de tribunales nacionales utilizan la DUDH como fuente de normas para las decisiones judiciales. Similarmente, muchos tratados internacionales, regionales y bilaterales aluden a la Declaración y muchas constituciones nacionales incluyen una referencia específica al instrumento. En contexto la CIJ, en el caso *Barcelona Traction* en 1970 (Corte Internacional de Justicia, Report 44, párr. 33), aclaró que las obligaciones *erga omnes* incluyen las obligaciones derivadas “de los principios y normas relativas a los derechos fundamentales de la persona humana, incluida la protección de la esclavitud y la discriminación racial,” en consecuencia pueden ser impuestas para los Estados por la vía del derecho internacional consuetudinario.

Condenas por parte de organismos internacionales de violaciones específicas de los derechos humanos como violaciones del derecho internacional y declaraciones oficiales que critican a otros Estados por violaciones de derechos humanos son frecuentes (Schachter, 1991; Ryngeart y Siccamo, 2018).

Con todo esto, la DUDH constituye la piedra angular sobre la que descansa la posterior codificación de la arquitectura normativa de la Carta Internacional de Derechos Humanos. El desarrollo tomó fuerza después de los años 1960 y mediados de la década de 1970 (Moyn, 2010),

como resultado del papel jugado por el principio de autodeterminación y las olas de democratización en el marco de la descolonización. Desde entonces, los derechos humanos se han institucionalizado como un conjunto de prácticas internacionales muy bien elaboradas, casi universalmente reconocidas, aunque no siempre respetadas por los Estados (Beitz, 2011, cap.1-2).

Desarrollo posterior a la Declaración Universal de los Derechos Humanos

Una vez proclamada la DUDH como una convención no vinculante, la ONU comenzó gradualmente a traducir el contenido del instrumento en ley codificada contenida en tratados legalmente vinculantes. El proceso de codificación se retrasó debido al panorama geopolítico existente en el sistema internacional de la Guerra Fría y a la consecuente confrontación ideológica entre los súper poderes. No obstante, la Declaración fue complementada con la adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), ambos convenios adoptados en 1966 y entrados en vigor en 1976.

Los Pactos han sido criticados debido a las debilidades de los procedimientos de implementación, razón por la cual, se dice, fueron aprobados. Específicamente, el PIDCP no permite que un Estado se queje de violaciones hechas por otro Estados sin el consentimiento de este último, las quejas de individuos y grupos no son obligatorias.

También carece de una disposición que permita las reservas, cuestión que puede conflagrar disposiciones existentes en los Estados parte. Por ejemplo, el PIDCP puede entrar en conflicto con el derecho a la libertad de expresión garantizada en la Primera Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, al prohibir la propaganda de guerra y la defensa del odio nacional, racial o religioso porque incitaría a su vez la discriminación u hostilidad. La incitación del odio también está prohibida si incita a la violencia, pero esta limitación a menudo se aplica a la libertad de expresión en Estados Unidos con el fin de preservar el orden público y la seguridad (Ireland, 1975).

Sin embargo, con el desarrollo progresivo de aparato normativo del derecho internacional de los derechos humanos muchos de estos problemas han sido superados paulatinamente. La carencia de una disposición que permita las reservas no implica que los Estados no puedan hacerla

en virtud de artículo 19 (3) de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados. Así, la disposición establece que un Estado puede formular una reserva en el momento de firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o de adherirse al mismo, a menos: *a.* Que la reserva esté prohibida por el tratado; *b.* Que el tratado disponga que únicamente pueden hacerse determinadas reservas, entre las cuales no figure la reserva que se trate; o *c.* Que, en los casos no previstos en los apartados a y b, la reserva sea incompatible con el objeto y el fin del tratado. Las Convenciones Americana y Europea sobre Derechos Humanos proveen una disposición concerniente a las cláusulas de reservas.

Bajo ambos Pactos los Estados contratantes deben enviar reportes regulares sobre medidas de implementación de los Pactos: al Consejo Económico y Social de la ONU (15 miembros) y al Comité sobre Derechos Humanos (18 miembros). Al PIDCP se le han agregado dos protocolos adicionales. El Protocolo Facultativo 1, entrado en vigor en 1976, establece un mecanismo de denuncia individual para el PIDCP. Asimismo, las partes contratantes reconocen la competencia del Comité de Derechos Humanos de la ONU en considerar las quejas de personas que reclaman que se han violado sus derechos bajo el Pacto.

Los denunciantes deben haber agotado todos los recursos internos, desde que la maquinaria legal de los Estados es teóricamente la protectora de los derechos humanos; no se permite las denuncias anónimas. El Comité debe presentar las quejas para la atención de la parte pertinente, que debe responder dentro de seis meses. El Segundo Protocolo Facultativo, adoptado en 1989 por la AG, busca la abolición de la pena de muerte.

El período transcurrido desde 1966 ha sido testigo de un impresionante cuerpo de tratados y declaraciones internacionales de derechos humanos -muchos de éstos sobre hechos ilícitos específicos, Por ejemplo,

- a. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966);
- b. La Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, entrada en vigor el 18 de julio de 1976;
- c. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que entró en vigor como tratado internacional el 3 de septiembre de 1981;
- d. La Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, entrada en vigor: 26 de junio de 1984;

e. La Convención sobre Derechos del Niño (1989).

Todas estas convenciones establecen tres tipos de procedimientos de supervisión: 1. reportes periódicos sometidos por los Estados; 2. examen de quejas interestatales; y 3. individuos o grupos de individuos pueden someter la queja al órgano supervisor.

Por supuesto, muchos de estos mecanismos enfrentan problemas: los reportes presentados por los Estados pueden ser débiles, las quejas son únicamente hechas por los Estados que han ratificado las convenciones y no han hecho reserva alguna; los Estados se rehúsan en involucrarse en acusaciones recíprocas. También, a pesar de las obligaciones contraídas bajo los instrumentos, estos mecanismos operan en áreas donde muchas veces los Estados no están preparados para someterse al escrutinio judicial internacional; si el hecho es políticamente sensible, con repercusiones diplomáticas internacionales serias, los Estados se abstienen de actuar y solo se dedican a condenar y poner presión más que tomar un enfoque acusatorio.

Sistemas regionales de protección

A nivel regional existen los mecanismos judiciales y de monitoreo sobre derechos humanos presentes en Europa, América y África, y se encuentra en la etapa de formación en el sudeste asiático.

El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, entrado en vigor en 1953, es particularmente significativo. Este mecanismo fue diseñado para tomar los primeros pasos hacia la implementación colectiva de los derechos humanos y, según el preámbulo, de muchos derechos enumerados en la DUDH. El Convenio ha tenido una influencia significativa en la legislación de los países miembros del Consejo de Europa y es ampliamente considerado el tratado internacional más eficaz para la protección de los derechos humanos (Andreadakis, 2013; Helfer, 1993).

La innovación legal más notable es permitir que los individuos inicien procedimientos contra sus propios gobiernos. Aunque la implementación ha estado plagada de complejidades burocráticas, ha sido efectiva en prevenir que sus signatarios traten a sus ciudadanos arbitrariamente. También, bajo el artículo 34, ha sido positivo en empoderar a los ciudadanos con los medios legales para desafiar las políticas estatales y las acciones que violan sus libertades básicas.

Desde la entrada en vigor del Convenio, 14 protocolos adicionales han sido agregados al instrumento. El Protocolo 11, entrado en vigor en 1998, no abarca ni avanza nuevos derechos, sin embargo, consolida el sistema de protección europeo y avanza la maquinaria de ejecución y defensa legal al permitir a individuos que recurran directamente a la Corte Europea de Derechos Humanos frente a derechos que consideran vulnerados.

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos reconoce y define los derechos consagrados en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos e instituye obligaciones intencionadas a su promoción y protección. Éste se sostiene sobre tres pilares. El primer pilar es la Carta de la OEA. Bajo la Carta, los Estados americanos se comprometen a proclamar y respetar los derechos fundamentales de la persona humana sin hacer distinción de raza, nacionalidad, credo o sexo, así como los principios de la moral universal (artículos 5.j y 16).

El segundo pilar es la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948. En este instrumento se reconoce que “los derechos esenciales del hombre,” introducidos en las cláusulas preambulares, “tienen como fundamento los atributos de la persona humana.” En consecuencia, el desarrollo progresivo de protección internacional debe guiar la protección conferida por el derecho americano de los derechos individuales, determinados en el Capítulo I de la Carta. La DUDH es reflejada en el instrumento.

Es de interés observar que, a diferencia de la DUDH, donde únicamente en el artículo 29 se afirma que cada individuo tiene deberes con respecto a la comunidad, en el Capítulo II de la Declaración Americana se elabora un poco más el artículo 29: estos deberes incluyen deberes ante los hijos y los padres, deberes de instrucción, deberes de tipo político y deberes económicos y sociales.

Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre deriva su valor legal: *a.* de los artículos 3.j, 16, 51.e, 112 y 150 de la Carta de la OEA, instrumento que establece las normas sobre derechos humanos como principios básicos del sistema interamericano; y *b.* del Estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aprobado por la Asamblea General de la OEA en 1979. En este Estatuto se afirma expresamente que los derechos humanos corresponden a los derechos consagrados en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en relación con los Estados que no son parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

El tercer pilar es la Convención Americana de Derechos Humanos de 1969, entrada en fuerza en 1978. La Convención cubre en 82 artículos los derechos civiles y políticos. El artículo 82 especifica los derechos económicos, sociales y culturales. Esta Convención también confiere efectos legales a la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre. Efectivamente, el artículo 29 relativo a las normas sobre interpretación de la Convención estipula que “ninguna disposición de ésta puede ser interpretada en el sentido de excluir o limitar el efecto que pueden producir la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y otros actos internacionales de la misma naturaleza”.

La Convención Americana tiene dos protocolos adicionales. El Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entrado en vigor en 1999. Este Protocolo completa la Convención y define los derechos contenidos en el instrumento. Según el Protocolo, los Estados Parte se comprometen a tomar las medidas necesarias, tanto de orden interno como mediante la cooperación entre los Estados, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se reconocen en el presente Protocolo. Debido al poco tiempo de su entrada en vigor y solo 12 ratificaciones, el progreso en esta área ha sido limitado.

El segundo, el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, suscrito el 8 de junio de 1990 ha sido ratificado solo por 11 Estados hasta agosto de 2021. Los Estados pueden mantener la pena de muerte en tiempo de guerra si hacen una reserva para tal efecto en el momento de ratificar el Protocolo. Todo Estado Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos puede ser parte de este Protocolo.

Existen dos mecanismos de ejecución de los derechos humanos en el Continente Americano: la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. La Comisión, *inter alia*, monitorea la situación general de los derechos humanos de los Estados miembros y promueve su observancia, recibe denuncias relativas a los derechos humanos hechas por particulares y organizaciones internacionales, las investiga, puede pedir la opinión consultiva y someter casos ante la Corte. Esencialmente implementa las disposiciones y procedimientos de la Convención Americana. A su vez, la Corte tiene jurisdicción contenciosa y consultiva, interpreta la Convención y otros tratados de protección de los derechos humanos; puede emitir su opinión sobre la compatibilidad del derecho interno y las disposiciones de

la Convención y otros instrumentos de derechos humanos, puede dictar medidas provisionales.

En África, la Carta de la Organización de la Unidad Africana (OUA) de 1963 contiene referencias a los derechos humanos. De momento los derechos humanos son derechos morales sin la maquinaria legal debidamente desarrollada para implementarlos. La Carta Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos, adoptada en 1981 por la OUA, entrada en vigor en 1986, proclama varios derechos, incluido el derecho al desarrollo (artículo 22) mientras que enfatiza deberes de los individuos, por ejemplo, el deber de preservar la familia.

Este énfasis en los deberes de los individuos tiene una falla: el concepto de deber contenido en la Carta es abusado frecuentemente por los regímenes africanos porque los gobiernos enfatizan los deberes de los individuos con relación al Estado, mientras minimizan derechos individuales y expectativas legítimas de cumplimiento (Kaczorowska, 2008).

El órgano encargado de salvaguardar la Carta sobre Derechos Humanos y de los Pueblos es la Comisión de Derechos Humanos y de los Pueblos (11 miembros); su función es interpretar la Carta, promover los derechos humanos, examinar violaciones contra los derechos humanos, inclusive quejas individuales e interestatales.

Sin embargo, este organismo no tiene ningún poder de ejecución de la Carta solo puede examinar situaciones, hacer reportes y hacer recomendaciones. Tampoco tiene recursos. No ha habido nada tangible y concreto en los pronunciamientos de la Comisión en los casos en los cuales se descubre que un Estado africano ha violado un derecho garantizado.

En 1998 la OUA adoptó el Protocolo Adicional a la Carta bajo el cual se estableció la Corte Africana de Justicia y Derechos Humanos, entrada en vigor en el año 2004 y solo ratificada por 16 Estados. Su debilidad radica en su bajo número de ratificación. Además, los Estados miembros raramente han tomado acción para condenar las violaciones más graves de los derechos humanos, con el fin de evitar escrutinio de sus mismas violaciones a los derechos humanos.

Impacto de los derechos humanos sobre los Estados

Los derechos humanos son revolucionarios. Los principios han sido absorbidos en las relaciones internacionales. El aspecto revolucionario de estos instrumentos ha sido que los Estados se han suscrito voluntariamente a tratados vinculantes, los cuales les imponen obligaciones en re-

lación con sus asuntos internos y al trato que dispensen a sus ciudadanos y otros individuos encontrados dentro de las fronteras jurisdiccionales.

Paralelamente, hoy en día, existe una tendencia notable entre los acuerdos de derechos humanos a afianzar la noción que un Estado legítimo debe ser un Estado que defiende cierto núcleo democrático de valores (Crawford y Marks, 1998), llamado el principio democrático. El marco de referencia convencional del principio democrático como un derecho político está muy bien establecido en los instrumentos internacionales.

De este modo, el artículo 21 de la DUDH afirma el principio democrático junto a otros derechos enumerados como un estándar común de logros para todos los pueblos y naciones. La palabra democracia no aparece en la DUDH, pero el adjetivo democrático aparece una vez en el artículo 29(2).

El PIDCP es más explícito y da un salto en la elaboración del principio democrático. El artículo 25 codifica que:

Todos los ciudadanos gozarán y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: *a.* Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; *b.* Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; *c.* Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. (PIDCP, 1976, art. 25)

El artículo 23 de La Convención Americana sobre Derechos Humanos refleja el artículo 21 de la DUDH y, exactamente, el artículo 25 del PIDCP. Es instructiva la posición del presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, al afirmar lo siguiente durante las celebraciones del 40 aniversario de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de julio:

Con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tenemos una enorme tarea en común en nuestro continente, frente a los autoritarismos y fundamentalismos, y frente a la violencia con la que se pretende callar a quienes piensan diferente a unos pocos kilómetros de aquí”. (refiriéndose a Nicaragua) (Chinchilla, 2018)

El Convenio Europeo sobre los Derechos Humanos, así como el estatuto del Consejo de Europa son muy explícitos en conectar la democracia y las libertades fundamentales con la legitimidad del Estado. De hecho, el Consejo busca una “unión estrecha entre sus miembros, y... uno de los medios para alcanzar esta finalidad es la protección y el de-

sarrollo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales”. En consecuencia, un compromiso con la democracia como condición para su membresía es un requisito necesario.

A partir de esta relación dinámica de interdependencia, se puede traer a colación dos argumentos. Primero, el principio democrático es esencial para la eficacia de todos los derechos humanos. A su vez, la calidad de una democracia puede ser medida en términos del comportamiento estatal y la protección de los derechos humanos. Ambos deben su existencia a su relación mutua. De ahí el cuestionamiento de la legitimidad del Estado, en términos del principio democrático y de la protección de los derechos humanos; teóricamente entre mayor sea la protección conferida y entre más democrático sea un Estado mayor es su legitimidad.

El manto de la soberanía para protegerse del escrutinio frente a las infracciones contra los derechos humanos y la comisión de crímenes universales es, entonces, inválido. Las fuerzas tectónicas de los derechos humanos institucionalizadas en el sistema legal internacional fuerzan a los Estados a rendir cuentas sobre administración de la justicia, condiciones en prisiones, protección a la libertad de prensa y de culto, protección de minorías y el principio de no-discriminación, elecciones libres, por ejemplo. Potencialmente pueden subvertir el orden interno en caso de no ser constitucionalizados o implementados directamente. De ahí que muchos Estados como España, Cabo Verde o Portugal, con constituciones escritas, hagan referencia directa a los derechos humanos.

La Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha indicado en numerosa jurisprudencia que los convenios internacionales en materia de derechos humanos tienen jerarquía supra-constitucional. Este principio de supremacía del derecho internacional está consagrado en el artículo 7 de la Constitución Política. En 1989, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo fue creada para anular leyes contrarias a la Constitución y a los tratados internacionales de derechos humanos. La aplicabilidad directa de los instrumentos sobre derechos humanos quedó así garantizada (Orozco, 2014, 15; Sistema Costarricense de Información Jurídica, s.f.).

Estados sin una Constitución escrita necesitan actos normativos internos para implementar los derechos humanos. El Acta de Derechos Humanos del Reino Unido entró en vigor en 2000. El Acta codifica todos los derechos y libertades fundamentales de todas las personas en el Reino Unido. Incorpora los derechos establecidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos en la legislación británica nacional.

Israel tampoco tiene una constitución escrita, pero garantiza la protección de los derechos humanos: el principio de igualdad y no discriminación para todos está consagrado en la Declaración de Independencia; los derechos humanos fundamentales están codificados en una serie de Leyes Básicas, similares a las del Reino Unido, desarrolladas e implementadas desde 1948. Estas leyes tienen un estatus superior al de las leyes ordinarias. La Corte Suprema examina los actos gubernamentales y legislación adoptada por la *Knesset* a la luz de los derechos humanos codificados en las Leyes Básicas y ordinarias.

Los ejemplos son múltiples, el asunto es que el régimen de la soberanía absoluta no solo ha sido afectado, sino moldeado por una nueva concepción de la soberanía construida sobre los derechos humanos. El desarrollo progresivo de las disposiciones normativas de los derechos humanos ha colocado a individuos, grupos en la sociedad, Estados y organizaciones gubernamentales y no gubernamentales globales bajo un sistema de regulación indiferente a las fronteras territoriales jurisdiccionales de los Estados.

Este desarrollo supone un cambio en la construcción Estado-céntrica de la soberanía, frente a lo que equivale a una nueva fórmula para la delimitación del poder político sobre una base global. Ciertamente la comunidad y la seguridad internacional están siendo reconfiguradas por los derechos humanos. Si antes se hablaba que la función del Estado era mantener la seguridad nacional frente a amenazas externas unidireccionales y de carácter militar, hoy la función del Estado es mantener seguridad y el bienestar del individuo frente a amenazas internas de carácter multidireccional, sobre todo con el acaecimiento de la Guerra Fría. Las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos son puntos neurálgicos en este último paradigma de seguridad.

Violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos, incluidos el genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad, han ocurrido y continúan ocurriendo. Sin ánimo de exhaustividad, según la ONU, unos 20 000 cameruneses anglófonos han huido a Nigeria y miles han muerto producto del conflicto entre anglófonos y francófonos, una lucha cada vez más secesionista que ha enfrentado al gobierno de habla francesa (ACNUR, 2018).

Según el Banco Mundial, más de 400 000 personas han muerto a causa del conflicto sirio desde 2011, con 5 millones en busca de refugio en el extranjero y más de 6 millones desplazados forzosamente. En ju-

nio de 2017, la ONU también estimó que 540 000 personas aún vivían en áreas sitiadas (World Bank, 2021).

En agosto de 2017 estalló la violencia en el estado de Rakhine en Birmania, contra el pueblo Rohingya, una minoría musulmana apátrida. A mediados de 2021, Bangladesh acogía a más de 880 000 refugiados Rohingya en 34 campamentos, aproximadamente la mitad de los cuales eran niños. Los desplazados que huyeron de los ataques y la violencia en el éxodo de 2017 se unieron a casi 300 000 personas que ya estaban en Bangladesh debido a oleadas anteriores de desplazamiento, formaron efectivamente el campo de refugiados más grande del mundo.

El hacinamiento, pobreza extrema, desnutrición, entre otros, desencadenados por esta crisis humanitaria ha empeorado por la pandemia de COVID-19 (UNICEF, 2021). Birmania rechazó las recomendaciones de varios países para poner fin a la violencia, el fanatismo contra las minorías y la discriminación incrustada en el sistema legal birmano.

Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, docenas de personas muertas y cientos heridas; detenciones ilegales y arbitrarias; prácticas de tortura, tratos crueles, inhumanos y degradantes; censura y ataques a la prensa; y otras formas de intimidación tales como amenazas, hostigamiento y persecución, todas dirigidas a disolver protestas e inhibir la participación ciudadana ocurrieron en Nicaragua en el año 2018.

La OEA aprobó el 18 de julio de 2018 una resolución de condena al régimen de Daniel Ortega. La resolución condena específicamente “los ataques al clero, el hostigamiento de obispos católicos comprometidos en el proceso de Diálogo Nacional, los actos de violencia en la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), la sede de CARITAS y otros manifestantes pacíficos” (OEA, 2018; El Mundo, 2018). Similarmente, entre 2019 y 2021, la Unión Europea, Canadá, Estados Unidos y Reino Unido han intensificado sanciones contra individuos asociados con el régimen Ortega-Murillo, inclusive de la Asamblea Nacional de Nicaragua, el Poder Judicial, así como algunos familiares.

Las sanciones han encontrado su causa en la continua violación grave de los derechos humanos y falta de respeto hacia los principios e instituciones democráticas, la separación de poderes y el estado de derecho. Se demanda que las autoridades del régimen deban abstenerse de la represión de la sociedad civil y cumplir con el derecho internacional de los derechos humanos (U.K. Parliament, 2015; Lester y O’Kane, 2021).

Ahora bien, si conciliar la soberanía absoluta con los derechos humanos continúa siendo una tarea desalentadora, ¿qué se puede hacer cuando se cometen atrocidades contra poblaciones inocentes? ¿Qué pasa si el Estado mismo es el infractor de los derechos humanos o un grupo terrorista? Si, aún para algunos, la intervención humanitaria multilateral —y aquí no se habla de la legalidad de la intervención humanitaria multilateral y unilateral *per se*— constituye un ataque inaceptable contra la soberanía, según los artículos 2(4), 2(7) y 51 de la Carta de la ONU, ¿cómo se debe responder a las barbaridades cometidas contra individuos inocentes, por ejemplo, el genocidio de Ruanda de 1994, de Srebrenica en 1995, o de Darfur donde, según la ONU, unas 300 000 personas han muerto y 2,5 millones han sido desplazadas forzosamente (Grünfeld y Vermeulen, 2009; Straus, 2015) o la década de muerte, destrucción, desplazamiento, enfermedad, pavor y desesperación como resultado del conflicto en Siria?

Reiteradamente, la soberanía del Estado no es absoluta en cuanto que está limitada por las normas del derecho internacional. Existe un precedente legal que respalda esta posición. La Corte Permanente de Justicia Internacional (PCIJ) aclaró al respecto que “la jurisdicción de un Estado es exclusiva dentro de los límites fijados por el derecho internacional —utilizando esta expresión en su sentido más amplio—, abarca tanto el derecho consuetudinario y general, así como también el derecho contenido en los tratados” (Permanent Court of International Justice, 1970).

Por lo tanto, la soberanía del Estado debe interpretarse en vista de, y en combinación con, otros principios generales de derecho internacional tales como la prohibición general de abusos de derechos, proporcionalidad, respeto a la soberanía de otros Estados, diligencia debida y “estándares mínimos de civilización.” Claramente, la soberanía no es un poder sin restricciones para hacer todo lo que no está expresamente prohibido por el derecho internacional. También la Corte aclaró que el Estado tiene todos “los derechos y deberes internacionales reconocidos por el derecho internacional”, pero siempre que no los haya limitado mediante la ratificación de tratados internacionales (Permanent Court of International Justice, 1970), por ejemplo, los tratados sobre derechos humanos.

Esta limitación legal a la soberanía clásica se refleja más tarde, con más concreción, a partir del papel jugado por el Consejo de Seguridad en el área de los derechos humanos después de la caída del Muro de Berlín. Reconoce en su práctica que las violaciones graves a los derechos humanos representan una amenaza para la paz y seguridad internacionales,

el Consejo de Seguridad ha tomado medidas coercitivas, económicas y militares, por ejemplo, en el de norte de Irak (1991), Somalia (1992), Haití (1994), Bosnia (1995), Kosovo (1999), Timor Oriental (1999), Sierra Leona (2000), Costa de Marfil (2002), Liberia (2003), Libia (2011) y la República Centroafricana (2013). Asimismo, organizaciones regionales multilaterales como la OTAN y la Unión Africana han aprobado estas intervenciones (Recchia, 2017).

Las infracciones constituyen una violación flagrante de las normas humanitarias internacionales, violaciones que requieren de los medios judiciales para enjuiciar y rectificarlos; de ahí la existencia de la Corte Penal Internacional, a pesar de sus debilidades.

Y es que, la noción de la soberanía entendida como responsabilidad de proteger (Deng, 2010) ha emergido y alterado la forma y el contenido de la política, a nivel del Estado, regional y global, debido a la ampliación del alcance y creciente institucionalización de las normas y prácticas del Derecho internacional de los derechos humanos. En otras palabras, se está al comienzo de un orden constitucional universal en el cual el Estado no es la capa de competencia legal exclusiva con derechos plenos. La protección de los derechos del individuo es el centro de gravedad de la función del Estado y del sistema legal internacional en el siglo XXI.

Ahora bien, estos cambios sistémicos no deben interpretarse como un mero debilitamiento del Estado en asuntos legales nacionales, regionales y globales. La intensificación del derecho internacional y la extensión del alcance de los instrumentos de derechos humanos no señalan la desaparición del Estado o la mera erosión de sus capacidades. Al contrario, las permutaciones representan una debida preocupación seria por reconfigurar su forma, su alcance y sus límites correctos frente a los procesos y flujo de la vida civil (Held *et al.*, 1999) y a la responsabilidad imperativa de proteger los derechos humanos. Pero, si el Estado mismo falla en la responsabilidad de proteger ¿en qué responsabilidad legal incurre si se considera que muchas de las normas de derechos humanos forman parte del *jus cogens* en el sistema legal internacional?

Violaciones al *Jus cogens*

Primero debe aclararse lo siguiente. *Jus cogens* se refiere al estatus legal de las normas internacionales. Estas normas son perentorias en el derecho internacional. Obligaciones *erga omnes* se refiere a las implicaciones o efectos legales derivadas de violaciones a las normas perentorias

rias. Por lo tanto, estos dos conceptos son diferentes uno del otro. Una obligación *erga omnes* es una obligación que tiene cada Estado con respecto a toda la comunidad internacional en su conjunto. Bajo las obligaciones *erga omnes* cualquier Estado tiene el derecho de quejarse de una violación a una norma perentoria por otro Estado, porque cada Estado tiene interés en la protección de las normas que generan obligaciones *erga omnes* (Bassiouni, 1996).

Según lo dicho antes, en el caso de Barcelona Traction, la CIJ determinó que las obligaciones *erga omnes* incluye a los principios y normas sobre los derechos básicos de la persona humana (Brownlie, 2003).

El Acta final de Helsinki sobre la seguridad y la cooperación en Europa (OSCE, 1975), Capítulo 7, sobre el respeto a los derechos humanos, establece que “en el campo de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, los Estados participantes actuarán de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con la DUDH. Cumplirán también sus obligaciones tal como han sido definidas en los acuerdos pertinentes y declaraciones internacionales en este terreno, incluyendo entre otros los Pactos Internacionales de Derechos Humanos, por los que puedan ser obligados”.

La Tercera Reafirmación de la Ley de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos, preparada por el Instituto Estadounidense de Derecho (1986), establece como violaciones al derecho internacional consuetudinario de los derechos humanos los siguientes actos, cuando son llevados a cabo de manera sistemática o condonados por un Estado: genocidio, esclavitud, tráfico de esclavos, causar la desaparición de personas, muertes, tortura, trato inhumano, arrestos prolongados arbitrarios, discriminación racial sistemática y patrones consistentes de violaciones graves de derechos humanos internacionalmente reconocidos. Esta última categoría incluye a invasiones a la privacidad de una casa, el acoso sistemático de personas, negar un juicio justo, libertad de conciencia y religión, discriminación racial o religiosa individual. En consecuencia, los Estados tienen la obligación de respetar los derechos humanos como una cuestión de derecho internacional consuetudinario, asimismo contraída bajo los acuerdos internacionales de derechos humanos y los principios generales del derecho.

La Comisión de Derechos Humanos siempre considera la prohibición de genocidio y esclavitud como una norma *erga omnes* (Bassiouni, 1996). En su Opinión Consultiva sobre Reservas a la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio de 1951, la Corte Inter-

nacional de Justicia reconoció el carácter consuetudinario de la Convención de Genocidio, así como al carácter universal de la condena y castigo del genocidio; en tanto que este crimen internacional es “una negación del derecho a la existencia de grupos humanos enteros” que “conmociona la conciencia de la humanidad, resulta en grandes pérdidas para la humanidad, y que es contraria a la ley moral y al espíritu y los objetivos de las Naciones Unidas” (CIJ, 1996, párr. 31).

El Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (1998) aclaró que una característica de la prohibición de la tortura está relacionada con la jerarquía de reglas en el orden normativo internacional. También el Tribunal sostuvo que la prohibición ha evolucionado en una norma imperativa o *jus cogens*, es decir, en una norma que goza de un rango más alto en la jerarquía normativa internacional que el derecho de los tratados e incluso las reglas consuetudinarias ordinarias (Prosecutor v. Furundžija).

En el caso Pinochet, la Cámara de los Lores concurrió y confirmó que la prohibición de la tortura prevalece sobre las normas de inmunidad de los Estados. La Corte Europea de Derechos Humanos, y otros tribunales internacionales, ha confirmado este rango de la prohibición desde que ha sido integrada por la mayoría de los Estados en sus sistemas jurídicos internos (House of Lords, 1998; Soering v. The United Kingdom, 1989).

El derecho a la igualdad y la no discriminación posee el carácter de *jus cogens*. Al respecto, la CIDH ha aceptado la superioridad jerárquica de las normas imperativas del derecho internacional general —*jus cogens*— como normas aplicables y que obligan a todos los Estados. La CIDH, en su opinión consultiva sobre la Condición Jurídica y los Derechos de los Migrantes Indocumentados determinó que

el principio de igualdad ante la ley, igual protección ante la ley y no discriminación pertenecen al *jus cogens*, porque toda la estructura jurídica del orden público nacional e internacional se basa en y es un principio fundamental que impregna todas las leyes. En consecuencia, los principios de igualdad e igual protección ante la ley poseen igual fuerza para todos los miembros de la comunidad internacional”. (CIDH, 2003, 99)

En efecto, también estos derechos aparecen estipulados en todos los instrumentos de derechos humanos y cuyo estatus de *jus cogens* es explicitado en PIDPC. Así, el artículo 4(1) del PIDCP consagra que aun cuando

en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados Partes en el presente

Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. (PIDCP, 1976, art. 4.1)

Además, ciertas normas fundamentales de los derechos humanos se consideran perentorias o de estatus superior en la jerarquía normativa del derecho internacional por dos razones. Primero, la lectura de conjunto de los artículos 1 (3), 56 y 103 de la Carta de la ONU demanda que los Estados miembros estén bajo la obligación de contribuir y cooperar internacionalmente con la promoción y el fomento del respeto hacia los humanos derechos y libertades fundamentales para todos, sin ningún tipo de discriminación.

En segundo lugar, esta obligación prevalece sobre cualquier otra obligación contraída en virtud de cualquier otro acuerdo internacional, cuando ambos entran en conflicto. El artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados invalida cualquier tratado que viole una norma perentoria de derecho internacional general, a menos que sea modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

Tales normas perentorias son aquellas que protegen los intereses fundamentales de comunidad internacional en su conjunto: aquellas de los sujetos principales, los Estados, cuyos intereses primarios están protegidos y les aseguran el principio de igualdad soberana; y los de la comunidad internacional al preservar ciertos derechos fundamentales (Naciones Unidas, 1971).

Entonces, ¿qué sucede cuando un Estado viola una norma de derechos humanos? Si se enfrenta la vulneración de un derecho humano simplemente vinculante, pero no de carácter perentorio (por ejemplo, la libertad de expresión, el derecho a un juicio justo, el derecho a la privacidad, etc.), la maquinaria jurídica del derecho interno debe ser activada para detener la infracción y demandar reparación a la víctima. La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica juega un papel de suma relevancia en esta labor. Una vez agotada la vía judicial interna se puede recurrir a los mecanismos regionales de defensa de los derechos humanos.

Ahora, la situación es diferente si la norma violada no es solo simplemente vinculante para el Estado, pero también es de carácter perentorio porque afecta a la comunidad internacional en su conjunto. Según el ar-

título 42(b) y comentarios de la Comisión de Derecho Internacional, en su proyecto de artículos sobre Responsabilidad del Estado por hechos Internacionalmente Ilícitos, en caso de violaciones a una norma perentoria por un Estado, “todos los demás Estados” son lesionados por el hecho internacionalmente ilícito así cometido, y ha llamado a tal violación un “crimen” bajo el derecho internacional.⁵³

En el artículo 2 del borrador del proyecto, la CDI ha definido un crimen universal como un hecho internacionalmente ilícito resultante de un comportamiento consistente en una acción u omisión: *a.* atribuible, según el Derecho internacional, a un Estado; *b.* y además, constituye una violación de una obligación internacional del Estado, tan esencial para la salvaguardia de los intereses fundamentales de la comunidad internacional.

Esta definición es fructífera debido a que acarrea cuatro consecuencias concretas para la protección internacional de los derechos humanos:

- a. La intervención humanitaria multilateral es permitida y, posiblemente, aunque problemática, unilateral;
- b. Todos los Estados pueden presentar una reclamación ante cualquier mecanismo judicial internacional disponible. Las cortes regionales de derechos humanos caen dentro de esta vía;
- c. Todos los demás Estados están sujetos a un doble deber: *a.* no reconocer como legal la situación creada por el delito de violación los derechos humanos y *b.* cooperar con otros Estados en la aplicación de medidas destinadas a eliminar las consecuencias del crimen, en este caso de las violaciones. Bajo el principio de jurisdicción universal, los Estados tienen jurisdicción para juzgar crímenes contra el derecho internacional, incluso cuando los crímenes no hayan ocurrido en el territorio de ese Estado, y ni la víctima ni el perpetrador son nacionales de ese Estado;
- d. Ese principio fue codificado por primera vez en las Convenciones de Ginebra de 1949, donde se confió a los Estados parte el deber de enjuiciar o extraditar a los sospechosos de crímenes de guerra. La jurisdicción universal esta también codificada en la

53 Véase también modos de hacer efectiva la responsabilidad internacional del Estado (Anuario de La Comisión de Derecho Internacional, 2001; 2007).

Convención contra el Apartheid de 1973, la Convención contra la Tortura de 1984 y la Convención contra las Desapariciones Forzadas de 2006 (aún no en vigor). También se acepta, en general, que el derecho internacional consuetudinario permite el uso de la jurisdicción universal con respecto a crímenes considerados particularmente atroces por la comunidad internacional, como los crímenes de lesa humanidad y el genocidio;

- e. Los crímenes universales que alcanzan el nivel de *jus cogens*, constituyen obligaciones *erga omnes*, las cuales son inderogables. Obligaciones legales que surgen del rango más alto de tales crímenes incluye el deber de enjuiciar, extraditar, no aplicar plazos de prescripción para tales delitos, cancelar la inmunidad a jefes de Estado, aplicar estas obligaciones, ya sea en tiempo de paz o guerra, no derogarlas aun en tiempos de emergencia e invocar el principio de jurisdicción universal sobre perpetradores de tales crímenes (Bassiouni, 2006). La CPI tiene competencia jurisdiccional para investigar, enjuiciar y juzgar a las personas acusadas de cometer los crímenes más graves que preocupan a la comunidad internacional en su conjunto, a saber, el crimen de genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y el crimen de agresión.

Esencialmente existe la responsabilidad y obligación extraterritorial de proteger y promover los derechos humanos. En contexto, la Tercera Reafirmación de la Ley de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos consagra bases de jurisdicción extraterritorial e, implícitamente, hace referencia al concepto de jurisdicción universal con relación a la protección de los derechos humanos (American Law Institute, 1986). Claro, hay problemas. Las disposiciones sobre derechos humanos contenidas en la Tercera Reafirmación de la Ley de Relaciones Exteriores de los Estados Unidos no son nuevas, pero son bienvenidas (Murphy, 1990).

España ha sido el país de jurisdicción universal contra crímenes internacionales comisionados fuera de su jurisdicción territorial, a pesar de haber recibido un efecto bumerán extraterritorial contraproducente por crímenes cometidos durante el régimen de Franco (Langer y MacKenzie, 2019).

Costa Rica ha jugado un papel encomiable en la defensa y promoción de los Derechos Humanos en el sistema internacional. Sin negar los

grandes avances logrados en el derecho internacional de los derechos humanos, el problema ha sido las realidades políticas y debilidades aún persistentes en el terreno de la implementación.

Conclusión

El impulso e implementación de la obligatoriedad del derecho internacional de los derechos humanos se ha dado gracias a cambios en el sistema internacional. Estos cambios, a su vez, han conllevado concomitantemente al ascenso del individuo, y la protección de sus derechos, como un sujeto del derecho internacional. La responsabilidad de protección de los derechos humanos, desde donde los Estados derivan su legitimidad soberana, depende recíprocamente del principio democrático. Esta reciprocidad es consagrada en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, sistema global, regional y nacional de protección. Muchas de las normas son consideradas consuetudinarias; otras han alcanzado el rango de *jus cogens* y generan obligaciones *erga omnes*.

Sin embargo, el camino para alcanzar la supremacía de los derechos humanos sobre la norma clásica de la no intervención, no ha sido fácil. Existen aún paradojas sistémicas. En efecto, a pesar de la reciprocidad existente entre el entretejido normativo de los derechos humanos y el principio democrático, y que los Estados consientan someterse al aparato normativo del derecho internacional de los derechos humanos, muchos actualmente violan sistemáticamente los derechos humanos.

Esta anomalía radica posiblemente en cuatro problemas: 1. la implementación interna de los derechos humanos es inadecuada; 2. la maquinaria jurídico-institucional de Estados débiles es prácticamente inexistente; 3. no hay voluntad política para implementarlos y, 4. existen diferencias teóricas y actitudinales centradas sobre el debate sobre universalidad versus relatividad cultural de los derechos humanos. En esencia, la causa subyacente de estas vicisitudes es la defensa persistente del carácter Estado-céntrico del sistema internacional, al que Estados principalmente autoritarios, aún se aferran, los cuales con frecuencia invocan el régimen clásico de la soberanía y la norma de la no intervención en sus asuntos internos, tal y como fue explicado con antelación.

No obstante, las fuerzas tectónicas de los derechos humanos se dejan sentir y los cambios vienen de camino. Los retos son muchos. Aún es necesario asegurar el fortalecimiento del marco institucional y efectividad del aparato normativo existente sobre la protección de derechos

humanos en muchos Estados. Es de suma trascendencia la promoción de una cultura de derechos humanos y paz basada en el principio de no discriminación y respeto a la dignidad de cada ser.

El principio de *pacta sunt servanda* contenido en la Declaración de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en otros tratados internacionales debe ser vigilado en su cumplimiento. Los Estados deben someterse, de buena fe, a los mecanismos judiciales internacionales. Varios Estados incluso se rehúsan a llamar genocidio a genocidio porque bajo la Convención de Genocidio los Estados están obligados a prevenir ese crimen universal y castigar a los perpetradores.

BIBLIOGRAFÍA

- ACNUDH. s.f. *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Disponible en: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/ccpr.aspx>.
- ACNUR. 2018. *Cameruneses Anglófonos En Nigeria Superan Los 20.000*. UNHCR. Disponible en: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/3/5af2e9361d/cameruneses-anglofonos-en-nigeria-superan-los-20000.html#_ga=2.226648596.848186402.1633162096-96677257.1633162096.
- American Law Institute's. 1986. *Restatement (Third) of Foreign Relations Law of the United States*. Philadelphia: The American Law Institute.
- Amnistía Internacional. 2020. *Todo Lo Que Necesitas Saber Sobre Los Derechos Humanos en Arabia Saudita 2020*. Disponible en: <https://www.amnesty.org/es/countries/middle-east-and-north-africa/saudi-arabia/report-saudi-arabia>.
- Andreadakis, Stelios. 2013. "The European Convention on Human Rights, the EU and the UK: Confronting a Heresy: A Reply to Andrew Williams". *European Journal of International Law* 24 (4): 1187–93. <https://doi.org/10.1093/ejil/cht063>.
- Barcelona Traction. 1970. "Light and Power Company, Limited, Second Phase (Belgium v. Spain)". *ICJ Reports*, 5 February 1970. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/decisions/all/1970/1982/asc>.
- Bassiouni, M. Cherif. 1996. "International Crimes: 'Jus Cogens' and 'Obligatio Erga Omnes'". *Law and Contemporary Problems* 59 (4): 63-74. <https://doi.org/10.2307/1192190>.
- Beitz, Charles R. 2011. *The Idea of Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Brownlie, Ian. 2003. *Principles of Public International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto. s.f. "Universal Declaration of Human Rights". *Audiovisual Library of International Law*. Disponible en: <https://legal.un.org/avl/ha/udhr/udhr.html>.

- Cassin, René. 1951. "La Déclaration Universelle et la Mise en Oeuvre des Droits de l'Homme." *Académie de Droit International de La Haye: Recueil des Cours* 79: 239–367.
- Censer, Jack R. y Lynn Hunt Lynn (eds). 2001. *The Political Works of Thomas Paine (New York: C. Blanchard, 1860)*, 6–8, 30, 32–36. *Excerpted in Liberty, Equality, Fraternity: Exploring the French Revolution. American Social History Productions*. Disponible en: <http://www.columbia.edu/~iw6/docs/paine.html>.
- Censer, Jack Richard, et al. 2001. *Liberty, Equality, Fraternity*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cheng, Tai-Heng. 2008. "The Universal Declaration at Sixty: Is It Still Right for the United States?" *NYLS Legal Studies*. Research Paper (7): 08-5. Disponible en: <https://ssrn.com/abstract=1007722>.
- Chinchilla Cerdas, Sofía. 2018. "Presidente de la Corte IDH: 'Tenemos una tarea frente a los autoritarismos a pocos kilómetros de aquí'". *La Nación*, 17 de julio. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-pais/politica/presidente-de-la-corte-idh-tenemos-una-tarea/MEFVRF2LAZCXHO3TPLLNAUFCVE/story/>. Accessed 24 Sept. 2021.
- Clapham, Andrew. 2015. *Human Rights: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press.
- Convención Sobre Derechos y Deberes de Los Estados. 1933. *Séptima Conferencia Internacional Americana, Montevideo-1933-Dipublico.org*. Disponible en: <https://www.dipublico.org/14602/convencion-sobre-derechos-y-deberes-de-los-estados-septima-conferencia-internacional-americana-montevideo-1933/>.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 2003. *Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/Basicos/reglamentoCIDH.asp>.
- _____. 2019. *ABC de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/ABCCorteIDH.pdf>.
- Corte Internacional de Justicia. 1986. "Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v United States of America) Merits, 27 June 1986". *ICJ Reports*. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/case/70/judgments>.
- Crawford, J. y S. Marks. 1998. "The Global Democracy Deficit: An Essay on International Law and Its Limits". En *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*. D. Archibugi et al. (eds.). Cambridge: Polity Press.
- Cruz, Varas y Others v. Sweden. 1991. "Application no. 15576/89, Judgment of 20 March 1991". *European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions* 201.
- Deng, Francis. 2010. "From 'Sovereignty as Responsibility' to the 'Responsibility to Protect'". *Global Responsibility to Protect* 2 (4): 353-370. <https://doi.org/10.1163/187598410X519534>.
- Donnelly, Jack. 2007. "The Relative Universality of Human Rights." *Human Rights Quarterly* 29 (2): 281–306. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/20072800>.

- El Mundo. 2018. *La OEA Condena a Ortega por la Represión en Nicaragua y Exige Adelantar las Elecciones*. 18 de Julio. Disponible en: <https://www.elmundo.es/internacional/2018/07/18/5b4f9174e5fdea94188b45c3.html>.
- Fischer, Dana D. 1977. "The International Protection of Human Rights". *Proceedings of the Academy of Political Science* 32 (4): 44–55. <https://doi.org/10.2307/1173990>.
- Grünfeld, Fred, y Wessel Vermeulen. 2009. "Failures to Prevent Genocide in Rwanda (1994), Srebrenica (1995), and Darfur (since 2003)". *Genocide Studies and Prevention* 4 (2): 221–237. Disponible en: <https://digitalcommons.usf.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1141ycontext=gsdp>.
- Held, David, Anthony McGrew, Anthony David Goldblatt y Jonathan Perraton. 1999. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. Cambridge: Polity Press.
- Helfer, Lawrence R. (1993). "Consensus, Coherence and the European Convention on Human Rights." *Cornell International Law Journal* 26: 133-138. Disponible en: https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2639ycontext=faculty_scholarship.
- Henkin, Louis. 1990. *The Age of Rights*. New York: Columbia University Press.
- Hinsley, F.H. 1986. *Sovereignty*. Segunda edición. Cambridge University Press.
- Hobbins, Alan John. 1989. "René Cassin and the daughter of Time: The First Draft of the Universal Declaration of Human Rights". *Fontanus* 2 (January). <https://doi.org/10.26443/fo.v2i.18>.
- House of Lords. 1998. *Judgment in Re-Pinochet*. Disponible en: <https://publications.parliament.uk/pa/ld199899/ldjudgmt/jd990115/pino01.htm>.
- Ignatieff, Michael. 2003. *Human Rights as Politics and Idolatry*. Princeton University Press. Princeton/Oxford: Princeton University Press.
- Inter-American Court of Human Rights. 2003. "Juridical Condition and Rights of Undocumented Migrants, Advisory Opinion OC-18/03 of 17 September 2003, requested by the United Mexican States" *Inter-American Court of Human Rights, Series A* (18). https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_ing.pdf.
- International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia. *Prosecutor v. Furundžija, Case No. IT-95-17/1-T*. 10 de diciembre de 1998. Disponible en: <https://www.icty.org/en/case/furundzija>.
- International Law Association. 1994. *Resolution Adopted by the International Law Association. Report of the Sixty Sixth Conference*. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: <https://www.ila-hq.org/index.php/publications/order-reports>.
- International Law Commission. 2001. "Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts". *Supplement* (10). Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf.
- Ireland, Patricia. 1975. "International Protection of Human Rights". *University of Miami Inter-American Law Review* 7 (2): 318-336. Disponible en: <https://repository.law.miami.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2116ycontext=umialr>.

- Kaczorowska, Alina. 2008. *Public International Law: Textbook*. Abingdon: Routledge Cavendish.
- Koh, Harold Hongju. 1997. "Review of Why Do Nations Obey International Law? by Abram Chayes, Antonia Handler Chayes, and Thomas M. Franck". *The Yale Law Journal* 106 (8): 2599–2659. <https://doi.org/10.2307/797228>.
- Langer, Máximo, y Eason Mackenzie. 2019. "The Quiet Expansion of Universal Jurisdiction". *European Journal of International Law* 30 (3): 779–817. <https://doi.org/10.1093/ejil/chz050>.
- Lester, Maya y Michael O’Kane. 2021. *Latest Sanctions News: Nicaragua*. Disponible en: <https://www.europeansanctions.com/news/country/nicaragua-2/>.
- Locke, John. 1689 [2007]. "The Second Treatise of Government". In *Human Rights. A Very Short Introduction*. Clapham, Andrew. Oxford: Oxford University Press.
- MacBride, Seán. 1968. "Review of Montreal Statement of the Assembly for Human Rights". *Journal of the International Commission of Jurists* 9 (1). Disponible en: <https://www.icj.org/wp-content/uploads/1968/06/ICJ-Journal-IX-1-1968-eng.pdf>.
- Macklem, Patrick. 2007. "What Is International Human Rights Law? Three Applications of a Distributive Account". *McGill Law Journal* 52. Disponible en: <https://lawjournal.mcgill.ca/wp-content/uploads/pdf/150639-52.3.Macklem.pdf>.
- Mazower, Mark. 2004. "The Strange Triumph of Human Rights, 1933–1950". *The Historical Journal* 47(2): 379–398. <https://doi.org/10.1017/s0018246x04003723>.
- Mccoy, Alfred. 2007. *A Question of Torture: CIA Interrogation, from the Cold War to the War on Terror*. New York: Metropolitan Books.
- Mickelson, Karin. 1998. "How Universal Is the Universal Declaration?" *University of New Brunswick Law Journal* 47: 19-48. Disponible en: <https://journals.lib.unb.ca/index.php/unblj/article/view/29536/1882524718>.
- Morsink, Johannes. 1999. "The Universal Declaration of Human Rights: Origins, Drafting, and Intent." *University of Pennsylvania Press*. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/j.ctt3fhrpm?turn_away=true.
- Moyn, Samuel. 2010. "International Law and Human Rights". In *The Last Utopia: Human Rights in History*. pp. 176–211. Cambridge, MA: Harvard University Press. <https://doi.org/10.2307/j.ctvj2vkf.8>.
- Murphy, Daniel. 1990. "The Restatement (Third)’s Human Rights Provisions: Nothing New, but Very Welcome". *The International Lawyer* 24 (4): 917–30. Disponible en: <https://scholarship.richmond.edu/law-faculty-publications/360/>.
- Naciones Unidas. s.f. *Carta de Las Naciones Unidas*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>.
- Naciones Unidas. 1948. *Declaración Universal de los Derechos DUDH*. Disponible en: <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>.
- _____. 2007. *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001*. Disponible en: https://legal.un.org/ilc/publications/yearbooks/spanish/ilc_2001_v2_p2.pdf.

- _____. 1971. *Conference on the Law of Treaties Official Records*. 1971. Último acceso: 29 de setiembre, 2021. Disponible en: https://treaties.un.org/doc/source/docs/A_CONF.39_11_Add.2-E.pdf.
- OEA. 2018. *Observaciones Preliminares de la Visita de Trabajo de la CIDH a Nicaragua*. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/Comunicados/2018/113.asp>.
- Orozco Solano, Víctor. 2014. “El Valor Normativo de los Instrumentos Internacionales en Materia de Derechos Humanos en el Sistema de Justicia Constitucional Costarricense: El caso particular de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. *Revista Judicial* (113). Disponible en: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r35646.pdf>.
- OSCE. 1975. *Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Acta Final*. Disponible en: <https://www.osce.org/files/f/documents/7/b/39506.pdf>.
- Permanent Court of International Justice. 1923. “Advisory Opinion No. 4, Nationality Decrees Issued in Tunis and Morocco”. 7 February. Disponible en: <https://www.icj-cij.org/en/pcij-series-b>.
- Permanent Court of International Justice. 1970. *Report*. <https://www.icj-cij.org>.
- Posner, Eric. 2014. “The Case against Human Rights | Eric Posner.” *The Guardian*, December 4. Disponible en: <https://www.theguardian.com/news/2014/dec/04/-sp-case-against-human-rights>.
- Przetacznik, Franciszek. 1978. “Individual Human Rights in John Locke’s Two Treatises of Government”. *Netherlands International Law Review* 25 (2): 195. <https://doi.org/10.1017/s0165070x00015515>.
- Recchia, Stefano. 2017. “Authorising Humanitarian Intervention: a Five-Point Defence of Existing Multilateral Procedures”. *Review of International Studies* 43 (1): 50–72. doi:10.1017/S0260210516000279.
- Robbins, Melissa. 2005. “Powerful States, Customary Law and the Erosion of Human Rights through Regional Enforcement”. *California Western International Law Journal* 35 (2). Disponible en: <https://scholarlycommons.law.cwsl.edu/cwilj/vol35/iss2/5/>.
- Rousseau, Jean Jacques. 1762 [2007]. “The Social Contract”. En *Human Rights. A Very Short Introduction*. Clapham, Andrew. Oxford: Oxford University Press.
- Ryngaert, Cedric y Duco Hora Siccama. 2018. “Ascertaining Customary International Law: An Inquiry into the Methods Used by Domestic Courts”. *Netherlands International Law Review* 65 (1): 1–25. <https://doi.org/10.1007/s40802-018-0104-y>.
- Schachter, Oscar. 1991. *International Law in Theory and Practice*. Boston: M. Nijhoff Publishers.
- _____. 1991. *International Law in Theory and Practice*. Dordrecht, The Netherlands; Boston: M. Nijhoff Publishers; Norwell, Ma, U.S.A.
- Sistema Costarricense de Información Jurídica. s.f. *Ley Constitucional de Costa Rica No. 7135*. Disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTCynValor1=1ynValor2=38533ynValor3=87797ystrTipM=TC.

- Soering v. The United Kingdom. 1989. "Application no. 14038/88, Judgment of 7 July 1989". *European Court of Human Rights*. Disponible en: <https://www.asylum-lawdatabase.eu/en/content/ecthr-soering-v-united-kingdom-application-no-1403888-7-july-1989>.
- Steiner, Henry J., Philip Alston y Ryan Goodman. 2008. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals: Text and Materials*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Straus, Scott. 2015. "Making and Unmaking Nations: War, Leadership, and Genocide in Modern Africa". New York: Cornell University Press.
- Tamás, Lattmann. 2014. "International Protection of Human Rights. International Protection of Human Rights". *Budapest National University of Public Service Institute of International Studies*. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/301221198_International_Protection_of_Human_Rights.
- UK Parliament. s.f. *Magna Carta*. Disponible en: <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/magnacarta/>.
- UK Parliament. 2015. *Magna Carta*. Disponible en: <https://www.bl.uk/magna-carta/articles>.
- UNICEF. 2021. "Rohingya Crisis". *Unicef.org*. Disponible en: <https://www.unicef.org/emergencies/rohingya-crisis>.
- Waltz, Susan. 2002. "Reclaiming and Rebuilding the History of the Universal Declaration of Human Rights". *Third World Quarterly* 23 (3): 437–48. <https://doi.org/10.1080/01436590220138378>.
- World Bank. 2021. *The World Bank in Syrian Arab Republic. Overview*. Disponible en: www.worldbank.org/en/country/syria/overview#1.

Entrevista a la embajadora Elayne Whyte Gómez

Dennis P. Petri

Entrevista realizada por Dennis P. Petri el lunes 12 de julio de 2021 (transcripción por Diego Escalante). En esta entrevista se abordan temas tales como lucha contra la proliferación y el desarme nucleares, el activismo femenino en la política, la situación ambiental a nivel global, los derechos humanos y el papel de países como Costa Rica en la agenda política global. La intención con esta entrevista es crear un panorama amplio de la realidad global que se está viviendo y cómo el accionar de los diferentes actores genera cambios constantes, pero que en algunos casos contienen una complejidad mayor que cuando el mundo tenía una configuración bipolar.

¿Qué tal ese período de trabajo que viene desarrollando en el último lustro con muchísima intensidad?

En realidad, vengo saliendo de una década muy intensa. Fui directora ejecutiva de Mesoamérica en El Salvador. Me tocaba trabajar con diez países y una cartera de decenas de proyectos, y de allí me fui directamente a Ginebra por casi seis años también muy intensos. El servicio público es muy intenso: uno es un operador político, pero también se estudia y se aprende mucho. Por ello es muy valioso tener la posibilidad de hacer una pausa para mirar el camino recorrido y los aprendizajes, le permite a uno cerrar la experiencia de aprendizaje con la posibilidad de hacer inventario del aprendizaje y moverse hacia una nueva etapa con todo lo que aprendió ya sistematizado.

En este tema de la negociación de la prohibición jurídica de las armas nucleares, mi interés es profundizar todavía más en el tema de negociaciones internacionales en esta nueva época de relaciones internacionales. Una época distinta. Y que todavía la literatura y el conocimiento académico están muy centrados en la discusión y en las enseñanzas de las negociaciones, siempre desde la perspectiva del Estado-nación y del interés nacional. Y estamos en una época que re-

quiere incorporar elementos un poco más acordes con lo que estamos viviendo ahora, sobre todo con la agenda global, que son desafíos globales cuyo abordaje debe superar la visión estrecha del interés nacional pues se trata de intereses colectivos de la humanidad.

Me gustaría conocer su perspectiva sobre cuatro puntos: nuevos actores, nuevos temas, nuevos métodos y nuevas plataformas de las negociaciones internacionales, empezando por los actores.

Los actores de la sociedad civil juegan un papel muy relevante en generar tracción política en los procesos, también para hacer las negociaciones más transparentes, inclusivas, con diversidad de visiones y para el *accountability*. Además de su influencia abordando directamente los procesos políticos, los actores de la sociedad civil tienen una visión sobre la sustancia de las negociaciones, no solo sobre la aspiración política, sino que ellos hacen aportes puntuales sobre el contenido de las negociaciones.

Pero además de esa contribución y participación en la parte sustantiva, estos nuevos actores generan lo que se llama un *gravitas*: una tracción política que le pone una presión adicional y de legitimidad a los gobiernos para, si lo llevamos a este famoso concepto de Harvard, de las alternativas a un acuerdo negociado (BATNA). El costo político del no acuerdo sería demasiado grande para los Estados y ese es un tema que se puede profundizar sobre la acción de la sociedad civil en determinar los costos políticos de las alternativas y opciones en un proceso de negociación, por el impacto que tiene la sociedad civil en la comunicación política.

Habiendo dicho eso, en estos momentos nos hace falta una o varias personas, un ícono de comunicación que ayude en el posicionamiento del desafío nuclear como lo que es, un desafío existencial de la humanidad, como lo es el cambio climático. En este último, sí ha calado en las nuevas generaciones, pero el tema de desarme no tiene ese posicionamiento en el público como sí lo tuvo en décadas pasadas.

Me da la impresión de que nosotros los seres humanos tenemos la capacidad de conectarnos y comunicarnos a través de conceptos abstractos, pero a pesar de eso, parece que la acción no inicia sino hasta —por lo menos, es la experiencia en cambio climático—, que esos estudios científicos y esas discusiones se convierten en una realidad cotidiana para la persona. Eso es lo que ha hecho el cambio en la nueva generación en materia de acción climática, pero en el tema de armas nu-

cleares ha habido una falsa sensación de que después de la Guerra Fría, y la reducción que hubo de los arsenales de la entonces Unión Soviética y Estados Unidos, ese ya no era un problema tan existencial como fue durante la Guerra Fría. Es una falsa sensación y desconocemos por qué la opinión pública ha bajado la preocupación sobre el tema.

Pienso que tenemos también un desafío: una excesiva confianza en la racionalidad de los líderes y lo que no sabemos es que el sistema de disuasión nuclear es uno que no solo se activaría por una decisión racional de un líder o una líder, sino por errores generados en los sistemas de comando y control, ya sea por ciber-operaciones, intervenciones en mecanismos de inteligencia artificial, entre otros. Hoy en día tenemos más riesgo del que teníamos en la Guerra Fría de que se detone un arma nuclear ya sea por decisión, mal cálculo o error. Y claro, las armas nucleares existentes palidecen en comparación con las que fueron detonadas sobre Hiroshima y Nagasaki.

Definitivamente el proceso de la prohibición jurídica de las armas nucleares es uno que, desde mi punto de vista, consolida la tendencia de que estamos frente a un nuevo enfoque en las negociaciones, por lo menos, multilaterales. Los procesos son más participativos, inclusivos y hay más diversidad en las negociaciones. Tanto la sociedad civil, como lo que se llama las comunidades epistemológicas, tienen una mayor influencia en el proceso de negociación.

Evidentemente en las negociaciones el punto y la coma final siempre las negocian los Estados. Y al final, por más que estos otros actores hayan tenido un rol muy central en aportarle tracción política al proceso, la negociación entre Estados siempre se da en un espacio de discreción y discrecionalidad donde los delegados no están siendo observadas y pueden hacer *trade-offs*.

Me parece que esta negociación reafirma esta tendencia. Veo difícil que se adelante o que se vuelva a las negociaciones multilaterales en las que el papel del Estado es exclusivamente preponderante. En estas negociaciones hay más balances en todo el proceso de tracción política. Es evidente que en la dimensión procedimental nos guiamos siempre por las reglas tradicionales del derecho internacional, del derecho de los tratados y de básicamente todas las premisas de la negociación internacional entre Estados.

Pero detrás de los Estados, a la par de ellos, está toda esta dinámica muy fuerte de actores no estatales que no solo están promoviendo el objetivo estratégico (en este caso tener una prohibición de armas nu-

cleares) sino también opinan sobre los temas de sustancia y muchas veces incluso los representantes no estatales son más conocedores que el representante gubernamental que tiene que cubrir ochenta temas. Esa interacción de conocimiento y agencia política, que le da un mayor espacio a la sociedad civil y a las comunidades epistemológicas, es un caso central de este proceso que yo viví. Desde mi punto de vista, es un rasgo fundamental de las negociaciones multilaterales del siglo XXI.

Nosotros en la conferencia nos aseguramos de que había un rol más formal para la sociedad civil: la conferencia adoptó una regla en el mismo mecanismo de negociación y al final de cada tema que se discutía se abría un espacio para la sociedad civil. Esto puede ser así en muchos otros espacios, pero no necesariamente acordado de esa manera con la conferencia y de una manera formal, ya que se incorporó en las reglas de funcionamiento y se formalizó.

En cuanto al tema de las plataformas, esto da para una reflexión más profunda porque las plataformas de la negociación siguen siendo intergubernamentales. Donde vemos que si hay una mayor diversidad en el uso de plataformas es en echar mano de espacios que permitan una interacción más libre entre la posición política y la ciencia. Hay una mayor cercanía y cierto paralelismo en los dos temas más contemporáneos que tienen que ver con los retos existenciales de la humanidad: el cambio climático y las armas nucleares.

Al haber una mejor interacción entre ciencia y *policy*, hay necesidad de diseñar las apropiadas plataformas para canalizar la ciencia y el conocimiento científico, y hacerlos fluir e interactuar ese conocimiento con la parte de discusión de *policy* o en la negociación *per se*.

¿Qué opina de los nuevos escenarios que se utilizan para abordar algunos de estos temas a nivel internacional ¿qué tan implementados están en algunos temas?

En el caso de cambio climático existe por lo menos de una manera formal: el panel intergubernamental de expertos que tiene su propia dinámica, pero podemos decir que ciertamente va de la mano completamente con las negociaciones. Cada año estamos esperando qué es lo que dice el panel para, de alguna manera u otra, informar este proceso político en las negociaciones. Esa es una forma en que la comunidad internacional ha diseñado plataformas para incorporar la ciencia, el conocimiento y la evidencia, con las negociaciones políticas.

Con respecto a las armas nucleares, esas plataformas estuvieron acordadas. Todo el proceso político para llegar a tener un tratado de prohibición tardó diez años y hubo dos años, entre el 2013 y 2014, en que se desarrollaron unas plataformas *ad hoc* para la discusión. Se realizaron conferencias diplomáticas que analizaron el impacto humanitario de las armas nucleares. Estas ciertamente tenían un formato inédito porque eran conferencias libres y *ad hoc* que combinaban el formato de conferencia diplomática con el simposio académico y científico. a través de ese medio se logró tener una discusión moderna y científica que permitió valorar cuál sería hoy día el impacto de la detonación de un arma nuclear, un tema que no se discutía en los espacios formales.

Estas plataformas fueron creando la teoría del cambio que se desarrolló en un movimiento político que terminó en las negociaciones de un tratado de prohibición, como un paso lógico después de analizar la historia de la diplomacia nuclear y los pasos que no se habían dado nunca, pues el llamado a prohibir jurídicamente las armas nucleares como lo están las otras armas de destrucción masiva. Uno de los temas que yo considero que ha sido fundamental en esta conferencia y en otros tratados que se han negociado en otros años recientes, es que en este caso se optó por usar el ámbito formal de las Naciones Unidas, contrario al caso de las minas antipersonales y de municiones en racimo, cuyas negociaciones se realizaron en conferencias *ad hoc* fuera del ámbito de las Naciones Unidas.

En este caso, más bien se llevó toda la teoría del cambio al ámbito de las Naciones Unidas para lograr un mandato en la Asamblea General de la ONU para la negociación. Un tema muy importante de esta negociación es que a pesar de que no se contó con la voluntad política de los países más poderosos, siempre se desarrollaron con el auspicio y bajo el marco de las Naciones Unidas con sus auspicios, con todo el halo de legitimidad institucional de la organización.

En el caso de las minas antipersonales y municiones en racimo, tampoco se contó con la voluntad política de los países más poderosos y entonces lo que hicieron fue llevar la afuera de las Naciones Unidas, luego, una vez aprobadas, hay resoluciones de la Asamblea General que las recogen y ahora son convenciones que se consideran una parte de la arquitectura.

El ATT (Tratado sobre el Comercio de Armas) se desarrolló con mandatos de Naciones Unidas, pero en algún momento igual hubo que recurrir al marco institucional de la Asamblea General para poder darle

un mecanismo de toma de decisión que permitiera avanzar, y no estar sometidos al veto político de las negociaciones de los países más poderosos. Podríamos hablar de dos generaciones: los primeros dos que son los que mencioné (minas antipersonales y municiones en racimo), y estos otros dos: el ATT y el de armas nucleares.

Tanto municiones en racimo como minas antipersonales tuvieron un impacto realmente positivo. En el proceso de prohibición de las armas nucleares se contó con extraordinarios operadores políticos con un manejo muy sofisticado de construir estrategia dentro del marco institucional de la ONU. Pero claro, fue posible movilizar al aparato institucional porque se contaba con una coalición de países que era una contundente mayoría.

También es claro que este proceso de armas nucleares se benefició del conocimiento y la experiencia acumulada en las negociaciones anteriores de desarme humanitario (minas antipersonales y municiones en racimo). Este grupo de líderes operadores diplomáticos que tuvieron que definir la estrategia en el marco de todo este proceso institucional conjuntaban ese conocimiento sólido de los procesos institucionales y de las experiencias *ad hoc* previas.

No habría sido positivo desde el punto de vista político sacar esto del ámbito de las Naciones Unidas. Hay mandatos institucionales claros para que la Organización como tal se aboque al tema del desarme nuclear. Recordemos que la primera resolución de la primera Asamblea General de las Naciones Unidas en 1946 fue sobre el tema de desarme nuclear. A partir de ahí hay muchas expresiones institucionales de esta larga lucha.

Al final, el club nuclear de los países de la sombrilla nuclear, la OTAN, y los países no nucleares de las alianzas militares nucleares, así como los poseedores de armas nucleares, al final, al estar en contra del proceso decidieron no asistir y dejar la silla vacía en las negociaciones.

Las plataformas siguen siendo las formales de las relaciones internacionales interestatales. Sin embargo, con el advenimiento de la sociedad civil, del espacio y la opinión pública global, los gobiernos tienen una presión mayor por responder a las preocupaciones sobre la legitimidad de sus actos.

Hay una necesidad de que los gobiernos, aunque están negociando sobre la base del interés nacional, deban dejar o abrir un espacio para enviar una señal de que se está en la dirección correcta y respondiendo a las demandas de la ciudadanía global y globalizada y de la opinión

pública de alcance global. Esto precisamente por el advenimiento de la conectividad con las redes sociales donde se van circulando con mucha más facilidad estas aspiraciones de justicia, equidad, legitimidad y de atender las necesidades de la humanidad.

¿Cuáles son las ventajas y desventajas del uso de la estrategia name and shame en las violaciones de derechos humanos en las negociaciones internacionales?

Hay mucha crítica frente a esta estrategia de “humillar” públicamente exponiendo a los países que incumplen o violan las normas. No obstante, a ningún país le conviene y no le gusta a nadie estar sentado en el banquillo del acusado. Y por ello hay un impacto, no necesariamente con la rapidez que deseamos, pero muy a menudo hay un impacto. Si tomamos el ejemplo de las revelaciones sobre violaciones de derechos laborales en Qatar en la construcción de la infraestructura para el mundial de fútbol, hubo un proceso de denuncia ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Se llegaron a activar los diversos mecanismos de resolución de conflictos que tiene la OIT. Desde mi perspectiva, que los países reaccionan frente a la presión internacional y con cierta frecuencia, no siempre, hacen concesiones. Tal vez no las que quisiéramos, pero muchas veces hay ajustes en la conducta del Estado.

Otro ejemplo puntual, en Naciones Unidas se llevó a Nicaragua al Consejo de Derechos Humanos y se adoptó una resolución que contempló un llamado puntual a la liberación de los presos políticos después de la crisis de 2018. En ese momento eran 500 o 600 personas. En la siguiente oportunidad en la que iba a haber un escrutinio, el régimen puso en libertad a 490 presos, más o menos. Hay cierto goteo. Las cosas parecen pequeñas, pero sí casos de hay algunas concesiones.

El *name and shame* es un tema que para muchos es una suficiente calamidad estar en una plataforma que tengan que estar respondiendo y rindiendo cuentas porque tienen que dar explicaciones, aunque tengan que negar los hechos y liberar información para ver cómo se va a responder y de una manera u otra, se les pone presión.

El *name and shame* es una parte fundamental de esta exposición frente al no cumplimiento de las obligaciones. Esa exposición como tal tiene una consecuencia política. Como no tenemos en la comunidad internacional la posibilidad de recurrir al castigo, el *exposure to non-compliance* es parte de la disuasión que usa la comunidad internacional.

No necesariamente el único factor que desencadena el cambio porque sabemos que el cambio también es un proceso resultado de la propia interacción de los factores en la sociedad.

Si tomamos el caso de los países de América Latina que estuvieron bajo la lupa de las Naciones Unidas durante el tiempo de las dictaduras militares, la presión internacional jugaba un papel. En el caso de Chile, Argentina, Guatemala, El Salvador, todos los países que se meten bajo la órbita del escrutinio de la comunidad internacional. Yo pienso que ese escrutinio juega un papel en algún momento.

¿Cuál ha sido su experiencia con las diferentes culturas y sus visiones de cómo desarrollar una negociación internacional?

Es muy interesante. Como costarricenses, hacemos parte de la matriz cultural de Occidente. Uno empieza a mirar a donde están esas líneas de comodidad para uno. Cuando le toca negociar con culturas no occidentales, en algunos casos es sencillo, en otros es más duro cuando son culturas que tienen un papel totalmente distinto para las mujeres.

Esa parte es muy dura porque corresponde la comunicación con delegados de culturas en las que, por ejemplo, no se le da la mano a la mujer al saludar, ahí hay de partida un cierto choque que tiene un impacto emocional. Me interesa mucho ese tema del *approach* de cada cultura y eso sí lo he visto: el tema de la racionalidad versus la pasión. Se habla de las tres grandes corrientes culturales en las negociaciones internacionales que dividen a las culturas entre *face, value and honor*. Las culturas asiáticas tienden a tener un énfasis en “salvar cara”, en occidente sobre todo en los países industrializados hay mayor énfasis en la argumentación racional, tienden al argumento, son elocuentes y racionales. Hay una estructura muy cartesiana en la forma en que trabajan. Y está la tradición del *honor*, que es sobre todo en las culturas del Medio Oriente y América Latina, donde incluso se recurre más a la exaltación. Esa parte es muy notoria.

En todo proceso colectivo hay siempre un núcleo de liderazgo y eso se ve en una sala o en una conferencia donde siempre hay un porcentaje pequeño de actores que ejercen mayor liderazgo porque se involucran de una manera más intensa en la discusión sustantiva. No sé si es el caso en todas las negociaciones. Un pequeño núcleo que por su participación en la discusión, tiene una influencia mayor y lidera la discusión sustantiva.

Esta dinámica juega distintos papeles de acuerdo con el momento de la negociación en el que se esté. Siempre hay que empezar con una

discusión, lo que llamamos un *general exchange of views*. En este uno va tomando las posiciones de país, las va agrupando, va viendo cuales son los temas contenciosos, donde hay convergencia, diferencias y desacuerdos. Ahí se van identificando las zonas de potenciales acuerdos.

En ocasiones, pueden entrar a jugar otros factores que determinan esa tendencia general que se mira, por ejemplo, la existencia de burocracias o de maquinarias de negociación más especializadas, cosa que evidentemente los países industrializados tienen mayor fortaleza. Los Estados pequeños los delegados a veces son todólogos y no tienen la posibilidad de especializarse tanto en los temas concretos. A la vez, estos países juegan un papel muy interesante porque tienen posibilidad de centrarse en la visión general y no quedarse en enredadas discusiones de especialistas y técnicos que muchas veces dificultan el avance.

¿Cuáles obstáculos enfrentan las mujeres en el mundo de las negociaciones internacionales y qué acciones se pueden implementar para generar un cambio sobre estas desigualdades?

Ese es un tema central. Allí hay puntos sobre los cuales reflexionar. Aún no hay suficiente representación, muy a menudo el liderazgo enfrenta desafíos especiales y también hay diversas expectativas sobre el estilo de las mujeres en las negociaciones. El que haya mujeres negociando en posiciones decisivas, ya sea en la estructura de negociación o como integrantes de delegación, todavía es la excepción más que la regla. Eso es factual. Todavía hay mucho más trabajo que hacer para lograr que haya una mayor equidad en la participación de las mujeres en las negociaciones internacionales y en el aporte que puedan dar estando en posiciones de liderazgo en las que tienen más poder de decisión.

Entremos a analizar las percepciones y los roles de género. Hay enfoques tradicionales que esperan que las mujeres, ya sea por genética o por socialización, tengamos más tendencia a estilos más cooperativos y menos competitivos, mientras que el hombre se conoce por tener más habilidades para los ambientes más competitivos, las mujeres lo hacen mejor en ambientes colaborativos y para negociar para una colectividad más que para sí mismas. Es necesario, primero que todo no encasillar, las mujeres también pueden desempeñarse en esos papeles de negociaciones competitivas y los hombres en espacios colaborativos. Hay que trabajar con las diferencias de género de una manera que aporte más al resultado final. Pero lo cierto es que, a pesar de la existencia de

patrones de comportamiento derivados de profundos roles de género socialmente arraigados, tanto hombres como mujeres son capaces de desempeñar diferentes roles y estilos de negociación de acuerdo con la fase, el tipo y los detalles de cada proceso de negociación, especialmente cuando se someten a capacitación. Otros factores como la educación formal, la capacitación y la experiencia desempeñan un papel fundamental y disminuyen la presencia de diferencias de comunicación basadas en el género, patrones de habla y estilos de negociación y rendimiento.

Después está el tema de liderazgo y autoridad de las mujeres desempeñándose en puestos de autoridad. Con las mujeres sin duda hay un mayor desafío. A menudo la mujer tiene que ganarla, no viene automática o inherentemente asignada con el cargo y frecuentemente se le pone a prueba. También la valoración del desempeño es sesgada cuando se trata de las mujeres. A la mujer se le juzga y mide con parámetros distintos y casi siempre más rigurosos. Hay una visión siempre más crítica con respecto al desempeño de la mujer en posiciones de liderazgo.

Hay que tratar de incorporar esas diferencias que existen y convertirlas en un factor cualitativo que apoya el proceso de negociación. Y sí, efectivamente, esta realidad implica una necesidad de trabajar bastante con mujeres líderes para fortalecer todavía más todo este instrumental de habilidades y los manejos de negociación para que haya muy buena participación, pero también la posibilidad de manejar situaciones de dificultad en las negociaciones.

Hay que trabajar sobre la conformación de las delegaciones. Si necesitamos que haya más mujeres que trabajen o se involucren en las negociaciones de desarme, seguridad, negociaciones de paz, hay que trabajar con los estamentos de seguridad, hay que allegar más convencidos de la temática trabajando e involucrando al liderazgo que toma las decisiones en esos sectores. Y ciertamente que hay que tener instrumentos, conscientes y racionales, para potenciar la participación de las mujeres en los procesos de negociación.

Para las personas de mi generación no había tanto instrumental a nuestra disposición como hay hoy en día. Hoy en día las mujeres de nuevas generaciones que están tratando de hacer cambios y de involucrarse más en áreas tradicionalmente masculinas, tienen más acceso a recursos de conocimiento y experiencia. Hay que fortalecer los programas de formación para generar más autoconciencia en las mujeres líderes sobre cuáles son las dimensiones de género que existen, y tener más acceso a

diferentes instrumentos de fortalecimiento y empoderamiento del desempeño de procesos de negociaciones.

Se exige a las mujeres que rompan más estereotipos de socialización y exijan mejores representaciones en las mesas de negociación, especialmente en áreas tradicionalmente “masculinas”. Para ello, la transferencia intergeneracional de conocimientos sería muy valiosa para las nuevas generaciones.

Desde el punto de vista cualitativo, vamos progresando en el sentido que tenemos las lecciones aprendidas y sabemos más en que tenemos que focalizar hacia adelante. Ya la siguiente generación va a tener más conocimientos sobre cuáles son los desafíos principales.

¿Qué le parece las dinámicas de coaliciones, principalmente de Estados pequeños para superar la asimetría de las negociaciones?

Es una estrategia general de formar coaliciones, evidentemente para ganar mejores términos de negociación, pero desde mi punto de vista, y al menos con el caso de Costa Rica, no necesariamente siempre nos alineamos con actores pequeños, sino que esta línea de política se desarrolla más bien como un enfoque formación de alianzas ad hoc. En algunos momentos podemos hacer parte de países pequeños, y en otros momentos nos inclinamos más por ser parte de coaliciones basadas más sobre la identidad o sobre temas sustantivos.

En el caso de Costa Rica creo que es una estrategia positiva de no casarse siempre con los mismos, sino tener una diversidad porque cada negociación es distinta. Tener esta diversidad de alguna manera también es un poco sorpresiva: no nos leen siempre desde la misma manera. En algunos temas vamos a estar con algunos Estados, en otros temas con otros. Esto genera ciertamente una riqueza.

Por ejemplo, todo lo que tiene que ver con derechos humanos y ambiente posiblemente estamos muy cerca con los países europeos, pero en temas nucleares no tan cerca. O con Estados Unidos podemos tener más cercanía en algunos temas que en otros, y con países pequeños podemos tener algunos temas que nos unen, pero quizás no necesariamente estamos de acuerdo con el enfoque sustantivo que estos países tienen con respecto a derechos humanos o temas de democracia en términos generales.

Veo pocas coaliciones de Estados pequeños versus Estados grandes. Por ejemplo, hay un *Forum of Small States (FOS)*, pero ese FOS no hace

negociaciones. Los 70 países miembros no hacen negociaciones. Yo no veo, desde mi propia experiencia, esa estrategia de países pequeños versus países grandes como central a la formación de alianzas. Lo que más se trata es buscar diversidad para tener mayor *leverage*: unos grandes, otros más medianos, pero siempre sobre la base de las opciones temáticas. A menudo hay posicionamientos más fuertes como los que resultan de las diferencias Norte-Sur.

Es cierto que con el Tratado Nuclear eran las potencias nucleares las que no apoyaron el tratado, se puede ver desde el punto de vista de la política de poder, pero no creo que sea solamente sobre el tamaño del Estado. Usted junta a Brasil, México, Sudáfrica. Es cierto que este proceso fue dirigido por países no nucleares, potencias medianas y países pequeños, efectivamente. Si, evidentemente no eran los países más poderosos desde el punto de vista militar, pero si usted junta a todos los países e incorpora otras variables, los países del club no-nuclear hacen un porcentaje mayor de la población mundial que los otros países.

Es efectivamente un movimiento alternativo que surge de una movilización de la agencia de los países no-nucleares. Desde el punto de vista de los países nucleares se quiere decir que estos son el grupo de los chiquitos, pero Indonesia no es un país pequeño, Brasil no es un país pequeño, México no es un país pequeño. Si usted lo quiere ver desde el punto de vista de economía política, es evidente que el club nuclear está en el norte global, y que la mayor parte de países no nucleares están en el sur global, eso es ciertísimo.

¿Existe un mito fundador de Costa Rica como el Estado desmilitarizado, pacífico y ambientalmente responsable? ¿Exporta el país activamente esta imagen en su política exterior?

Mi visión es que sí, efectivamente es un modelo que Costa Rica exporta activamente, pero que también está fundado en ciertos parámetros de evidencia. Por ejemplo, si estamos hablando de promover el concepto de seguridad humana, es cierto que nosotros tenemos una serie de indicadores en los que a nivel internacional *rankeamos* en una posición superior a lo que las capacidades materiales del Estado indicarían. Eso activa de alguna manera el *soft-power* de Costa Rica y la capacidad de agencia y de voz.

Cuando uno está en Ginebra en las Naciones Unidas tiene una visión mucho más amplia porque como ahí funcionan tantos organismos es-

pecializados que ven una cantidad muy grande de temáticas, uno tiene posibilidad de aquilatar que en muchas de las discusiones que se dan a nivel internacional, Costa Rica tiene fortaleza de política pública.

Voy a poner dos ejemplos muy concretos. La primera conferencia del mundo sobre calidad del aire con la OMS y la UNFCCC. Cuando llegó el momento que algunos países hicieran unos compromisos voluntarios sobre la calidad del aire, el único país de América Latina que lo hizo fue Costa Rica. Y cuando se expusieron algunos mecanismos internos, resulta que Costa Rica era de los pocos países que tenían un mecanismo para la medición permanente de la calidad del aire. Entonces cuando ya vino el momento de hacer los compromisos, Costa Rica ya tenía una plataforma.

Otro ejemplo fue con la discusión de un estudio sobre el incremento de las horas de calor intenso producto del cambio climático, en el mundo del trabajo, sobre todo en agricultura, construcción, etc. En el momento en que este grupo se lo está presentando a la OIT, Costa Rica presentó su reglamento sobre el estrés térmico. El país estaba adelante.

Nosotros también tenemos áreas de mejora. Hemos tenido una actitud de ser cándidos y en ese sentido transparentes. No negamos nuestras brechas o desafíos.

¿Cómo ha cambiado la política del poder en las negociaciones internacionales en los últimos años?

Un aspecto que quedó claro es que una de las actividades centrales que realiza la comunidad internacional que es la definición de normas, de reglas, ya no está totalmente supeditado a la política de poder tradicional. En este caso los países no-nucleares decidieron tomar en sus manos ese proceso que normalmente estaba “reservado” a los países de mayor poderío. Me parece que esto es central: pasar de *norm-takers* a *norm-entrepreneurs*.

Podemos decir que el espacio de juego es más plural. Es una de las características del nuevo entorno multilateral, diversidad de liderazgos y de agencia y esto es especialmente cierto en las discusiones de preocupaciones esencialmente globales que tienen una incidencia en toda la humanidad más allá del poder, pues son temas que no pueden ser resueltos por un solo actor, independientemente de su poderío.

Aprendizajes de cinco casos de estudio latinoamericanos

Diego Escalante y Dennis P. Petri⁵⁴

Lo plasmado en los anteriores capítulos no son solo bases conceptuales teóricas, sino que también están respaldadas por la realidad internacional y los diversos procesos de negociación que esta atañe. En este capítulo se estudian seis casos de estudio a nivel latinoamericano del siglo XXI. No todos son ejemplos de negociaciones exitosas, como es el caso del golpe de Estado en Honduras y el proceso de mediación liderado por el Vaticano en Venezuela. Otros, como el proceso de adhesión de Costa Rica ante la OCDE, son ejemplos de negociaciones exitosas. Casos como la mediación del Vaticano en el conflicto venezolano demuestran que el éxito o no de una negociación no determina los aprendizajes y el valor de estas para la negociación internacional.

Los casos de estudio seleccionados demuestran el rol protagónico de los nuevos actores como las empresas farmacéuticas y las negociaciones por las vacunas contra el COVID-19. Otros, como la resolución de la Asamblea General de la ONU, sobre el traslado de la embajada de los Estados Unidos en Israel, dejan ver cómo las motivaciones internas y electorales influyen en el ámbito internacional y cómo los foros internacionales se deben abordar con técnicas adecuadas a las características de este. En general, los casos expuestos a continuación evidencian un sistema internacional más complejo que nunca, con una gran variedad de actores, nuevos temas y escenarios de negociación con dinámicas particulares que dejan atrás un pasado en el cual los Estados predominaban como actores tratando casi exclusivamente temas relacionados con la seguridad.

54 Este capítulo retoma ideas de las discusiones con los estudiantes de las dos primeras ediciones (2021) del curso de "Negociación Internacional en América Latina" de la Especialización en Relaciones Internacionales y Política Exterior de América Latina de FLACSO Costa Rica impartido por el Profesor Dennis P. Petri.

La adhesión de Costa Rica a la OCDE: el buen *timing* y las negociaciones multinivel

Desde el final de la administración del presidente costarricense Óscar Arias Sánchez en el 2009, se expresó el interés por parte del Estado de Costa Rica de ingresar a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, grupo que vela por las buenas prácticas en las políticas públicas (Mora, 2020). En la administración siguiente, bajo la presidencia de Laura Chinchilla Miranda, formalmente se expresó la intención de unirse al organismo, y se inició un *lobby* de los otros miembros para la anticipada aceptación. Para el año 2017, en la administración Solís Rivera, los países miembros acuerdan abrir conversaciones para la adhesión, producto de un eficaz *lobby* político por parte de Costa Rica (Mora, 2020).

Después de un largo proceso, la administración Alvarado Quesada impulsó las modificaciones legislativas, de prácticas y de políticas recomendadas por 22 comités de la organización para cumplir con sus estándares. Se realizaron cambios en la política de competencia, un rediseño del sistema nacional de estadísticas y la instauración de la responsabilidad penal de las personas morales por sobornos en el extranjero, entre otras (Madrigal, 2021). Esto, junto al *lobby* político entre los países miembros, evidencian un *two-level game* de Putnam, en el cual se requieren de negociaciones en múltiples niveles y con una diversidad de actores al mismo tiempo.

A través de un trabajo conjunto entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el año 2020 la OCDE invita formalmente a Costa Rica a convertirse en un Estado miembro tras haber adoptado las medidas necesarias tramitadas bajo una comisión legislativa especial que dictaminó varios proyectos de ley (Mora, 2019). Este proceso finalmente culminó el 25 de mayo del año 2021 cuando formalmente Costa Rica se convirtió en el miembro número 38 de la organización.

La perspectiva de la Asamblea Legislativa

La Asamblea Legislativa de Costa Rica del periodo 2018-2022 consistió en siete partidos políticos distribuidos en 57 curules (La Nación, 2018). Este multipartidismo y el fraccionamiento inclusive dentro de los mismos partidos inevitablemente dificulta la negociación política y la posibilidad de llegar a acuerdos, a pesar de que la adhesión a la OCDE no

necesariamente resulta en posiciones controversiales o altamente polarizadoras. Inclusive, la adhesión puede verse como un logro para el país, lo cual provee réditos políticos para los distintos partidos políticos. El margen de acción que tienen los partidos políticos les permite reformar los proyectos de ley requeridos conforme sus intereses, siempre y cuando cumplan con los mínimos establecidos por la OCDE.

La perspectiva del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo tiene más que perder de un fracaso de la negociación que la Asamblea Legislativa. Aceptar continuar con este proceso de adhesión trae grandes responsabilidades y compromisos para completar la adhesión. Negociar con la Asamblea Legislativa necesariamente significa llegar a compromisos y a acuerdos, pero con la posibilidad que el Comité de la OCDE los rechace si estos no cumplen con los mínimos requisitos. Al solo contar con diez curules, el partido Acción Ciudadana del gobierno debe entablar negociaciones con todas las fracciones para poder llegar a la mayoría requerida.

Aprendizajes para las negociaciones internacionales

- Las relaciones siempre son asimétricas, pero esto no significa que la negociación internacional deba desarrollarse únicamente a favor de una de las partes. La OCDE representa muchos Estados desarrollados y, además, tiene un peso histórico importante, pero su Comité permite bastante flexibilidad a la hora de realizar los cambios sugeridos, lo cual abre el margen de negociación. Para muchos, ser parte de la OCDE representa para Costa Rica cierto prestigio y logro nacional para mejorar en sus políticas públicas, mientras que la OCDE se ve fortalecida al expandir su presencia en el mundo y recibir más dinero por el costo anual de membresía.
- La negociación internacional puede ocurrir en diferentes niveles (Ejecutivo, Legislativo, Judicial, sociedad civil, medios de comunicación). El gobierno, que depende estrictamente de las decisiones y acuerdos que se puedan entablar con la Asamblea Legislativa, puede utilizar al Congreso como *leverage* ante la OCDE, mencionado la inviabilidad política de algunas de las recomendaciones que la organización le haya emitido al país ante una la oposición

de una o varias fracciones legislativas. Un ejemplo en específico fue el proyecto de cohecho, el cual necesitó un nuevo dictamen ante la imposibilidad de su aprobación. Esto también contribuye a nivelar la asimetría que puede existir entre la OCDE y Costa Rica, quien tiene mayor interés en que las negociaciones sean exitosas y más por perder si fracasan. Por parte de la OCDE, se recibieron a diputados de la comisión especial de la OCDE, posiblemente en busca de cambiar la opinión sobre cierto proyecto necesario para avanzar en la adhesión (Ruíz, 2019).

- El *timing* puede resultar ser un elemento esencial. El trámite de los proyectos de ley finalizó en la mitad de los periodos presidenciales y legislativos, lo cual permitió cierta cohesión y voluntad de las partes involucradas. La cercanía a una campaña electoral posiblemente hubiese afectado negativamente el proceso, al politizarlo y llenarlo de obstáculos adicionales. Fue una decisión acertada por parte del gobierno impulsar los proyectos para la adhesión al inicio de su mandato.

El golpe de Estado en Honduras 2009 y el mal manejo de las ventajas en negociación

En el año 2009 y como resultado de una crisis entre los poderes de la República, el presidente hondureño Manuel Zelaya fue destituido de su puesto a través de las Fuerzas Armadas, las cuales, además, lo exiliaron en Costa Rica (El País, 2009). Durante su mandato, Zelaya había estrechado la relación con gobiernos socialistas como el venezolano, nicaragüense y el cubano, hecho que culminó con la adhesión de Honduras a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA). Zelaya había mantenido una línea política y económica de izquierda y rompió con la tradición histórica de derecha, ante la objeción de diferentes grupos de interés como la clase política, la oligarquía económica e inclusive contra los intereses del narcotráfico (Sáenz Leandro y Valenciano Hernández, 2019).

En el año 2009, el mandatario impulsó una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de permitir su reelección. Este proceso fue rechazado por la Corte Suprema de Justicia quien lo declaró inconstitucional. A pesar de esto, Zelaya continuó con el referéndum, evento que culminó con su detención por parte de las Fuerzas Arma-

das y con la instalación del presidente del congreso de Honduras, Roberto Micheletti (Matul, 2009).

El consejo permanente de la Organización de Estados Americanos condenó los hechos, los cuales se catalogaron como una “alteración al orden democrático”, se abogó por el restablecimiento de la democracia en Honduras y se suspendió a dicho país de la organización hasta que se restaurara el gobierno electo democráticamente. Zelaya fue exiliado a Costa Rica, en donde iniciaron una serie de acercamientos entre él y Micheletti, mediados por el presidente costarricense en ejercicio Óscar Arias (Thompson, 2009).

Tras meses de diálogo y un fallido acuerdo llamado Pacto de San José, la negociación fracasa. En los primeros días del golpe de Estado, el presidente Zelaya había recibido el respaldo de la comunidad internacional, desde la OEA y la Unión Europea, hasta los Estados Unidos (Matul, 2009). Sin embargo, con el enfriamiento de la negociación y el paso del tiempo, la posibilidad del regreso de Zelaya al poder fue perdiendo fuerza ante su incapacidad de mantener credibilidad ante la comunidad internacional, la cual, además, perdió interés. Por su parte, Roberto Micheletti nunca cedió en las demandas de la contraparte, lo cual jugó a su beneficio ya que se situaba en una posición favorable y de poder, pues sabía que el tiempo estaba a favor.

La perspectiva de Micheletti

Micheletti contó con el respaldo de las Fuerzas Armadas y de los poderes de la República de Honduras, además de los recursos e información que la silla presidencial le otorga. Una exitosa negociación no necesariamente era su prioridad número uno, ya que se encontraba en una posición ventajosa como opositor de Zelaya. Si bien la comunidad internacional se manifestó en contra, Micheletti sabía que el poder de esta era limitado y se debilitaba con el tiempo. Alargar la negociación lo más posible o inclusive obstaculizarla sin comprometerse, fue la estrategia seleccionada. El tiempo estuvo a su favor, ya que el *statu quo* significaba su mantenimiento en el poder, o más precisamente, la ausencia de Zelaya en este.

La perspectiva de Zelaya

Contrario a Micheletti, Manuel Zelaya se encontraba en una posición de menor poder y con poca flexibilización. Exiliado de su país y sin

el respaldo de los poderes de la República, era la parte que más tenía que perder si la negociación fracasaba, como efectivamente sucedió. El respaldo de la comunidad internacional, sin embargo, le brindó más fuerza a su posición, la cual pudo usar para negociar con su contraparte.

Aprendizajes para las negociaciones internacionales

- Esta situación hace evidente la importancia del *timing* y de aprovechar las ventajas al inicio de una negociación. El dinamismo del sistema internacional causa que algunos temas pierdan atención e interés rápidamente, aspecto que no fue aprovechado por Zelaya, pero sí por Micheletti y sus aliados, a quienes les fue más fácil actuar sin la vigilancia y atención de la comunidad internacional.
- Otro aprendizaje es que el éxito en una negociación interna puede depender de la capacidad de mantener legitimidad a nivel internacional. El respaldo internacional a Zelaya era clave para su posición, pero él no supo cómo aprovecharla.
- La negociación internacional puede ser multinivel, involucrar a actores como la sociedad civil, la comunidad internacional, actores nacionales, entre otros. Esto complejiza el proceso de negociación, ya que se requiere tomar en consideración la posición de estos factores. En este caso, la opinión de la OEA o de la comunidad internacional no parece haber determinado el resultado de las negociaciones, pero sí se cuestiona si Manuel Zelaya supo aprovechar este respaldo a su favor.

El rol del Vaticano como mediador del conflicto político en Venezuela: negociación sin la voluntad para llegar a un acuerdo

En el año 2016, protestas, manifestaciones y enfrentamientos en las calles entre las autoridades del gobierno de Nicolás Maduro y sus opositores llevaron a un proceso de mediación liderado por el Vaticano (Altheide, 2018). El Vaticano ya había hecho de mediador en los diálogos entre el chavismo y la oposición, representada por tres de los cuatro partidos de oposición y Pietro Parolin quien fungía como representante y secretario de Estado del Vaticano. El Vaticano, y especialmente el papa Francisco, representaba cierta afinidad cultural entre las partes, al ser

de origen latinoamericano, factor que contribuyó a la idoneidad de su papel. Es así como en octubre de ese año, representantes de ambas partes volaron al Vaticano y acordaron iniciar una mediación.

Durante el proceso, Diosdado Cabello recriminó que la Santa Sede estaba excediéndose en sus funciones como mediador. Argumentó que las razones de la oposición eran las mismas que las del Vaticano (Romero-Castillo, 2017). La oposición se negó a asistir a una mesa de diálogo, pues alegó que el oficialismo había incumplido su palabra, específicamente la liberación de presos políticos. A finales de año, el Papa Francisco invitó a Nicolás Maduro al Vaticano para continuar con las negociaciones, las cuales no se concretaron y lo cual dio por terminado el diálogo (Deutsche Welle, 2019).

Los altos niveles de polarización, la parcialidad de la información difundida y la censura de esta por parte del gobierno, y la poca legitimidad de las partes dificultaron este proceso, el cual no produjo resultados concretos. Cabe resaltar que este no fue el primer esfuerzo de mediación en el país, sino el cuarto en el siglo XXI. Probablemente fue el último.

En el año 2019, ante la crisis constitucional creada a partir de la autoproclamación de Juan Guaidó como presidente y el sucesivo respaldo internacional que recibió, Nicolás Maduro solicitó nuevamente al Papa que se involucre en el diálogo como mediador (Radio Televisión Martí, 2019). En la respuesta filtrada del Papa, no acepta ni niega mediar, pero sí recuerda que lo acordado en anteriores procesos no fue implementado, al referirse a los procesos en República Dominicana y los de la misma Santa Sede. El Papa expresó la disposición del Vaticano de mediar si ambas partes lo pedían, elemento que, como se ha visto, es esencial para una negociación. Cabe resaltar que la carta fue dirigida al “excelentísimo señor” y no “presidente”, Nicolás Maduro, acto que demuestra la importancia que la forma puede tener en una negociación (D’Olmo, 2019).

La perspectiva de Nicolás Maduro

El gobierno tiene una posición ventajosa al estar en el poder, con recursos y medios a su disposición. Durante el gobierno de Nicolás Maduro, los diversos estallidos sociales, por más largos y populares, tarde o temprano han acabado. Esto significa que el gobierno sabe que alargar el proceso de negociación lo más posible juega a su favor, lo cual permite que la oposición, la comunidad internacional y las protestas a nivel nacional pierdan su impulso.

La perspectiva de la oposición

La oposición al régimen de Maduro de cierta forma se legitima al participar en los procesos de mediación y negociación. Sin embargo, históricamente la oposición en Venezuela ha sufrido de una falta de cohesión y de liderazgo en sus estructuras, lo cual dificulta los compromisos al tener que consultar con diferentes grupos dentro de la misma. Indudablemente, una negociación con el Vaticano resulta en atención por parte de la prensa y comunidad internacional, las cuales han sido sus mayores aliados.

Aprendizajes para las negociaciones internacionales

- La negociación puede ser utilizada para ganar tiempo y descomprimir la tensión social y política de un determinado momento, motivos que pudieron impulsar la participación de las partes en la negociación a pesar de que parezca no existir un interés sincero en llegar a un acuerdo.
- Un proceso de mediación puede ser un incentivo para las partes del conflicto, especialmente cuando estas han sido deslegitimadas y son incapaces de imponer sus intereses en el conflicto. Aceptar una negociación demuestra la buena voluntad e intenciones de las partes, quienes pueden secretamente saber que no se llegará a un acuerdo, porque no se puede o porque no se quiere.
- Uno de los aspectos más importantes en el proceso de negociación es la documentación de la situación previa al inicio del proceso. La situación sociopolítica de Venezuela no permite contextualizar correctamente la situación debido a la carencia de información y la parcialidad de esta, lo cual dificulta el establecimiento de acuerdos.

La Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre el traslado de la embajada de Estados Unidos en Israel

En el año 2017, el presidente estadounidense Donald Trump anunció el traslado de su embajada en Israel de Tel Aviv a Jerusalén. En una decisión inusual, la Asamblea General de la ONU aprobó una resolución en

la cual condenaba la decisión estadounidense, con 129 votos a favor y 9 en contra (Deutsche Welle, 2017). Uno de los países que se unió a la posición estadounidense fue Guatemala, el cual también procedió a mover su embajada a Jerusalén. Históricamente, Israel ha sido un gran aliado comercial de Guatemala, pues le vende armas, entrena a sus soldados y le supe de equipo y tecnología militar, especialmente durante la época de Ríos Montt (De Ferrari, 2018). Políticamente, Guatemala fue el segundo país en reconocer la existencia de un Estado judío, primera nación en abrir una embajada en Jerusalén (pero que movió en 1980) y el primero en la región en establecer relaciones diplomáticas con el país cuando fue creado (Wallace, 2017).

El Estado guatemalteco cuenta con una población evangélica influyente, mucha de la cual fue responsable del triunfo del presidente Jimmy Morales en el 2016, similar a parte del respaldo evangélico de Donald Trump. También, Guatemala recibió en el 2016, USD\$ 297 millones en ayuda por parte de Estados Unidos, apoyo el cual el presidente Trump había anunciado su intención de reducir (BBC, 2017). Estos factores pueden explicar la decisión de mover la embajada a Jerusalén, buscar mantener la ayuda de Estados Unidos e Israel, y apelar a los votantes evangélicos dentro de Guatemala.

La perspectiva de los Estados Unidos

Estados Unidos toma esta decisión al saber de las posibles consecuencias que traería, principalmente en el seno de las Naciones Unidas y la Asamblea General. Su interés es meramente político: dar un respaldo al gobierno de Israel y enviar un mensaje a sus votantes evangélicos. Posiblemente, agradezca el apoyo a quienes acompañaron esta decisión al mismo tiempo que lo utiliza para proyectar la visión opositora al multilateralismo de su administración.

La perspectiva del gobierno de Israel

El gobierno de Israel recibe de manera positiva el anuncio de los Estados Unidos, consciente que su respaldo internacional es sumamente limitado. Lejos de tomar medidas para castigar o demostrar su desagrado con los países que no respaldaron la moción de la Asamblea General, más bien agradecen a los pocos que sí mostraron su respaldo. El gobierno de Israel mantiene un pragmatismo en sus relaciones interna-

cionales, evita hacer enemigos y procura conservar a sus aliados más cercanos como los Estados Unidos.

Aprendizajes para las negociaciones internacionales

- Si bien en el momento la motivación de Guatemala para respaldar dicha posición no pareció ser obvia, el beneficio de una negociación puede materializarse tiempo después y de diferentes maneras. Posterior a la resolución de la ONU, el gobierno de Israel le donó a Guatemala y a Honduras (quien también se opuso a la resolución) 5 000 vacunas contra el COVID-19 (Gamba, 2021). La cooperación israelí es importante, pero suele ser muy discreta, lo cual demuestra el estilo de negociación del Estado israelí, algo similar al del Vaticano.
- Las amenazas abiertas y directas hechas por el presidente Trump, pese a que no se materializaron, representaron un rompimiento con la diplomacia tradicional en la cual la coerción se hace de una manera más discreta y en un ámbito privado.
- La negociación internacional puede y suele influir, o ser influida por, la política interna. Gran parte de la base electoral de Trump la constituyeron las personas evangélicas, quienes suelen ser pro-Israel, lo cual se presenta como una posible razón del actuar de Trump y del gobierno de Guatemala.
- El caso resalta el abandono que sufrió Estados Unidos en la Asamblea General, debido a lo inusual de su decisión y la falta de experiencia de sus líderes quienes no intentaron o fracasaron en la negociación para conseguir apoyo.

Negociaciones con las productoras de vacuna COVID-19: ¿Estados pequeños a merced de grandes farmacéuticas?

El acceso a las vacunas contra el COVID-19 ha representado un gran desafío para los Estados menos desarrollados y pequeños. Mientras que los países productores y más desarrollados representan sólo el 16% de la población mundial, han comprado más de la mitad de las vacunas producidas en el mundo, mientras que los países pobres y en vías de de-

sarrollo hacen todo lo posible para recibir pequeñas dosis de vacunas, si es que las reciben (Lima, 2021). El mecanismo COVAX —una iniciativa de colaboración global para asegurar una distribución equitativa a escala global de productos de diagnóstico, tratamientos COVID-19 y vacunas— ha fracasado en lograr su objetivo. A pesar de los esfuerzos, para el 11 de octubre de 2021, el 98% de la población de los países de bajos ingresos seguía sin vacunar y solo el 5% de la distribución de las vacunas a nivel mundial habían sido distribuidas por el mecanismo (Furneauux y Goldhill, 2021).

Las negociaciones con las empresas se han realizado a puertas cerradas con los gobiernos, lo cual los puso en una situación comprometedor con su ciudadanía y otros actores como los parlamentos, como ocurrió en Costa Rica. El interés por el contenido del contrato con la compañía Pfizer junto con la disconformidad relativa al ritmo de entrega de las vacunas compradas por el gobierno de Costa Rica, llevó a algunos miembros del Poder Legislativo a intentar llamar a comparecer a un representante de la empresa farmacéutica, esfuerzo que no fue concretado al perder apoyo (Ramírez, 2021).

Las empresas han sido objeto de críticas en otros ámbitos como la propia negociación de los contratos. La empresa farmacéutica Pfizer les solicitó a los gobiernos de Brasil y Argentina poner a activos soberanos como daño colateral por cualquier costo legal a futuro durante las negociaciones por la vacuna del COVID-19 (Nawrat, 2021). Muchos de los países que han establecido acuerdos con la compañía han ofrecido indemnidad a los productores como parte de sus contratos. En el caso de Argentina, la empresa requirió la introducción de una nueva ley para permitir la indemnización y determinar al Estado como responsable en caso de tener que realizar una compensación. A pesar de este esfuerzo, Pfizer solicitó eliminar su responsabilidad legal en casos de negligencia o malicia, petición que fue negada por el presidente Fernández (Davies, Furneauux, Ruiz y Langlois, 2021). Posterior a esto, la empresa pidió que activos soberanos como reservas de bancos, embajadas o bases militares, sirvieran como daños colaterales. Las negociaciones finalmente fracasaron porque el gobierno argentino no estuvo dispuesto a ceder ante esa petición y optó por otros productores de vacunas.

Estas negociaciones se han caracterizado por su secretismo entre los gobiernos y las farmacéuticas. Las cláusulas de confidencialidad han mantenido ocultos los detalles de los contratos, los cuales se han detallado a puertas cerradas y con poca transparencia. Aspectos como el

costo y las especificaciones de distribución no han sido hechas públicas. Dicho esto, expertos como Jonathan García explican que esta es una práctica común en las negociaciones entre farmacéuticas y gobiernos, las cuales buscan fraccionar el mercado y así poder negociar diferentes precios entre los países según sus recursos y posibilidades (Olmo, 2021). Esto introduce otra dimensión en el conflicto: la confidencialidad de los precios de la vacuna permite que los países menos desarrollados paguen menos y los más desarrollados más.

La perspectiva de las empresas farmacéuticas

Las vacunas son un recurso esencial, limitado y escaso. Por esta razón, las empresas farmacéuticas tienen una posición de poder bastante mayor que la de los países pequeños que les permiten negociar sin mucho que perder. Al ser países pequeños con un mercado relativamente reducido comparado a otros, una negociación que fracase no es su mayor miedo. La confidencialidad de los contratos y de los precios de las vacunas les permite entablar negociaciones con bastante flexibilidad sin temer la reacción de sus otras negociaciones, ya que estos contratos nunca se harán públicos.

La perspectiva de los países pequeños

La situación pandémica, el limitado poder adquisitivo y la poca oferta de vacunas a nivel internacional ponen a los países pequeños y menos desarrollados en una posición de desventaja. La confidencialidad de los contratos puede ser un arma de doble filo. Primero, los precios de las vacunas, al no ser públicos, permiten mayor flexibilidad al no tener que lidiar con la opinión pública si estos se perciben como muy elevados. Sin embargo, esta misma confidencialidad ha sido de conflicto en algunos países, como se mencionó en el caso de Argentina. Al tratarse de vacunas, algo tan esencial para la salud pública y para estabilizar las situaciones económicas de los países, los Estados tienen poco margen de maniobra: o logran concretar las negociaciones o se quedan sin vacunas.

Aprendizajes para las negociaciones internacionales

- En las negociaciones internacionales de la vacuna contra el COVID-19 se evidencian grandes asimetrías de poder. Por un lado, los

países más pequeños que pueden acceder a la vacuna a un precio menor, pero con envíos más pequeños y espaciados, lo cual dificulta lograr la inmunidad de rebaño. Por el otro, a los países más desarrollados quienes pagan más por las vacunas, pero reciben sus dosis mucho más rápido, pueden alcanzar inmunidad de rebaño más rápidamente. En situaciones como la actual, el poder adquisitivo de los Estados sigue jugando un rol fundamental, al mismo tiempo que evidencia las injusticias derivadas de las asimetrías de poder en el sistema internacional.

- El protagonismo de las empresas farmacéuticas en las negociaciones internacionales demuestra cómo una empresa privada puede tener un mayor poder que muchos de los Estados. Este tipo de actor nuevo obliga a los Estados a negociar de diferentes maneras. Algunos Estados están más dispuestos a cambiar sus leyes o comprometerse a ser responsables legales en casos de demandas por la aplicación de la vacuna. Los riesgos que cada Estado está dispuesto a correr en gran parte determinan la aceptación o no del contrato.
- Ante la desventaja que los Estados más pequeños tienen, tanto por su pequeño mercado como por su limitado poder adquisitivo, al compararse con otras naciones, surge la duda sobre si estos procesos se pudieron haber realizado de una manera integrada que hubiera brindado mayor *leverage* a los Estados más pequeños ante las empresas farmacéuticas. Quizás inclusive esto hubiera permitido recibir una cantidad mayor de vacunas en un plazo más corto que el actual. Actuar de manera unilateral durante una crisis mundial puede ser el instinto más inmediato. Posiblemente se desperdiciaron las ventajas que una negociación entre bloques regionales como el SICA o —¿por qué no?— como Latinoamérica, al seguir los pasos de la Unión Europea.

Conclusiones

Los estudios de caso abordados permiten identificar ciertos aprendizajes generalizados. El primero es que un actor puede acudir a una negociación incluso si sabe que llegar a un acuerdo es casi imposible. Aceptar una mediación o un proceso de negociación por sí mismo puede ser una estrategia política, la cual permite que la contraparte pierda po-

der con el tiempo, como en el caso de Venezuela y Honduras. En segundo lugar, la importancia que puede jugar el tiempo, tanto como técnica para alargar una negociación que posiblemente no se quiera completar, como para llevar adelante negociaciones a nivel legislativo en el afortunado momento político.

Los estudios de caso también evidencian ciertas limitaciones a la hora de analizar negociaciones internacionales. La principal de estas es la limitada información que las partes no directamente involucradas reciben. Muchas de estas negociaciones se realizan tras puertas cerradas y de manera privada. La única información que la sociedad civil recibe son fuentes primarias que tienen sus propios intereses, lo cual puede resultar en información parcial, censurada y hasta falsa. De ahí que el análisis de actores toma relevancia, ya que trae consigo la posibilidad de evitar los sesgos al estudiar figuras tan controversiales como Nicolás Maduro, Micheletti o Zelaya.

BIBLIOGRAFÍA

- AFP. 2017. "Guatemala Reafirma 'Decisión Soberana' De Trasladar Su Embajada A Jerusalén". *France 24*, 2017. Disponible en: <https://www.france24.com/es/20171227-guatemala-reafirma-decision-soberana-de-trasladar-su-embajada-jerusalen>.
- Altheide, Emma. 2018. "Vatican Mediation and The Venezuelan Crisis". *Journal Of Dispute Resolution* 2018 (1): 250-263.
- BBC. 2017. *Las Razones De Honduras Y Guatemala Para Ponerse Del Lado De Trump Y Oponerse A La Resolución De La ONU Que Condena La Decisión De Estados Unidos De Reconocer A Jerusalén Como Capital De Israel*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42458083>.
- Davies, Madlen, Rosa Furneaux, Iván Ruiz y Jill Langlois. 2021. "'Held to Ransom': Pfizer Demands Governments Gamble with State Assets to Secure Vaccine Deal". *The Bureau Of Investigative Journalism*. Disponible en: <https://www.thebureauinvestigates.com/stories/2021-02-23/held-to-ransom-pfizer-demands-governments-gamble-with-state-assets-to-secure-vaccine-deal>.
- De Ferrari, Rosa. 2018. "Israel's Close Relationship with Guatemala Has Roots In Country's Civil War". *Panoramas*. Disponible en: <https://www.panoramas.pitt.edu/news-and-politics/israels-close-relationship-guatemala-has-roots-countrys-civil-war-0>.
- DW (Deutsche Welle). 2017. *ONU Condena La Decisión De EE.UU. Sobre Jerusalén*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/onu-condena-la-decisi%C3%B3n-de-eeuu-sobre-jerusal%C3%A9n/a-41896449#:~:text=Con%20128%20votos%20a%20favor,su%20embajada%20a%20la%20ciudad>.

- _____. 2019. *Diario: Papa Dice A Maduro Que Incumplió Acuerdos*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/diario-papa-dice-a-maduro-que-incumplió%38%3B3-acuerdos/a-47494726>.
- El País. 2009. *El Ejército De Honduras Detiene Al Presidente Zelaya Y Lo Expulsa A Costa Rica*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2009/06/28/actualidad/1246140016_850215.html.
- Furneau, Rosa y Olivia Goldhill. 2021. "Así Ha Fracasado Covax En Su Intento De Vacunar Al Mundo Contra La Covid-19". *El País*. Disponible en: <https://elpais.com/planeta-futuro/2021-10-12/asi-ha-fracasado-covax-en-su-intento-de-vacunar-al-mundo-contra-la-covid-19.html>.
- Gamba, Laura. 2021. "1st Vaccines Arrive In Honduras, Guatemala From Israel". *Anadolu Agency*. Disponible en: <https://www.aa.com.tr/en/americas/1st-vaccines-arrive-in-honduras-guatemala-from-israel/2157560#>.
- La Nación. 2009. *Gobierno De Facto Hondureño Invita A Misión Para Diálogo*. Disponible en: <https://www.nacion.com/el-mundo/gobierno-de-facto-hondureno-invita-a-mision-para-dialogo/W4X5UF2MORHQLCOAI7EDY17O5I/story/>.
- _____. 2018. *Elección De Diputados*. Disponible en: https://www.nacion.com/gnfactory/investigacion/2018/elecciones_presidenciales/diputados/los57.html.
- Lima, Lioman. 2021. "Coronavirus | 'La Distribución Desigual De Vacunas Entre Países Ricos Y Pobres Significará Que El Virus Continuará Propagándose Y Mutando'". *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-55911364>.
- Madrigal, Luis Manuel. 2021. "OCDE Anuncia A Costa Rica Como Su Nuevo Miembro Oficial, El Cuarto De Latinoamérica". *Delfino*. Disponible en: <https://delfino.cr/2021/05/ocde-anuncia-a-costa-rica-como-su-nuevo-miembro-oficial-el-cuarto-de-latinoamerica>.
- Martí. 2019. "El Papa Francisco Descarta Pedido De Maduro Para Mediar En Crisis De Venezuela". *Radio Y Televisión Martí*. Disponible en: <https://www.radiotelevisionmarti.com/a/el-papa-francisco-descarta-pedido-de-maduro-para-medar-en-crisis-de-venezuela/228643.html>.
- Matul, Daniel. 2009. "Consideraciones Generales Sobre El Proceso De Mediación: El Caso De Honduras Y El Acuerdo De San José". *Observatorio De La Política Exterior* (octubre).
- Mora Martínez, Esteban. 2020. "Voz Experta: Costa Rica Y Su Plan De Adhesión A La OCDE". *Cicap-UCR*. Disponible en: <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2020/09/17/voz-experta-costa-rica-y-su-plan-de-adhesion-a-la-ocde.html>.
- Mora, Carlos. 2019. "País Debe Aprobar Aún 8 Leyes Para Ingresar A OCDE En 2020". *Crhoy*. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/pais-debe-aprobar-aun-8-leyes-para-ingresar-a-ocde-en-2020/>.

- Nawrat, Allie. 2021. "Pfizer Accused Of 'Bullying' Latin American Countries During Vaccine Negotiations". *Pharmaceutical Technology*. Disponible en: <https://www.pharmaceutical-technology.com/news/company-news/pfizer-latin-american-vaccine/>.
- Olmo, Guillermo D. 2019. "Crisis En Venezuela: Qué Dice La Carta Del Papa Francisco A Nicolás Maduro Y Por Qué Se Ha Interpretado Como Un Revés Para El Mandatario". *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47233637>.
- _____. 2021. "Vacunas Contra El Coronavirus: A Qué Se Debe El Secretismo Que Rodea Los Contratos Entre Los Gobiernos Y Las Farmacéuticas". *BBC*. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-55804567>.
- Ramírez, Alexander. 2021. "Fracasa Iniciativa Para Llevar Al Congreso A Representantes De Pfizer". *Crhoy*. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/fracasa-iniciativa-para-llevar-al-congreso-a-representantes-de-pfizer/>.
- Reuters Staff. 2009. *Presidente Interino Honduras Parte De Costa Rica, Deja Comisión*. Disponible en: <https://www.reuters.com/article/latinoamerica-honduras-micheletti-partid-idLTASIE5682N620090709>.
- Romero-Castillo, Evan. 2017. "Venezuela Y El Concilio Truncado De 2016". *DW*. Disponible en: <https://www.dw.com/es/venezuela-y-el-concilio-truncado-de-2016/a-40688746>.
- Ruiz, Paula. 2019. "Diputados Viajan A Francia Para Ver Experiencias De Otros Países En La OCDE". *Crhoy*. Disponible en: <https://www.crhoy.com/nacionales/diputados-viajan-a-francia-a-ver-experiencias-de-otros-paises-en-la-ocde/>.
- Sáenz, Rónald y María Stephanie Valenciano. 2019. "El Golpe De Estado En Honduras, 2009: Un Caso Para El Estudio De La Mediación Internacional". *Anuario De Estudios Centroamericanos*.
- Thompson, Ginger. 2009. "Honduran Leader Backs Return Of President". *New York Times*. Disponible en: <https://www.nytimes.com/2009/07/30/world/americas/30honduras.html>.
- TOI Staff. 2017. "Israel Hails 'True Friendship' As Guatemala Pledges To Move Embassy To Jerusalem". *The Times of Israel*. Disponible en: <https://www.timesofisrael.com/israel-thanks-guatemala-for-pledge-to-move-its-embassy-to-jerusalem/>.
- Wallace, Arturo. 2017. "De Dónde Vienen Las 'Excelentes Relaciones' Entre Israel Y Guatemala Citadas Por El País Centroamericano Para Justificar El Traslado De Su Embajada A Jerusalén". *BBC*, 2017. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42477238>.
- Weisbrot, Mark. 2016. "Vatican Mediation in Venezuela Changes Political Equation for Washington". *The Hill*. Disponible en: <https://thehill.com/blogs/pundits-blog/foreign-policy/304591-vatican-mediation-in-venezuela-changes-political-equation?rl=1>.
- Wermenbol, Grace. 2019. "Israel's Latin America Push". *Atlantic Council*. Disponible en: <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/israel-s-latin-america-push/>.

Libertad de religión o creencia en la política exterior y en la política internacional

Jason Klocek y Scott Bledsoe⁵⁵

Con frecuencia digo que, si hoy en día regreso a la universidad, me especializaría en Religión Comparada en lugar de Ciencias Políticas. Esto es porque los actores religiosos y las instituciones están jugando un papel influyente en cada región del mundo y en casi todos los temas centrales de la política exterior de Estados Unidos. —John Kerry, secretario de Estado— (Kerry, 2015).

Al principio de este capítulo, los actuales estudiantes de Política Internacional pueden sentirse identificados con el sentimiento expresado por el secretario de Estado John Kerry. Es costumbre la presencia de actores y asuntos religiosos en el escenario mundial desde comienzos del siglo XXI. Quizás, el interés por la intersección de la religión y la política global fue más intensa posterior a los ataques del 11 de septiembre de 2001. Todavía, dos décadas después, difícilmente pasa un día sin que, durante las noticias, se menciona al menos un actor, idea o símbolo religioso que influya en las actividades políticas en la esfera pública —ya sean las protestas prodemocráticas en Venezuela, la violencia insurgente en Siria e Irak o los esfuerzos de mediación internacional en Sudán del Sur—.

Esto, por supuesto, no fue siempre el caso. Durante gran parte del siglo XX, las élites políticas y los académicos ignoraron la influencia de los líderes religiosos y otros factores espirituales en la Política Internacional. Este descuido fue impulsado en parte, por la creencia compartida que los valores e instituciones religiosas se volverían menos relevantes conforme las sociedades se modernizaran (Berger, 1968; Bruce, 2002; Wilson, 2012). El desconocimiento de los actores y temas religiosos se reforzó aún más por una mentalidad pragmática que dio prioridad a los factores materiales por encima de aquellos basados en la identidad (Fox y Sandler, 2004; Johnston y Sampson, 1994).

Los tomadores de decisión y los académicos solían considerar a la religión como una mera fachada para otro objetivo concretamente po-

55 Traducción del inglés al español por Christy Quesada.

lítico (Fox, 2001). Se trata de un escepticismo que persiste incluso hoy entre los tomadores de decisión, así como entre los analistas políticos, periodistas y académicos. El papel persistente y frecuente de la religión en la política global del siglo XXI, sin embargo, ha hecho cada vez más difícil ignorar por completo la influencia de la religión. Como tal, los tomadores de decisión han buscado entender mejor el papel de la religión y de los actores religiosos a través de una amplia gama de temas políticos.

La violencia en el nombre de la religión, tal vez, como no es de extrañar, capturó la mayoría de los intereses iniciales por los responsables de la toma de decisiones al inicio del siglo XXI. Una de las razones para este enfoque fue que las organizaciones insurgentes que abrazaban ideologías y metas religiosas, especialmente extremistas, se habían florecido en formas que los grupos más moderados no habían logrado en años recientes (Walter, 2017). Los conflictos en los que estos grupos luchan también han demostrado durar más tiempo e implicar más muertes de civiles que las guerras sin grupos religiosos rebeldes (Svensson, 2007; Toft, 2007; Horowitz, 2009; Hassner, 2009; Deitch, 2020; Pearce, 2005).

Más allá de la violencia religiosa, gradualmente los tomadores de decisión también han estado dirigiendo su atención en cómo la religión influye en una serie de desafíos globales. Por ejemplo, el papel prominente de los actores religiosos en los esfuerzos de democratización (tanto exitosos como menos exitosos), desde Timor Oriental hasta Sudán del Sur, hasta las revueltas árabes, han llevado a un mayor interés en la forma en la cual los líderes, las instituciones y los símbolos religiosos facilitan la acción colectiva y la movilización (Toft *et al.*, 2011). Las autoridades y prácticas espirituales también han aparecido notablemente en muchos de los procesos de justicia transicional, utilizados para abordar los abusos de derechos humanos de regímenes pasados, especialmente en América Latina y en África subsahariana (Philpott, 2009b). Esto ha conducido a una ráfaga de preguntas sobre cómo los principios teológicos y ritos religiosos pueden complementar los mecanismos seculares para promover la reconciliación y la construcción de la paz (Vinjamuri y Boesenecker, 2008; Murphy, 2020; Philpott, 2015).

Los tomadores de decisión occidentales también se han visto obligados a confrontar la influencia persistente de la religión en la política electoral. En particular, los partidos populistas de derecha han ganado popularidad en Europa y en Estados Unidos, sobre todo gracias a la apelación a una identidad nacional cristiana, que explícitamente excluye al islam y a otras comunidades confesionales (Haynes, 2020; Molle, 2019).

A menudo, de forma menos evidente, pero no menos importante, ha sido otra la tendencia y el enfoque de este capítulo: el incremento global de las violaciones a la Libertad de Religión o Creencia (LdRC). Más de la mitad de la población mundial vive en países con niveles altos o muy altos de restricciones gubernamentales respecto a la práctica de su fe o a la capacidad de no profesar ninguna fe. El acoso estatal o societal contra las minorías religiosas, incluso en las democracias occidentales, también se ha incrementado notablemente en décadas recientes —y alcanzó un máximo histórico en 2018, según los últimos datos globales disponibles— (Pew Research Center, 2019).

En este capítulo, se revisan tanto la creciente sensibilización de los tomadores de decisión respecto al incremento de las violaciones a la LdRC alrededor del mundo, así como sus intentos por comprender mejor y frenar esta tendencia. Se restringe el análisis al contexto estadounidense dada la experiencia profesional de los autores, pero muchas de las observaciones pueden fácilmente aplicarse a otros gobiernos occidentales. Se presta particular atención al Proyecto *Closing the Gap* (CGP, o “cerrando la brecha”), una iniciativa de investigación de dos años, dirigida por el Instituto de Estados Unidos de la Paz (USIP por sus siglas en inglés) en asociación con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID por sus siglas en inglés). Los autores han sido el investigador principal y el asistente de investigación para ese proyecto, respectivamente (Klocek, 2020).

El CGP exploró la relación entre la LdRC, la paz y el desarrollo a través de un análisis cuantitativo transnacional y estudios de caso por países en profundidad. La meta principal de la investigación fue explorar la relación causal entre la LdRC, la paz y el desarrollo, con el fin de generar insumos para una política y una práctica más matizada, estratégica e impactante para promover y proteger la LdRC por parte de las agencias gubernamentales de los Estados Unidos. El proyecto representa una tendencia creciente en los círculos políticos para contar con una mejor investigación basada en evidencia sobre las causas y consecuencias de las violaciones a la LdRC.

El resto del capítulo se divide en seis partes. En la primera sección, se explica por qué los tomadores de decisión de Estados Unidos inicialmente tardaron en reconocer y responder al creciente número de violaciones a la LdRC en todo el mundo. En la segunda sección, se discute por qué —a pesar de estas tres preocupaciones— los tomadores de decisión de Estados Unidos han prestado más atención a las causas y consecuen-

cias de las violaciones a la LdRC en años recientes. En la tercera sección, se discute cómo este creciente interés ha llevado a la proliferación de términos para referirse a las violaciones a la LdRC en círculos políticos. También se aclara cómo se define el concepto en este capítulo. El enfoque de la investigación se basa específicamente en las restricciones y otras actividades de actores estatales y/o no estatales que limitan la capacidad individual o a las comunidades, de seguir a su religión o a ninguna. La LdRC, por el contrario, puede entenderse como la ausencia de estas restricciones.

Luego se dirige la atención hacia las respuestas políticas de las violaciones a la LdRC. En la cuarta sección del capítulo, se proporciona un resumen de las respuestas políticas iniciales en Estados Unidos. Estas se enfocaron, en gran medida, en mecanismos legislativos e institucionales. También se presta atención a un cambio más reciente hacia enfoques basados en evidencia (*evidence-based*), o al menos, al deseo de emplear tales enfoques. En la quinta sección, se presenta el Proyecto CGP como un ejemplo de esta tendencia. Se resumen tanto sus componentes centrales como sus principales conclusiones. Se concluye, en la sexta y última sección, al destacar las cuestiones importantes que el Proyecto CGP plantea sobre la LdRC en la política exterior y en la política internacional.

En última instancia, una apreciación más profunda de las respuestas políticas a las violaciones a la LdRC ayuda a comprender algo más que la forma en la cual los tomadores de decisión piensan sobre el papel de la religión en las políticas globales. También arroja luz de forma más general sobre cómo los actores estatales reaccionan a los retos de seguridad no tradicionales, como el cambio climático, la escasez de recursos, la migración y las pandemias mundiales.

¿Por qué la negligencia?

A pesar del aumento constante de las violaciones a la LdRC, alrededor del mundo en las últimas décadas, los tomadores de decisión en Estados Unidos tardaron en reconocer y fueron desiguales en su respuesta a esta tendencia al menos por tres razones. Primero, como se mencionó anteriormente, hasta el siglo XXI, la mayoría de los tomadores de decisión americanos simplemente asumieron que la religión era un factor de influencia decreciente en la sociedad (Philpott, 2009a). Esta noción fue impulsada y reforzada por décadas de estudios que afirmaban el inevitable declive de la religión en la esfera pública, conocida como la

tesis de la secularización o de la modernización (Berger, 1968; Bruce, 2002; Wilson, 2012).

El impacto religioso en los principales acontecimientos mundiales de las últimas décadas, por supuesto, ha hecho difícil sostener la tesis de la secularización. Una serie inicial de acontecimientos en los años 80 y 90 —incluidos la revolución iraní, el aumento de la militancia islámica en Medio Oriente, los enfrentamientos étnico-religiosos en Asia del Sur y la guerra en Yugoslavia—, arrojaron dudas tempranas en la mente de algunos tomadores de decisión. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, así como las operaciones subsiguientes dirigidas por Estados Unidos en Irak y Afganistán, impulsaron aún más el interés en la religión y en las políticas mundiales desde los márgenes de los círculos políticos. Además, los ejemplos relacionados con la democratización, el conflicto armado y la pacificación, mencionados anteriormente en este capítulo, continúan demostrando que el mundo permanece “tan furiosamente religioso como siempre lo fue, y en algunos lugares más que nunca” (Berger, 1999).

En última instancia, una apreciación más profunda de las respuestas políticas de las violaciones a la LdRC es que muchos tomadores de decisión de Estados Unidos estuvieron (y algunos continúan estando) simplemente incómodos con la mezcla de la religión y la política (Wald y Calhoun-Brown, 2014). Una de las razones es que la formación de los diplomáticos y de otros tomadores de decisión a menudo los anima a evitar el tema (Johnston y Sampson, 1994). Al reflexionar sobre su mandato en el Servicio Exterior de Estados Unidos, la ex secretaria de Estado, Madeleine Albright, recuerda cómo a los diplomáticos “se les enseñaba a no invitar a los problemas, y ningún tema parecía más intrínsecamente traicionero que la religión” (Albright, 2006, 8).

La moraleja de la secretaria Albright no ha sido ignorada. Por ejemplo, para los diplomáticos y otros tomadores de decisión, ahora existen varias oportunidades de formación sobre cómo involucrar a actores religiosos. Dicho esto, aún no se ha desarrollado un enfoque integral de gobierno (*whole-of-government approach*) que integre la formación de los diplomáticos sobre cómo entender y comprometerse con la intersección de la religión y la política. Muchos tomadores de decisión, consecuentemente, todavía prefieren evitar el tema cuando pueden.

Adicionalmente, varios legisladores han expresado su preocupación por el hecho que la legislación que exige al gobierno de Estados Unidos proteger y promover la LdRC contraviene la “Cláusula de Establecimiento”

de la Constitución de Estados Unidos (Mandaville, 2017). Esta estipulación prohíbe al gobierno federal apoyar a una religión en detrimento de otra; no es una barrera legal para interactuar con los actores religiosos en general. Sin embargo, muchos legisladores en Estados Unidos frecuentemente entienden la Cláusula de Establecimiento como lo segundo.

En otros momentos, los legisladores simplemente eligen no adoptar una política si existe ambigüedad sobre si viola o no la Cláusula de Establecimiento. “Más vale prevenir que curar”, sigue siendo un mantra común en los círculos políticos. Otros tomadores de decisión han expresado su preocupación por el hecho que la aplicación de las políticas de LdRC pueden favorecer a determinadas minorías religiosas, con varios que sugieren un favoritismo para cristianos, específicamente bajo las administraciones pasadas (Torbati, 2019). Además, a varios tomadores de decisión les preocupa que la legislación que obliga al gobierno de Estados Unidos a proteger y promover la LdRC alrededor del mundo, puede crear una “jerarquía entre los seres humanos” (Farr y Saunders, 2009).

Una tercera razón para la indiferente respuesta inicial de los políticos estadounidenses al creciente número de violaciones a la LdRC alrededor del mundo fue la escasez de datos transnacionales, aunque eso ha cambiado en los últimos años. Durante la década de los 90, con un acuerdo informal, organizaciones religiosas comenzaron a documentar la persecución religiosa, especialmente de minorías cristianas, en países específicos (Hertzke y Philpott, 2000). Sus reportes crearon conciencia sobre un número creciente de violaciones a la LdRC, pero también tuvieron un carácter *ad hoc*. No fue hasta casi una década después que académicos e instituciones políticas comenzaron a recolectar sistemáticamente datos transnacionales sobre discriminación religiosa. Esta información, junto con el trabajo de ONG, ha hecho más y más difícil para los tomadores de decisión evitar el tema. En la siguiente sección, se explica cómo la creciente presión moral y empírica para actuar ha hecho que las violaciones a la LdRC pasen a un primer plano en la mente de muchos tomadores de decisión hoy en día.

¿Cómo la LdRC se convirtió en un asunto político *mainstream*?

En el siglo XXI, los tomadores de decisión en Estados Unidos se preocupan mucho más por las violaciones a la LdRC que sus antecesores, por dos razones principales. La primera es resultado de la presión, de lo que se puede describir, como una red transnacional de incidencia (RTI) por la

LdRC que surgió en los años 90. En general, la RTI incluye actores que trabajan a nivel internacional en asuntos unidos por valores compartidos, un discurso común y amplios intercambios de información y servicios. Un beneficio central y novedoso de la RTI es su capacidad de recurrir a actores internacionales no tradicionales, con el fin de movilizar información para ayudar a crear nuevos temas y categorías, así como en persuadir y presionar a actores estatales más tradicionales y poderosos (véase Keck y Sikkink, 1998).

La amplia y activa comunidad de defensores que se desarrolló y presionó a los Estados para que se tomaran en serio el creciente número de violaciones a la LdRC en todo el mundo comenzó como un acuerdo informal de grupos cristianos a finales de la década de 1980 y principios de la de 1990. Estas organizaciones, que incluían *Christian Solidarity International* y *Open Doors*, se relacionaron con un gran número de minorías cristianas de todo el mundo y documentaron su persecución (Hertzke y Philpott, 2000). A mediados de los 90, numerosas iglesias cristianas y sus brazos políticos, entre ellas la Conferencia Católica de Estados Unidos, la Iglesia Episcopal, la Convención Bautista del Sur, el Ejército de Salvación y la Asociación Nacional de Evangélicos, se sumaron y prestaron considerables recursos y redes.

A medida que aumentaba la toma de conciencia, tanto de la prevalencia de las violaciones a la libertad religiosa y la escasa respuesta del gobierno a tales abusos, lo que comenzó en gran medida como un movimiento de solidaridad cristiano, rápidamente atrajo a activistas de otros credos y sin ninguno (véase Hertzke, 2004). Esto incluyó a budistas tibetanos, bahá'ís iraníes y a organizaciones judías convencionales —desde la Unión de Congregaciones Hebreas Americanas hasta la Liga Antidifamación—. El movimiento emergente también consistió en más que solo grupos religiosos. El Caucus Negro del Congreso (coalición de afroamericanos miembros del Congreso) y varios grupos feministas también se convirtieron en defensores fundamentales de la libertad religiosa.

La presión de esta red de defensores de LdRC condujo a varios cambios institucionales en Estados Unidos e internacionalmente. Uno de los cambios más notables en Estados Unidos fue la aprobación de la Ley de Libertad Religiosa Internacional (IRFA, por sus siglas en inglés) del Congreso de Estados Unidos en otoño de 1998. El IRFA creó una nueva oficina en el Departamento de Estado, un puesto de Embajador en Misión Especial para dirigir esa oficina y una comisión bipartidista e independiente para realizar estudios de investigación, brindar recomendaciones

de política y supervisar el rendimiento del Departamento de Estado.⁵⁶ Adicionalmente, el IRFA exigía al Departamento de Estado publicar un informe anual sobre el estado de la libertad religiosa en el mundo y qué acciones estaba tomando el gobierno de Estados Unidos para abordar sus violaciones.

La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó un “Relator especial sobre intolerancia religiosa” en 1986 y en el 2000, el mandato pasó a ser “Relator Especial sobre libertad de religión o creencia”. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) también se volvió más activa en el área de LdRC, inició en 1997 y eventualmente estableció el programa de Libertad de Religión o Creencia dentro de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH).

A partir de 2021, los miembros de la RTI de LdRC continúan presionando a los Estados y a las organizaciones internacionales a través de diversas vías. Un importante foro es la Mesa Redonda Internacional de la Libertad Religiosa (MRILR) que se reúne semanalmente en Washington, D.C (de forma virtual durante la pandemia del COVID-19). También coordina un número de otras actividades que llaman la atención sobre infracciones y políticas específicas contra las violaciones a la LdRC. Aprovechando el éxito de la MRILR, comenzaron a lanzarse mesas redondas regionales alrededor del mundo. Los Ministeriales para el Avance de la Libertad Religiosa, inicialmente organizados por el Departamento de Estado de Estados Unidos y más tarde por otros países socios como Polonia, también se volvieron un importante foro para que los defensores llamen la atención de los tomadores de decisión sobre los continuos desafíos alrededor de la protección y promoción de la LdRC.

Una segunda razón por la cual los tomadores de decisión estadounidenses modernos ahora dedican una atención especial a las violaciones a la LdRC alrededor del mundo, es la proliferación de estudios sobre el tema desde inicios de la década del 2000. Como se mencionó anteriormente, los esfuerzos *ad hoc* de las ONG para documentar la discriminación y la persecución religiosa en la década de los 90, suscitaban preocupación, pero también dejaron espacio para el escepticismo sobre la magnitud de este desafío mundial. Sin embargo, la recolección siste-

56 El IRFA requirió la creación de la Oficina de Libertad Religiosa Internacional del Departamento de Estado. También estimuló, pero no ordenó el nombramiento de un asesor de libertad religiosa en el Consejo de Seguridad Nacional.

mática de datos sobre las violaciones a la LdRC, ha hecho casi imposible que los tomadores de decisión nieguen el alcance y la intensidad de este desafío mundial.

Dos de las fuentes más citadas son la base de datos del Proyecto de Estado y Religión (véase Fox, 2019) y la base de datos de Restricciones Religiosas Globales del Pew Research Center (véase Pew Research Center, 2018). El primero es un proyecto universitario dirigido por el profesor Jonathan Fox y localizado en la Universidad Bar Ilan en Ramat Gan, Israel. La segunda base de datos es coordinada por un *think tank* no partidista en Washington, D.C. Los esfuerzos en la recolección de estos datos han brindado una imagen más completa de cómo las violaciones a la LdRC han cambiado a lo largo del tiempo y a través de las regiones geográficas. Ambos recogen información en una amplia gama de indicadores a través de más de 175 países. Y, aunque existe alguna variación en las fuentes e indicadores utilizados, las dos bases de datos revelan patrones similares: la mayoría de las violaciones a la LdRC han estado en aumento durante las últimas décadas.

El aumento de los datos sobre violaciones a la LdRC también ha hecho que se tome conciencia de la relación entre la discriminación y la persecución religiosa, por un lado, y otros resultados sociales y políticos de interés para los tomadores de decisión, por otro lado. Por ejemplo, un número de estudios muestra una relación entre las represiones y restricciones religiosas junto con otras libertades, incluidos los derechos de la mujer (Grim y Finke, 2011; Marshall y Shea, 2011; Ben-Nun y Bloom, 2016). Otra línea de investigación sugiere que, cuando la represión religiosa es alta, la economía del país a menudo es débil (Gill, 2008; Grim, 2008; Grim *et al.*, 2014). Otros académicos sugieren que la regulación gubernamental de la religión está significativamente correlacionada con varios indicadores de terrorismo y conflicto armado, así como con cuestiones humanitarias como las crisis de refugiados (Henne, 2012; Philpott, 2013; Kolbe y Henne, 2014; Saiya, 2018; Henne y Klocek, 2019). Estos patrones refuerzan la ansiedad de los tomadores de decisión sobre las violaciones a la LdRC, tanto su escala como sus consecuencias más amplias. Este interés, por supuesto, no ha estado exento de desafíos. Uno de los más importantes es la ambigüedad conceptual sobre lo que cuenta o no como violación a la LdRC, sobre lo que se discute en la siguiente sección.

¿Qué son exactamente las violaciones a la LdRC?

A medida que el interés mundial por la protección y la promoción de la LdRC ha ido creciendo de forma constante, los tomadores de decisión y los académicos se han preguntado cuál es la mejor forma de conceptualizar y medir este derecho humano fundamental. Esto ha conducido a una proliferación de términos y definiciones. Por ejemplo, en varios escenarios políticos y académicos, la LdRC alternativamente se describe como libertad religiosa, tolerancia religiosa, libertad de creencia e igualdad religiosa. Su negación se denomina discriminación religiosa, persecución religiosa, intolerancia y represión religiosa (Fox, 2021). Estos términos variados representan más que sólo diferencias semánticas. Detrás de ellos también se encuentran diferentes supuestos sobre los responsables, los objetivos y las formas de violaciones a la LdRC.

A grandes rasgos, las conceptualizaciones populares de las violaciones a la LdRC se encuentran en una de las tres categorías: definiciones mínimas, expansivas e institucionales. Se adopta el primer tipo de definición en este capítulo. Es una definición mínima porque se enfoca exclusivamente en el derecho de los individuos y/o comunidades a seguir a una tradición religiosa o a ninguna. Aunque también son importantes, esta definición no incluye otras formas de discriminación hacia las comunidades religiosas, como la discriminación económica o política.

La definición mínima de las violaciones a la LdRC se basa directamente en el Artículo 18 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y a la Declaración de 1981 sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones. Estos documentos jurídicos internacionales afirman:

Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia. (Declaración Universal de los Derechos Humanos)

Esta conceptualización señala que la LdRC se aplica tanto al ámbito privado como al público, y que incluye tanto las creencias como las prácticas. El derecho de cambiar de religión o creencia también implica que un individuo puede elegir no seguir del todo a una religión. Finalmente, esta definición considera las restricciones impuestas tanto en comunidades minoritarias como en religiones mayoritarias.

Las violaciones a la LdRC, en cambio, son restricciones y otras actividades por parte de actores gubernamentales o no estatales que limitan a los individuos y/o a las comunidades de seguir a su religión o de no hacerlo. Es importante notar que esta definición llama la atención sobre dos vías concretas a través de las cuales se pueden provocar violaciones a la LdRC: discriminación gubernamental (DG) y discriminación societal (DS). La DG se ocupa de las restricciones impuestas por el gobierno a las instituciones y a las prácticas de las comunidades religiosas minoritarias y/o mayoritarias. Esto puede incluir limitaciones sobre la observancia pública o privada de servicios religiosos, regulación de cuáles símbolos religiosos o vestimentas pueden llevarse en público y restricciones sobre conversiones a religiones minoritarias.

La DS difiere de la DG, en que esta se enfoca en la “discriminación, el acoso, el prejuicio o la violencia contra los miembros de las religiones minoritarias por parte de los miembros de la sociedad que no son representantes del gobierno.” Así, mientras la DG puede estar dirigida tanto a las comunidades mayoritarias como a las minoritarias, la DS generalmente se enfoca en religiones minoritarias, por ejemplo, si existe o no una propaganda contra las minorías religiosas en los medios de comunicación privados o ataques contra propiedades de grupos religiosos minoritarios.

Una definición mínima de las violaciones a la LdRC difiere de las otras dos conceptualizaciones populares. La primera alternativa adopta una definición más expansiva que también considera las restricciones políticas y económicas en contra de las comunidades religiosas (Jenkins, 2007; Sarkissian, 2015). La tasa de desempleo desproporcionada para los católicos en comparación con los protestantes en Irlanda del Norte, especialmente durante la década de los '70 y '80, brinda un ejemplo ilustrativo. Si bien los católicos no sufrieron restricciones legales en su derecho al culto, ellos sí experimentaron una importante discriminación en el mercado laboral (véase Breen, 2000). En otros contextos, las comunidades religiosas se enfrentan a restricciones religiosas, políticas y/o económicas. Por ejemplo, los inmigrantes musulmanes en Europa se han enfrentado tanto a la discriminación laboral como a las limitaciones legales sobre la construcción de mezquitas en algunos países, como en Suiza (Valfort, 2020).

Si bien la forma de las violaciones a la LdRC difiere según las definiciones mínimas y expansivas, los perpetradores y sus objetivos no lo hacen. Ambas conceptualizaciones consideran las violaciones a la LdRC

cometidas por actores gubernamentales y no estatales. También pueden enfatizar las violaciones a la LdRC contra las religiones minoritarias y mayoritarias. Además, ambos tipos de definiciones se refieren generalmente a los tipos de actividades que el Estado y los actores no estatales deben evitar para proteger la LdRC.

Una segunda conceptualización popular de las violaciones a la LdRC es más restrictiva. Se enfoca específicamente en leyes o instituciones políticas que imponen una la religión. Las definiciones dentro de esta categoría van del modelo estadounidense donde el gobierno no debe apoyar ni restringir determinadas religiones, hasta el modelo francés de laicidad, que prohíbe la ayuda estatal para cualquier religión y restringe severamente la presencia de cualquier religión en la esfera pública (véase Marshall, 2021). El enfoque institucional, por lo tanto, se centra en gran medida, en lo que pueden hacer los gobiernos, en lugar de lo que deben evitar hacer con el fin de proteger y promover la LdRC.

Cada conceptualización presta atención a diferentes desafíos que enfrentan las personas con o sin credo. Se adopta la definición mínima en este capítulo —y en el proyecto *Closing the Gap* que se discute más adelante— por dos importantes razones. Primero, la mayoría de los esfuerzos de recopilación de datos a nivel mundial emplean una definición similar. Esto disminuye la ambigüedad y permite a los analistas centrarse en un conjunto específico de violaciones contra la LdRC con el fin de facilitar la comparación en una amplia gama de casos. Segundo, una definición mínima captura un conjunto de violaciones a la LdRC, específicamente contra las religiones minoritarias, que también suelen ser un presagio de otros tipos de discriminación (Fox, 2020, 27). Como tal, este enfoque más estrecho ofrece claridad analítica sin dejar de tener implicaciones más amplias. En la siguiente sección, se pasa a ver cómo estas definiciones son utilizadas en la práctica por los tomadores de decisión.

¿Cómo han respondido los tomadores de decisión estadounidenses a las violaciones a la LdRC?

Así como los tomadores de decisión de Estados Unidos han luchado por entender y comparar las violaciones a la LdRC alrededor del mundo, también han luchado por desarrollar políticas y programas efectivos que frenen el declive mundial de la LdRC. La mayoría de los esfuerzos antes del 2020 se enfocaban en mecanismos legislativos e institucionales para agilizar la aplicación de la LdRC en la política exterior de Estados Unidos.

La administración del presidente Clinton, por ejemplo, se enfocaba en la implementación del IRFA mencionado anteriormente. Esto incluía la creación de un nuevo departamento dedicado a la LdRC, un puesto de Embajador en Misión Especial para dirigir esfuerzos dentro del Departamento de Estado, y una comisión bipartidista e independiente para llevar a cabo estudios de investigación, brindar recomendaciones de política y monitorear el desempeño del Departamento de Estado.

Los presidentes Bush y Obama dieron prioridad al compromiso directo con las organizaciones religiosas (OR), aunque aplicaran modelos levemente diferentes para hacerlo. La administración Bush estableció la Oficina de Iniciativas Religiosas y Comunitarias de la Casa Blanca (OIRC), así como los centros afiliados a un número de departamentos ejecutivos y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Estos nuevos departamentos extendieron la capacidad institucional del gobierno federal y generaron nuevas ideas sobre cómo trabajar con actores religiosos en la construcción de una política de ayuda exterior y la prestación de asistencia humanitaria y de desarrollo en el extranjero (Bettiza, 2019, 2-3).

El presidente Barack Obama se basó en la idea de hacer avanzar la LdRC a través del compromiso con las organizaciones religiosas al expandir la OIRC —cambió su nombre a Oficina de Alianzas Religiosas y Comunitarias (OARC)— dentro de sus primeros 100 días de mandato (The White House, 2009). En el 2013, el secretario de Estado, John Kerry, también estableció una nueva Oficina de Religión y Asuntos Globales (ORAG). Esa oficina se encargó de asesorar directamente al secretario de Estado en asuntos políticos relacionados con la religión y de servir como primer punto de contacto, tanto para las organizaciones religiosas como seculares que querían interactuar con el Departamento de Estado en asuntos sobre religión.

La administración de Trump siguió un patrón similar al de sus predecesores, mientras que también demostró una notable expansión de la política a la LdRC dentro del ámbito del desarrollo.⁵⁷ El ejemplo más claro de este cambio en el enfoque fue la Orden Ejecutiva de 2020 sobre

57 El deseo de condicionar la ayuda exterior sobre el trato de otros países a las minorías religiosas no ha estado exento de polémica. Por ejemplo, a finales de 2019 surgió un feroz debate cuando USAID anunció dos subvenciones a organizaciones iraquíes —una organización benéfica que atiende principalmente a minorías cristianas y una universidad católica— que los funcionarios de carrera habían rechazado previamente por no cumplir los criterios de la organización. Correos electrónicos filtrados indicaron que el vicepresidente Mike Pence presionó a los funcionarios políticos de la USAID para que anularan los rechazos anteriores (véase Torbati, 2019).

el Fomento de la Libertad Religiosa Internacional. Esta orden dispuso que se asignaran cincuenta millones de dólares por año fiscal a los programas del Departamento de Estado y de USAID para promover la LdRC.

Paralelamente a estos cambios institucionales, los tomadores de decisión han solicitado cada vez más enfoques basados en la evidencia (*evidence-based*) para la protección y promoción de la LdRC. Esta petición coincide con tendencias más amplias en la política pública y es en parte impulsada por el deseo de una mayor claridad sobre las causas y consecuencias de las violaciones a la LdRC, especialmente en contextos particulares. También llama a los tomadores de decisión de Estados Unidos que buscan fortalecer los enfoques no partidistas para implementar la LdRC en la política exterior de Estados Unidos. Un ejemplo ilustrativo de este enfoque es el proyecto *Closing the Gap* del Instituto de Paz de los Estados Unidos (USIP) en conjunto con USAID. En la siguiente sección, se resume brevemente esta iniciativa de investigación, así como lo que revela sobre lo que se sabe y no se sabe sobre las causas y consecuencias de las violaciones a la LdRC.

¿Qué se sabe realmente sobre las violaciones a la LdRC?

El CGP fue una iniciativa de investigación de dos años dirigida por USIP en conjunto con USAID. El proyecto tuvo tres metas generales. El primer y principal objetivo fue explorar la relación causal entre la LdRC, la paz y el desarrollo. La segunda meta fue sensibilizar sobre los desafíos asociados y brindar guía en la protección y promoción de la LdRC en la programación de USAID. Una tercera meta fue generar insumos para los debates más amplios en los círculos políticos estadounidenses e internacionales sobre la protección y promoción de la LdRC alrededor del mundo.

El proyecto adoptó un diseño de investigación de métodos mixtos. La primera parte del proyecto de investigación consistió en un análisis cuantitativo y transnacional de 176 países entre 1990 y 2014. Este proceso incluyó la creación y el análisis de una base de datos compuesta sobre mediciones de violaciones a la LdRC y de factores macrosociales relevantes. Los datos sobre los primeros se extrajeron principalmente de la base de datos del Proyecto Religión y Estado; sin embargo, todos los resultados también se compararon con la base de datos sobre Restricciones Religiosas Globales del Pew Research Center y con una medición de la LdRC recopilada por el Proyecto *Varieties of Democracy*. Las medidas

de las otras variables de interés como el tipo de régimen, el desarrollo económico y el conflicto armado se extrajeron de fuentes convencionales sobre el terreno. Un número de variables de control también fueron incluidas en el análisis, por ejemplo, tamaño de la población, área del terreno, fraccionamiento religioso y étnico.

Se emplea aquí una variedad de modelos estadísticos para cuestionar algunos de los argumentos de mayor difusión e influencia sobre las consecuencias de las violaciones a la LdRC en los círculos políticos de Estados Unidos. Estos incluyeron el argumento que la democracia y la LdRC van de la mano, que la LdRC fortalece el crecimiento económico y que las violaciones a la LdRC conducen a levantamientos armados. A continuación, se resumen las principales conclusiones.

El segundo componente del CGP consistió en estudios de caso en profundidad de países como Sri Lanka, Sudán, Sudán del Sur, Uzbekistán y Venezuela. Estos cinco países fueron seleccionados porque representan una amplia gama de valores que caracterizan las variables de interés en el estudio (es decir, LdRC, paz, y desarrollo). También se conoce como método de casos diversos o de variación máxima (Herron y Quinn, 2016; Seawright y Gerring, 2008). A manera de ejemplo, Sri Lanka es una democracia de renta media alta con niveles de crecimiento de violaciones a la LdRC y una historia de guerra civil. Venezuela, en cambio, es una autocracia de renta media alta con un nivel moderado de violaciones a la LdRC y sin una historia de guerra civil. Y Sudán representó a un país de renta baja que está pasando por una transición democrática con un alto nivel de violaciones a la LdRC.

Los estudios de caso ampliaron las conclusiones del análisis transnacional de muchas maneras. Primero, se identificaron tendencias más recientes en los países, así como dimensiones pasadas por alto sobre la regulación y la discriminación religiosa que se recogen en las bases de datos mundiales existentes. Segundo, los casos de estudio permitieron la investigación de actividades interconfesionales de consolidación de la paz y de desarrollo basadas en la fe a nivel internacional y comunitario, lo cual ha intentado contribuir con el avance de la LdRC. Tercero, los estudios de caso arrojan luz adicional sobre los procesos causales que vinculan la LdRC, la paz y el desarrollo en contextos particulares.

Los equipos de investigación locales realizaron entrevistas en cada país. Esto incluyó discusiones con un conjunto de diverso de actores, como funcionarios gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y líderes religiosos locales. Adicionalmente, se convocaron grupos

focales de discusión y/o se consultaron fuentes secundarias con el fin de evaluar la generalización de temas claves que surgen de las entrevistas con los informantes claves. En Venezuela, por ejemplo, las entrevistas fueron realizadas virtualmente con organizaciones gubernamentales y no gubernamentales localizadas en y alrededor de Caracas y a lo largo de la frontera entre Venezuela y Colombia. También se consultó a académicos (es decir, a los analistas políticos y a los estudiosos de la religión) y a los miembros de la diáspora venezolana fuera de Venezuela. Los datos de la entrevista fueron comparados y complementados con el *Violent Incidents Database* (Base de Datos de Incidentes Violentos) y otros instrumentos de recolección de datos gestionados por el Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina.

Las conclusiones del CGP confirman y desafían al pensamiento convencional sobre las violaciones a la LdRC y su relación con la paz y el desarrollo. Las causas y consecuencias de las restricciones religiosas son complejas y pueden no operar de la misma manera en todos los entornos. Se resumen tres conclusiones principales a modo de ejemplo.

1. La democracia es necesaria, pero no es suficiente para la LdRC

La idea que la LdRC y la democracia vayan de la mano se considera hoy casi de sentido común. El presente análisis generalmente confirma esta relación. Se encuentra una correlación positiva e importante entre la LdRC y una variedad de medidas democráticas. De hecho, la democracia destaca como el predictor más consistente de niveles más bajos de violaciones a la LdRC en casi todos los modelos. Australia, Canadá, Irlanda, República de Mauricio y Nueva Zelanda ocupan los puestos más bajos. La historia, sin embargo, no termina ahí.

Aunque la LdRC y la democracia frecuentemente pueden ir juntos, no siempre lo hacen, un punto que también se destaca en un estudio reciente de Jonathan Fox (2020) sobre por qué los gobiernos discriminan a las minorías religiosas. A partir de la base de datos sobre Religión y Estado (RAS), Fox muestra de forma convincente que las democracias, e incluso algunas no democráticas, de América Latina, Asia y África subsahariana, practican niveles de regulación religiosa inferiores a las de muchas democracias liberales de Occidente. El presente análisis corrobora esas conclusiones.

Además, la LdRC y la democracia no siempre se refuerzan mutuamente. Tanto las bases de datos de datos de Pew Research Center como

el Proyecto RAS indican que algunos de los mayores aumentos a las restricciones religiosas en la última media década se han producido en las democracias occidentales, especialmente en Europa. La represión de Francia en el otoño de 2020, incluidas decenas de redadas contra grupos de ayuda musulmana, a raíz de la decapitación de un maestro en un suburbio del Norte de París y el ataque con cuchillo en una iglesia en Niza, indican que es probable que esta tendencia no disminuya, al menos a corto plazo. De hecho, la pandemia del COVID-19 solo ha empeorado la situación, ya que muchos gobiernos han promulgado políticas nuevas o han ampliado las anteriores, las cuales restringen el acceso a lugares de culto, a ritos funerarios y peregrinaciones, a menudo en nombre de la salud pública. Adicionalmente, la información falsa y la desinformación exacerbaban las tensiones entre las comunidades religiosas y el incremento de las hostilidades sociales hacia las religiones minoritarias, lo cual fue un tema persistente en los estudios de caso de los países, independientemente del tipo de régimen. Y, este desafío es particularmente complejo en las democracias, ya que los tomadores de decisión buscan balancear la regulación de las redes sociales con otras libertades básicas, es decir, la libertad de expresión y de prensa.

2. Las violaciones a la LdRC pueden estimular el conflicto y el conflicto puede llevar a las violaciones de la LdRC

Otra de las ventajas más citadas de la LdRC es la estabilidad política y la paz. La idea general es que la discriminación religiosa, como otras formas de represión estatal, puede llevar a las comunidades a tomar las armas para superar su marginación (Basedau y Schaefer-Kehnert, 2019; Akbaba y Taydas, 2011; Basedau, 2015). Esta ha sido una preocupación que ha surgido recientemente con respecto a la represión de China contra los musulmanes uigures. Muchos analistas advierten que la represión religiosa provocará una reacción violenta en Xinjiang.

El presente análisis apoya esta idea con dos notas de advertencia. Una es que especialmente los altos niveles de represión estatal a menudo previenen una rebelión armada, si se toman a Vietnam, Corea del Norte, Arabia Saudita e Irán como ejemplos. Cada uno destaca por tener uno de los niveles más bajos de LdRC en el mundo, pero también cada uno tiene un fuerte aparato estatal que impide la acción colectiva y mantiene la estabilidad, sino la paz. Un proceso similar puede estar en juego en Venezuela. Mientras los militares en gran medida permanezcan leales a

Nicolás Maduro, las oportunidades de protesta —sobre la LdRC u otras violaciones a los derechos humanos— serán limitadas.

Un segundo punto, igualmente importante, es que a menudo existe un ciclo de represión y violencia. La represión puede llevar al conflicto, pero de la misma manera el conflicto puede llevar a más regulación religiosa. Por ejemplo, la violencia intercomunitaria en Myanmar, especialmente entre comunidades budistas y rohingya el año pasado, fue seguida por un aumento de la discriminación religiosa contra los rohingya y otros musulmanes, budistas, cristianos e hindúes. En un patrón similar, Rusia intensificó la regulación de las comunidades religiosas una vez que los comandantes rebeldes de primera línea en el Cáucaso Norte comenzaron a enmarcar el conflicto como una guerra santa y atrajeran una afluencia de combatientes extranjeros. Y, en Sri Lanka, las violaciones a la LdRC contra los musulmanes, los cristianos y otras religiones minoritarias continúan aumentando a medida que se expande el nacionalismo budista. Estos ejemplos también resaltan que el tipo de conflicto puede importar, como las rebeliones religiosas específicamente han demostrado que conducen a una mayor regulación gubernamental de las comunidades religiosas (Henne y Klocek, 2019).

3. La LdRC no garantiza el crecimiento económico

Un tercer supuesto beneficio de la LdRC es el crecimiento económico, aunque a menudo se reconoce que el vínculo entre los dos no es necesariamente directo. En su lugar, varios académicos argumentan que las restricciones religiosas y las hostilidades pueden contribuir a condiciones que socavan el crecimiento, tales como disuadir la inversión o perturbar los sectores críticos de la economía (Grim *et al.*, 2014; Grim, 2008). Gran parte del análisis que respalda estas afirmaciones se fundamenta en la base de datos del Pew Research Center mencionado anteriormente y se centra en las condiciones de un solo año.

La presente investigación no confirma esta relación. En todo caso, se encuentra una asociación negativa entre la LdRC y el crecimiento económico a nivel nacional. Esto tal vez es menos sorprendente cuando se considera que algunos de los niveles más altos de las violaciones a la LdRC, durante la última década, se han producido en los países de renta media alta y alta, incluidas las democracias occidentales (Fox, 2020).

La mayoría de los estudios que examinan la conexión entre la LdRC y el crecimiento económico se centran únicamente en los indicado-

res a nivel de país, tal como el PIB *per capita*. Se ha prestado mucho menos atención sistemática a la interacción entre las violaciones a la LdRC y las economías locales. Los estudios de caso del proyecto CGP por país resaltan la necesidad de más estudios en este nivel de análisis. En Sri Lanka, por ejemplo, los entrevistados citaron con frecuencia la propiedad y la distribución de la tierra, así como el no tener creencias religiosas como una fuente importante de división entre musulmanes, hindúes y cristianos. Un patrón similar surgió en el Sur de Sudán donde las divisiones en el ganado y otros mercados locales exacerbaron la discriminación hacia los musulmanes. Si los programas de desarrollo internacional ignoran esas dinámicas, la ayuda exterior puede llevar a una mayor división y desconfianza entre grupos religiosos en lugar de aliviar tensiones. En el futuro, los tomadores de decisión necesitarán ir más allá de simplemente preguntarse si la LdRC enriquece o no a los países. Requerirán adoptar un enfoque que tenga en cuenta los contextos específicos y dinámicas locales.

¿Qué preguntas quedan?

Este capítulo ha revisado la creciente concientización de los tomadores de decisión sobre el incremento de las violaciones a la LdRC alrededor del mundo y sus intentos para entender mejor y frenar esta tendencia. El presente enfoque ha sido en el contexto de Estados Unidos, pero muchas de las observaciones se pueden extender a otros Estados occidentales. La respuesta de los tomadores de decisión de Estados Unidos fue inicialmente lenta debido al escepticismo y a la incomodidad respecto al papel de la religión en las políticas globales. Una red emergente de defensores de la LdRC, junto con el incremento en la disponibilidad de datos sobre violaciones a la LdRC, presionaron gradualmente a los tomadores de decisión a actuar. Su respuesta se ha enfocado principalmente en mecanismos legislativos e institucionales con el fin de integrar e implementar la LdRC en la política exterior de Estados Unidos. Una tendencia más reciente es la de exigir más enfoques basados en evidencia que aclaren la relación causal entre la LdRC, la paz y el desarrollo, especialmente en contextos particulares. El CGP solo representa un ejemplo de la contribución potencial de enfoques basados en evidencia. También plantea una serie de cuestiones que los tomadores de decisión aún necesitan afrontar. Se concluye este capítulo resaltando tres desafíos pendientes.

1. ¿Qué cuestiones forman parte de las violaciones a la LdRC?

Los esfuerzos de los defensores de la LdRC por llamar la atención de los tomadores de decisión, ante la amenaza global planteada por la discriminación religiosa, se han enfocado en un conjunto relativamente reducido de violaciones a la LdRC, lo que en este capítulo es referido como una definición mínima. Este fue un punto de partida útil para crear conciencia y demostrar la magnitud del problema. Al mismo tiempo, también ha ocultado una serie de cuestiones más amplias que persisten sobre cómo identificar y entender las violaciones a la LdRC.

Una de las cuestiones más urgentes se refiere a la relación entre la LdRC y otros derechos humanos. Aquí persiste el debate sobre si la LdRC debe integrarse dentro de una agenda más amplia de derechos humanos o si debe seguir siendo un punto focal distintivo. Los defensores de la primera, incluida la administración Biden, sostienen que la política y práctica de la LdRC anidada dentro de un marco más amplio de derechos humanos, las cuales son esenciales dado que se basan en una serie de otros derechos, por ejemplo: libertad de reunión, discurso, expresión y movimiento. Los opositores en cambio afirman que la LdRC es de importancia única y que merece una atención singular. Aunque no descartan la importancia de otros derechos humanos, a muchos les preocupa que un enfoque integrado reduzca el perfil de la LdRC como prioridad política. Algunos también sostienen que la LdRC merece atención especial por ser “la primera libertad” y por servir de eje para una serie de otras libertades. Los enfoques basados en evidencia sobre la LdRC pueden contribuir a estos debates al evaluar la relación entre la LdRC y otras violaciones a los derechos humanos, así como de investigar los generadores comunes y distintivos de cada uno de ellos.

Adicionalmente, es importante que los tomadores de decisión piensen cuidadosa y críticamente sobre los datos cuantitativos que existen actualmente sobre las violaciones a la LdRC (véase Birdsall y Beaman, 2020). Los números no son neutrales. Los analistas toman decisiones difíciles sobre qué incluir y excluir de sus esfuerzos de recopilación de datos. Además, existe una dificultad inherente en la recolección de información sobre las violaciones a la LdRC, dado que los Estados suelen tratar de ocultar estos abusos. Por esta razón, las bases de datos existentes se centran en los actos de discriminación del gobierno y de la sociedad que llaman la atención del público. Están menos equipados para capturar formas más rutinarias de discriminación que siguen afectando

la capacidad de las personas o de las comunidades para adherirse a su fe o no. Existe, por lo tanto, una gran necesidad de investigación más cuantitativa y cualitativa a nivel local. Esto no solo puede ampliar la comprensión sobre las violaciones a la LdRC, sino que también puede ayudar a identificar la discriminación hacia comunidades no tradicionales o indígenas que se pasan por alto en las bases de datos transnacionales.

2. ¿Cuáles son las políticas más efectivas para proteger y promover la LdRC?

La prisa por demostrar la amenaza global que suponen las violaciones a la LdRC también ha conducido a una confusión sobre cómo frenar esta tendencia de la manera más eficaz. Como se discutió anteriormente, la mayoría de los esfuerzos en Estados Unidos se han enfocado en mecanismos legislativos e institucionales para integrar la política de la LdRC. El principal método para proteger y promover la LdRC ha implicado, en consecuencia, la denuncia pública. Esto incluye informes anuales por país, los cuales identifican a los países especialmente preocupantes por los altos niveles de violaciones a la LdRC. Métodos similares también se han adoptado por la comunidad internacional, incluido un informe anual por el Relator Especial de la ONU sobre la libertad de religión o creencia. Sin embargo, el hecho de denunciar a los autores de las violaciones a la LdRC no ha servido para frenar la tendencia general de las violaciones a la LdRC en las últimas décadas.

En el futuro, los tomadores de decisión tendrán que vincular mejor los instrumentos políticos con los factores que impulsan la discriminación religiosa y su persecución. Esto, por supuesto, requiere enfoques basados en evidencia que examinen con más detenimiento los contextos particulares. Además, los tomadores de decisión necesitan considerar cómo aquellos factores también pueden contribuir para combatir las violaciones a la LdRC.

Los resultados de los estudios de caso del CGP de Sri Lanka y Uzbekistán recalcan la importancia de los enfoques específicos del contexto. El pensamiento convencional en los círculos políticos sostiene que el diálogo interconfesional desempeña un papel fundamental en la reducción de las tensiones y hostilidades entre las comunidades religiosas. Las entrevistas realizadas a varios líderes religiosos en Uzbekistán —un país con una historia de conflictos religiosos mínimos y un gobierno secular— coincidieron con esta expectativa. Muchos líde-

res religiosos enfatizaron la eficacia de los esfuerzos interconfesionales realizados en el pasado en el país, así como el deseo de contar con más oportunidades.

La historia fue dramáticamente diferente en Sri Lanka, donde el nacionalismo budista está en aumento y la violencia étnico-religiosa ha sido una realidad constante durante las últimas décadas. Cuando se les preguntó por los esfuerzos de diálogo interconfesional dirigido por las ONG en el país, muchos encuestados se mostraron poco entusiastas sobre su eficacia. Los entrevistados señalaron que, la mayor parte de la mediación y el diálogo interreligioso parecían meramente simbólicos, y uno de ellos llegó a preguntar “¿qué han hecho en todos los años de diálogo interreligioso, en los años de talleres?” Entender los factores estructurales de cada país, su historia de conflicto y de violencia interétnica e interreligiosa, y los esfuerzos previos de las ONG para promover la paz, por nombrar solo algunos factores, es importante para desarrollar políticas y programas de LdRC eficaces.

3. ¿Cómo puede la comunidad internacional coordinarse exitosamente para proteger y promover la LdRC y otros derechos humanos?

Finalmente, aunque el interés de los tomadores de decisión por las violaciones a la LdRC ha aumentado, los esfuerzos de las organizaciones internacionales, gubernamentales y no gubernamentales siguen siendo mucho menos coordinados de lo que puede ser. Este es el caso, especialmente, de las organizaciones internacionales y gubernamentales. Una de las razones es la ligera diferencia de conceptualización y de enfoque hacia la LdRC que adoptan estos actores. Por ejemplo, las organizaciones europeas y la ONU se han centrado mucho más en la integración de la LdRC en un marco más amplio de derechos humanos que algunas administraciones presidenciales anteriores de Estados Unidos.

Otro reto es que, mientras los actores estatales se dedican a trabajos similares, como la recopilación de informes nacionales sobre las violaciones a la LdRC, rara vez desarrollan planes de acción estratégicos donde pueden recurrir a toda la gama de actores globales. En su lugar, proporcionan recomendaciones para su gobierno particular o su público objetivo. Los ya mencionados Ministeriales para el Avance de la Libertad Religiosa, junto a la Alianza Internacional para la Libertad Religiosa recientemente creada, la cual comprende 39 países, puede ofrecer vías para abordar esta cuestión.

La coordinación más sólida, por supuesto, continúa siendo entre las organizaciones no gubernamentales. Sin embargo, también siguen siendo los menos posicionados para presionar a los Estados con altos niveles de violaciones a la LdRC. En su lugar, foros como la Mesa Redonda Internacional de Libertad Religiosa, se han apoyado en los canales que fomentan a otros Estados, como el de Estados Unidos, para ejercer su influencia. Una mayor coordinación con otras organizaciones de derechos humanos puede ampliar este trabajo. También puede ser una red más amplia de activistas a la LdRC en Estados Unidos, donde persiste una división entre aquellos que trabajan a nivel nacional e internacional.

Respuestas a estas y otras preguntas influyen no solo en la dirección de la política exterior de Estados Unidos, sino también en los esfuerzos más amplios para garantizar que las personas de todo el mundo sean libres de practicar su fe o de no elegir ninguna. También pueden ofrecer lecciones importantes sobre cómo los actores estatales pueden abordar una serie de otros desafíos de seguridad no tradicionales, como el cambio climático, la escasez de recursos, la migración y las pandemias globales.

BIBLIOGRAFÍA

- Akbaba, Yasemin y Tyadas Zeynep. 2011. "Does Religious Discrimination Promote Dissent? A Quantitative Analysis". *Ethnopolitics* 10(3-4): 271-95.
- Albright, Madeleine. 2006. *The Mighty and the Almighty: Reflections on America, God, and World Affairs*. New York: Harper Collins.
- Basedau, Matthias, Jonathan Fox, Jan H. Pierskalla, Georg Strüver y Johannes Vüllers. 2015. "Does Discrimination Breed Grievances -and Do Grievances Breed Violence? New Evidence from an Analysis of Religious Minorities in Developing Countries". *Conflict Management and Peace Science*. 34(3):217-239. <https://doi.org/10.1177/0738894215581329>
- Basedau, Matthias y Johanna Schaefer-Kehnert. 2019. "Religious Discrimination and Religious Armed Conflict in Sub-Saharan Africa: An Obvious Relationship?" *Religion, State and Society* 47(1): 30-47. <https://doi.org/10.1080/09637494.2018.1531617>.
- Ben-Nun Bloom, Pazit. 2016. "State-Level Restriction of Religious Freedom and Women's Rights: A Global Analysis". *The Review of Faith y International Affairs* 64(4).
- Breen, Richard. 2000. "Class Inequality and Social Mobility in Northern Ireland, 1973 to 1996". *American Sociological Review* 65(3): 392-406.
- Bruce, Steve. 2002. *God Is Dead: Secularization in the West*. Oxford: Blackwell Publishing.

- Deitch, Mora. 2020. "Is Religion a Barrier to Peace? Religious Influence on Violent Intrastate Conflict Termination". *Terrorism and Political Violence*.
- Farr, Thomas y William Saunders. 2009. "The Bush Administration and America's International Religious Freedom Policy". *Harvard Journal of Law y Public Policy* 32: 949–70.
- Fox, Jonathan. 2001. "Religion as an Overlooked Element of International Relations". *International Studies Review* 3 (3): 53–73.
- _____. 2019. "The Correlates of Religion and State: An Introduction". *Religion, State and Society* 47(1):2–9.
- _____. 2020. *Thou Shalt Have No Other Gods before Me: Why Governments Discriminate against Religious Minorities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2021. "What Is Religious Freedom and Who Has It?". *Social Compass*.
- Fox, Jonathan, y Shmuel Sandler. 2004. *Bringing Religion into International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.
- Gill, Anthony. 2008. *The Political Origins of Religious Liberty*. Cambridge University Press.
- Grim, Brian J. 2008. "God's Economy: Religious Freedom and Socio-Economic Wellbeing". En *Religious Freedom in the World*. Marshall, Paul A. (ed.). Lanham: Rowman y Littlefield Publishers.
- Grim, Brian J, Greg Clark y Robert Edward Snyder. 2014. "Is Religious Freedom Good for Business?: A Conceptual and Empirical Analysis". *Interdisciplinary Journal of Research on Religion* 10(4):2–19.
- Grim, Brian J. y Roger Finke. 2011. *The Price of Freedom Denied: Religious Persecution and Conflict in the Twenty-First Century*. New York: Cambridge University Press.
- Hassner, Ron E. 2009. *War on Sacred Grounds*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- Haynes, Jeffrey. 2020. "Right-Wing Populism and Religion in Europe and the USA". *Religions* 11(10): 490.
- Henne, Peter S. 2012. "The Two Swords Religion–State Connections and Interstate Disputes". *Journal of Peace Research* 49(6):753–68.
- Henne, Peter S., y Jason Klocek. 2019. "Taming the Gods: How Religious Conflict Shapes State Repression". *Journal of Conflict Resolution* 63(1):112–38.
- Herron, Michael C. y Kevin M. Quinn. 2016. "A Careful Look at Modern Case Selection Methods". *Sociological Methods y Research* 45(3):458–92.
- Hertzke, Allen. 2004. *Freeing God's Children: The Unlikely Alliance for Global Human Rights*. New York: Rowman y Littlefield.
- Hertzke, Allen y Daniel Philpott. 2000. "Defending the Faiths". *The National Interest* 61:74–81.
- Horowitz, Michael. 2009. "Long Time Going: Religion and the Duration of Crusading". *International Security* 34(2):162–193.
- Jenkins, Philip. 2007. "Religion, Repression and Rebellion". *The Review of Faith y International Affairs* 5(1): 3–11.

- Johnston, Douglas y Cynthia Sampson. 1994. *Religion, The Missing Dimension of Statecraft*. Oxford: Oxford University Press.
- Keck, Margaret E. y Kathryn Sikkink. 1998. *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press Ithaca.
- Kerry, John. 2015. "We Ignore the Global Impact of Religion at Our Peril". *America Magazine* 213(6). Disponible en: <https://www.americamagazine.org/issue/religion-and-diplomacy>.
- Klocek, Jason. 2020. *Combatting Religious Discrimination in India and Beyond*. Washington: United States Institute of Peace.
- Kolbe, Melanie y Peter S. Henne. 2014. "The Effect of Religious Restrictions on Forced Migration". *Politics and Religion* 7(4):665–683.
- Mandaville, Peter. 2017. *The Future of Religion and U.S. Foreign Policy under Trump*. Washington: Brookings Institute.
- Marshall, Paul. 2021. "Institutional Religious Freedom: An Overview and Defense". *Religions* 12(5): 364.
- Marshall, Paul y Nina Shea. 2011. *Silenced: How Apostasy and Blasphemy Codes Are Choking Freedom Worldwide*. Oxford: Oxford University Press.
- Molle, Andrea. 2019. "Religion and Right-Wing Populism in Italy: Using Judeo-Christian Roots to Kill the European Union". *Religion State y Society* 47(1): 151–168.
- Murphy, Colleen. 2020. "Religion y Transitional Justice". *Daedalus* 149(3): 185–200.
- Pearce, Susanna. 2005. "Religious Rage: A Quantitative Analysis of the Intensity of Religious Conflicts". *Terrorism and Political Violence* 17(3): 333–352.
- Pew Research Center. 2018. *Global Restrictions on Religion, 2007-2016*. Washington: Pew Research Center.
- _____. 2019. *A Closer Look at How Religious Restrictions Have Risen Around the World*. Washington: Pew Research Center.
- Philpott, Daniel. 2009. "Has the Study of Global Politics Found Religion?" *Annual Review of Political Science* 12(1): 183–202.
- _____. 2009b. "When Faith Meets History: The Influence of Religion on Transitional Justice". En *The Religious in Responses to Mass Atrocity: Interdisciplinary Perspectives*. Brudholm, Thomas y Thomas Cushman (eds.). Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. 2013. "Religious Freedom and Peacebuilding: May I Introduce You Two?" *The Review of Faith y International Affairs* 11(1): 31–37.
- _____. 2015. Reconciliation, Politics, and Transitional Justice. En *The Oxford Handbook of Religion, Conflict, and Peacebuilding*. Atalia, Omer R., Scott Appleby y David Little (eds.). Oxford: Oxford University Press.
- Saiya, Nilay. 2018. *Weapon of Peace: How Religious Liberty Combats Terrorism*. New York: Cambridge University Press.

- Sarkissian, Ani. 2015. *The Varieties of Religious Repression: Why Governments Restrict Religion*. Oxford: Oxford University Press.
- Seawright, Jason y John Gerring. 2008. "Case Selection Techniques in Case Study Research: A Menu of Qualitative and Quantitative Options". *Political Research Quarterly* 61(2): 294-308.
- Svensson, Isak. 2007. "Fighting with Faith: Religion and Conflict Resolution in Civil Wars". *Journal of Conflict Resolution* 51(6): 930-49.
- Toft, Monica Duffy. 2007. "Getting Religion? The Puzzling Case of Islam and Civil War". *International Security* 31(4): 97-131.
- Toft, Monica Duffy, Danila Philpott y Timothy Samuel Shah. 2011. *God's Century: Resurgent Religion and Global Politics*. New York: W. W. Norton y Company.
- Torbati, Yeganeh. 2019. *How Mike Pence's Office Meddled in Foreign Aid to Reroute Money to Favored Christian Groups*. New York: ProPublica.
- Valfort, Marie-Anne. 2020. "Anti-Muslim Discrimination in France: Evidence from a Field Experiment". *World Development* (135).
- Vinjamuri, Leslie y Aaron P. Boesenecker. 2008. "Religious Actors and Transitional Justice". En *Religious Pluralism, Globalization, and World Politics*. Banchoff, Thomas (ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Wald, Kenneth D. y Allison Calhoun-Brown. 2014. *Religion and Politics in the United States*. New York: Rowman y Littlefield.
- Walter, Barbara F. 2017. "The Extremist's Advantage in Civil Wars". *International Security* 42(2):7-39.
- White House. 2009. *Enmiendas a la Orden Ejecutiva 13199 y Establecimiento del Consejo Asesor del presidente para Asociaciones religiosas y de vecinos*. Washington: Whitehouse. Disponible en: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/amendments-executive-order-13199-and-establishment-presidents-advisory-council-fait>.
- Wilson, Erin K. 2012. *After Secularism: Rethinking Religion in Global Politics*. New York: Palgrave Macmillan.

Biografía de las y los autores

Bryan Acuña

Licenciado en Relaciones internacionales, especialista en el Medio Oriente, consultor internacional, docente universitario y analista internacional. Becado en el Instituto Internacional para el Estudio del Holocausto-Yad Vashem en Israel en el año 2020, columnista en los medios Wall Street International Magazine (Montenegro) y Radio Sefarad (España), cofundador del Centro Costarricense de Estudios Interdisciplinarios sobre Israel y Medio Oriente (CCEIIMO) y conductor del Podcast “Visión de Oriente Próximo” en la plataforma de Spotify.

Bernie Arauz Cantón

Su interés es la intersección entre el derecho internacional y los estudios para la paz. Ha publicado varios artículos sobre asuntos internacionales. Ha enseñado en las Universidades de Leeds Trinity, Huddersfield y Bradford, Reino Unido. Es fellow de la Academia Británica de Educación Superior. Ha presentado ponencias en conferencias internacionales y hecho revisión por pares de artículos para varias revistas académicas internacionales. Es miembro del Comité Editorial Internacional de la Revista Actualidades Investigativas en Educación, Universidad de Costa Rica. Colabora como experto internacional con la Universidad de Osnabrück, la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional de Costa Rica en el proyecto interuniversitario, La Educación en Valores y Derechos Humanos en la Formación Docente Superior. Es el promotor de la Cátedra internacional en Educación para la Paz y Derechos Humanos en la Universidad de Costa Rica.

Scott Bledsoe

Profesor adjunto de ciencias políticas y políticas públicas en la Universidad de Lipscomb, en Nashville, TN. Actualmente está terminando el

doctorado en ciencias políticas en la Universidad George Mason, en Arlington, Virginia. Durante su estancia en la Universidad George Mason, trabajó como asistente de investigación en el proyecto *Closing the Gap* del U.S. Institute of Peace, en colaboración con USAID, que estudiaba el papel de la libertad religiosa en el desarrollo socioeconómico mundial. Posee un máster en política comparada por la Universidad de New York y ha trabajado como asistente editorial en Oxford University Press. Sus intereses de investigación incluyen el papel de la religiosidad en la motivación de la polarización del comportamiento, la identidad religiosa en los Estados Unidos y el papel de la dinámica religiosa en la motivación de los resultados políticos desde una perspectiva comparativa.

Davin Bremner

Es especialista en consolidación de la paz y tiene un doctorado en Relaciones Internacionales por la London School of Economics, fundamentado en una investigación acción en el país de Georgia entre 2000 y 2003. Posee un máster en Análisis y Resolución de Conflictos por la Universidad George Mason, de la actual Escuela Jimmy y Roselyn Carter para la Paz y la Resolución de Conflictos (1989), y una licenciatura en Estudios Internacionales por la Jackson School of International Studies de la Universidad de Washington (1983). Es especialista en conflictos de identidad, diplomacia silenciosa, teoría de las necesidades humanas e investigación de la acción, y ha trabajado como facilitador, mediador, formador en negociación y resolución de problemas, e investigador en Sudáfrica, Sierra Leona, Nigeria, Georgia y otros lugares. Ha impartido clases de construcción de la paz, análisis y resolución de conflictos en varias universidades de Norteamérica y Europa. Actualmente reside en los Países Bajos, y mantiene un pequeño sitio web de consultoría en www.People-R.org.

Oliver Dabène

Profesor catedrático de ciencia política en el Instituto de Estudios Políticos de Paris (Sciences Po) donde preside el Observatorio Político de América Latina y el Caribe (OPALC). Es también investigador en el Centro de investigaciones internacionales (CERI, Sciences Po) y profesor visitante en numerosas universidades latinoamericanas, españolas y norteamericanas. Ha publicado una docena de libros sobre los cambios

políticos, la democracia y la integración regional en América Latina. Su último libro se titula *Street art and democracy in Latin America* (2020).

Diego Escalante

Graduado de la carrera de Relaciones Internacionales en la Universidad Nacional de Costa Rica. Realizó su práctica profesional supervisada en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en donde continuó trabajando junto al profesor Dennis Petri en la presente publicación académica. También se ha desempeñado como redactor e investigador en la empresa privada y actualmente es asistente comercial en el Departamento de Comercio Internacional de la Embajada Británica en Costa Rica.

Luis Fierro Carrión

Economista por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y títulos de postgrado en Desarrollo Económico, Economía Internacional, Finanzas Públicas y Economía Ambiental y de los Recursos Naturales en la Universidad de Oregón y la Universidad de Texas en Austin. Especialista en el desarrollo económico, social y ambiental de América Latina y el Caribe. Es un consultor en temas de financiamiento climático, financiamiento de proyectos, desarrollo sostenible y estrategias de desarrollo bajas en emisiones. Actualmente, es un Experto en Políticas Económicas Verdes para el Fondo de Apoyo a las NDC de la Unión Europea, que brinda asistencia a los países en desarrollo en la formulación e implementación de sus planes de acción climática.

Marlies Glasius

Profesora de relaciones internacionales en el departamento de política de la Universidad de Ámsterdam, y actual jefa de departamento. Sus intereses de investigación incluyen el autoritarismo, la sociedad civil global, la justicia penal internacional y el ascenso global de los súper ricos. Su monografía *Authoritarian Practices in a Global Age* se encuentra actualmente en proceso de revisión en Oxford University Press. Es autora de *The International Criminal Court: A Global Civil Society Achievement* (2006) y de numerosos artículos en revistas como el *International Studies Quarterly*, *Development and Change*, *Human Rights Quarterly* e *International Affairs*. Glasius es doctora *cum laude* por la Netherlands

School of Human Rights Research. Anteriormente trabajó en la London School of Economics and Political Science (LSE), donde fue una de las editoras fundadoras del *Global Civil Society Yearbook*. De 2018 a 2020 fue editora asociada del *European Journal of International Relations*.

Thomas Hoppe

Posee una maestría en Administración Pública especializada en Política Pública y Políticas Medioambientales, y un doctorado en Política Pública de la Universidad de Twente. La investigación de Thomas se centra en la “Gobernanza de la transición energética”. Desde 2016 es Profesor Asociado en la Facultad de Tecnología, Política y Gestión de la Universidad Técnica de Delft, en Países Bajos.

Jason Klocek

Profesor adjunto de la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad de Nottingham e investigador principal del equipo de Religión y Sociedades Inclusivas del *U.S. Institute of Peace*. Sus intereses de investigación y docencia se centran en la intersección de la violencia política y la represión, con especial atención al papel de la religión. Sus actuales estudios exploran las respuestas estatales a las insurgencias religiosas, las causas y consecuencias de la discriminación de las minorías, el papel de la religión en la acción no violenta y los estereotipos interseccionales en la toma de decisiones políticas. Es autor de artículos sobre la capellanía militar, el diálogo interreligioso, la paz relacional y la religión durante la pandemia de COVID-19. Sus trabajos han sido publicados, o lo serán próximamente, en medios académicos y de comunicación, como el *Journal of Peace Research*, el *Journal of Conflict Resolution*, el *Journal for the Scientific Study of Religion*, el *Washington Post* y el *Chicago Tribune*.

Lionel Moreira

Director General de Newrest Perú, cuenta con 8 años de experiencia en la industria minera y la empresa Vale donde asumió los cargos de Gerente de la *Performance Económica*, Gerente de la Administración General y *Advisor* de gestión de crisis. Lionel tiene maestría en finanzas y estrategias, así como una licenciatura en ciencias políticas por la Uni-

versidad Sciences-Po París. Además, una maestría en gestión internacional de empresas por la escuela de negocio Fundação Getulio Vargas de São Paulo.

Ludger Niemann

Posee maestrías en Psicología y Gestión Pública. Entre 2011 y 2014 trabajó en el Ecuador como Asesor de la Cooperación Alemana (GIZ). Actualmente se desempeña como profesor en la Facultad de Gestión Pública, Derecho y Seguridad de la Universidad de Ciencias Aplicadas de La Haya (Países Bajos). Además, es candidato a PHD en la Universidad Técnica de Delft donde investiga el uso de indicadores de sostenibilidad en ciudades latinoamericanas y europeas.

Roman Perdomo

Roman Perdomo es doctorante en ciencia política en la Universidad de Montréal. Es licenciado de un Bachelor especializado en política latinoamericana y graduado de una Maestría en teoría política por Sciences Po Paris. Ha trabajado en centros de investigación y organizaciones internacionales, e investiga temas relacionados con participación política e integridad pública. Sus trabajos actuales se enfocan en analizar la acción de los denunciantes en América Latina, los incentivos y obstáculos a los que se enfrentan estos actores, y los mecanismos jurídicos de protección, particularmente en Perú.

Dennis P. Petri

Mexicano, neerlandés y costarricense. Politólogo, consultor internacional e investigador. Director Internacional del Instituto Internacional de Libertad Religiosa. Fundador y Académico del Observatorio de Libertad Religiosa en América Latina. Director ejecutivo de la Fundación Plataforma para la Transformación Social. Profesor de Relaciones Internacionales y jefe de la Cátedra de Humanidades de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (Costa Rica). Profesor de Negociación Internacional en la Sede Costa Rica de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO Costa Rica). Previamente laboró para la Oficina en Europa del Banco Interamericano de Desarrollo, la Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano de Costa Rica, el Consejo

Económico y Social de los Países Bajos y el Programa de Investigación Estratégica de Bolivia. Doctor en Filosofía Política de VU University Amsterdam, Países Bajos. Máster en Ciencias Políticas del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po) y Máster en Política Comparada con especialidad de la misma institución. Becario de excelencia del gobierno francés (2006-2010). Profesor invitado de Bar-Ilan University (Israel) y Regent's Park College, University of Oxford (Reino Unido). Ha publicado sobre libertad de religión, religión y política, diálogo social, reforma parlamentaria y asistencia democrática. Ha comparecido en los parlamentos de Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos, México, Costa Rica y Nicaragua.

Elayne Whyte Gómez

Diplomática y académica costarricense con amplia experiencia en derechos humanos, desarme, integración regional y gestión de organismos internacionales. Ha sido viceministra de Relaciones Exteriores de Costa Rica, Embajadora, Representante de Costa Rica ante las Naciones Unidas en Ginebra, Suiza, y directora ejecutiva del Proyecto Mesoamérica. Presidenta de la Conferencia de las Naciones Unidas que negoció el Tratado de Prohibición de las armas nucleares en 2017 y ha participado también en la gestión de diversos regímenes internacionales de desarme. Participante activa en procesos del ámbito de Derechos Humanos en el Consejo de Derechos Humanos, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos y los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Además, es académica, conferencista e investigadora, Programa Estado de la Nación, Estado de la Región, FLACSO, con experiencia docente en lugares tales como la Universidad Nacional de Costa Rica y la Universidad para la Paz, destaca en temas sobre democracia, integración regional, seguridad.

Negociación Internacional en América Latina

Dennis P. Petri

Es imprescindible que las personas profesionales en Relaciones Internacionales dispongan de adecuadas bases para entender y participar en procesos de negociación internacional, los cuales son cada vez más complejos y siempre cambiantes. La presente obra nace ante la constatación de la reducida existencia de libros en idioma español que aborden las negociaciones internacionales desde un enfoque interdisciplinario, latinoamericano y aplicado; que además incorporen los cambios más recientes y significativos de la evolución de estas negociaciones.

Este libro, que compila las contribuciones de varios autores —entre ellos académicos, practitioners y activistas—, viene a suplir un vacío, aunque de ninguna manera pretende llenarlo completamente. La primera sección de este libro se presenta como un manual de negociación internacional. En la segunda sección se presentan ejemplos de innovaciones políticas latinoamericanas a nivel local y nacional. La tercera y última sección de este libro discute algunos de los aportes más notables que realizaron las naciones latinoamericanas en el ámbito internacional.

