

INTRODUCCIÓN

EL NUEVO MULTILATERALISMO

1. El nuevo multilateralismo está basado en la noción de que las personas son el centro de un proyecto global para una interdependencia regulada pacífica. Esto significa que el poder soberano puede ser *limitado* y *compartido* en nombre del bienestar humano. Cada estado nación se enfrenta a desafíos que trascienden sus capacidades ejecutivas y de elaboración de políticas. Preservar el medio ambiente y los océanos, combatir el terrorismo internacional, el tráfico ilegal de armas y drogas, los refugiados y las migraciones masivas, superar el círculo vicioso de la pobreza y hacer frente a los desastres humanos - todos estos son problemas que no pueden ser manejados los estados aisladamente. Compartir la responsabilidad es esencial. Hoy en día hay muchos signos de una limitación de la soberanía o soberanía compartida en el escenario internacional.

Regulación del Comercio Mundial

2. Los flujos del comercio mundial están cada vez más regidos por normas que limitan la soberanía y que requieren de un constante proceso de negociación multilateral. La OMC se ha convertido en el marco de referencia para la regulación del comercio mundial. Fue creada y desarrollada por la necesidad de negociar una compleja interdependencia económica global. La OMC regula cerca del 90% del comercio mundial y ha sido notificada de 120 acuerdos regionales. Los acuerdos (que cubren más de 400 páginas de textos legales y 22.000 páginas de cronogramas nacionales de liberalización) no son una opción, tal y como fue expresado en un informe de la OMC: son una necesidad para una competencia eficaz en el mercado global. La fuerza de la OMC es tal que incluso las autoridades chinas desean acceder a la organización, lo que abre perspectivas para una futura democratización, y con ello, poner en peligro su dominio político sobre la sociedad china.

Derechos Humanos

3. Los derechos humanos son para el ámbito político lo que el comercio es para el ámbito económico. Han sido principalmente los que han desafiado las concepciones tradicionales de soberanía. Los derechos humanos están revolucionando nuestra idea de

representación, ciudadanía y estatus de los individuos en la sociedad internacional. Establecen una forma de condicionalidad que no es tan severa aunque sí similar a la que rodea a las relaciones comerciales. El hecho de que se considere legítimo que la comunidad internacional intervenga para establecer la paz (con la finalidad de evitar violaciones a los derechos humanos), o hacer justicia (y por consiguiente reparar las violaciones que ya se han cometido) es señal de que hay una naciente jurisdicción universal.

Tribunales Internacionales

4. El intento de llevar los crímenes contra los derechos humanos a los tribunales de justicia internacional en los 90, por primera vez desde 1945, refleja la importancia otorgada a los derechos de los individuos por encima y más allá de su pertenencia a una comunidad soberana. El Tribunal Penal Internacional para los Crímenes de la ex Yugoslavia (TPICY) y Ruanda (TPIR) indican una vinculación post Guerra Fría entre la paz y la estabilidad y el deseo de combatir la impunidad. Ambos tribunales han procesado, juzgado y condenado a oficiales de alta graduación por genocidio y otros crímenes contra la humanidad. Más recientemente, la ONU, con la colaboración del gobierno de Camboya, ha secundado el establecimiento de un tribunal mixto nacional-internacional para juzgar a los Jemeres Rojos, y en el 2000, el Consejo de Seguridad estableció un mecanismo judicial similar para procesar a los acusados de crímenes contra los derechos humanos en Sierra Leona. Estas experiencias, particularmente la jurisprudencia de los tribunales *ad hoc*, proporcionan una valiosa experiencia instructiva al futuro TPI.

El Tribunal Penal Internacional

5. El Tratado de Roma de 1997, por el cual se establece el TPI, es quizás el indicador más claro de que la preocupación de la comunidad internacional por las violaciones graves no es *ad hoc* o selectiva, sino permanente. La Comisión Preparatoria del TPI, que elaboró las Normas de Procedimiento y las Evidencias y Elementos susceptibles de constituir Delitos entre 1999 y 2000, completó su trabajo en junio de 2000. A pesar de la fuerte resistencia de algunos países y de los compromisos políticos contenidos en las Normas, éstas sostienen el principio de que las cámaras del Tribunal mantienen el control final sobre el desarrollo de los procedimientos.

El Precedente Pinochet

6. El caso Pinochet también ha impulsado la noción de jurisdicción internacional, que en ausencia de un TPI en funciones los tribunales de cualquier país pueden juzgar de forma legítima a un súbdito de cualquier otro país por crímenes contra la humanidad y otras graves violaciones de los derechos humanos. Aunque el general Pinochet fue devuelto a Santiago en marzo de 2000 y por razones humanitarias y de salud no será juzgado en Chile, el impacto de este y otros casos similares no pueden ser subestimado. La confirmación de la jurisdicción extraterritorial contra los argumentos de soberanía, la negativa de dar inmunidad a un ex jefe de Estado y la aceptación de amplias definiciones de genocidio y terrorismo por parte de tribunales españoles son claros ejemplos.

7. El efecto “bola de nieve” puesto en marcha por este precedente es notable. Algunos ejemplos incluyen: el arresto en Senegal en el 2000 del ex líder del Tchad, Hissène Habré, por torturas, el arresto en México durante el año 2000 de un oficial militar argentino acusado de torturas por un tribunal español, y las acusaciones hechas contra el Primer Ministro de Israel, Ariel Sharon, en Bélgica en 2001. Asimismo el impacto del ‘precedente’ Pinochet se refleja en la adopción por parte de Canadá y de Nueva Zelanda de leyes que dan a sus tribunales jurisdicción sobre los crímenes tipificados por el TPI en base a la jurisdicción internacional, un paso que está siendo considerado por Italia y Francia, entre otros.

8. Es importante recalcar que las acciones contra la impunidad ya existían antes del caso Pinochet. Los tribunales federales de EE UU han llevado juicios *civiles* por varias violaciones de los derechos humanos y crímenes contra la humanidad, en consonancia con las provisiones de la *Alien Tort Claims Act*, de 1793 y la *Torture Victims Protection Act*, de 1992. Violadores de varios países de América Latina y otras regiones han sido juzgados y millones de dólares otorgados por daños. En Europa han existido procesamientos *penales* por crímenes contra la humanidad de ruandeses, serbio bosnios y de ex oficiales militares y funcionarios gubernamentales de algunos países europeos e incluso latinoamericanos. No obstante, las inconsistencias fruto de un sistema descentralizado de justicia para violaciones de derechos humanos ponen al proceso en cuestión, de ahí la importancia de que exista un tribunal internacional único.

Justicia y Paz y la ONU

9. La gran importancia que están adquiriendo los derechos humanos en la ONU prueba la idea de que el bienestar humano debe ser el centro de las actividades de la organización. Este fue el objetivo perseguido con la creación del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en 1993. El anuncio realizado en 1997 por el Secretario General Kofi Annan de que los derechos humanos son el centro de las actividades de la ONU inició el proceso de reformas para incrementar la eficacia de la Organización. Los derechos humanos fueron fijados como la quinta prioridad dentro de las cuatro nuevas áreas de trabajo de la ONU: paz y seguridad, asuntos sociales y económicos, cooperación al desarrollo y asuntos humanitarios.

Intervención Humanitaria

10. La legitimidad de un mayor espectro de fundamentos para intervenciones humanitarias también socava el áurea de la soberanía o de la no intervención cuando hay graves violaciones. El discurso de Kofi Annan de 1997 en el que dijo que las “violaciones masivas de derechos humanos no van a ser toleradas”, ya que constituyen una amenaza para la paz y seguridad, vinculó los problemas del núcleo duro de la ONU amparados por el Consejo de Seguridad con los que generalmente eran considerados del “núcleo suave” y por ende relegados a comités, convenciones y comisiones.

11. Existen pruebas de este nuevo intervencionismo caracterizado por estar centrado en las personas. Está presente en el papel que desempeña la ONU en la protección de individuos durante conflictos sociales, como en El Salvador en 1991, en Somalia y Sierra Leona, en la ex Yugoslavia en 1992, el nuevo papel de “construcción nacional” en Timor Este y en la administración de una futura autonomía en Kosovo. Lo mismo es aplicable a la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo. Este nuevo tipo de intervención humanitaria representa un cambio del “Nuevo Orden Mundial” anunciado por el ex presidente Bush, que como se evidenció en la Guerra del Golfo, estaba menos relacionado con una intervención humanitaria que con la restitución de la soberanía.

Instituciones Multilaterales y Condicionalidad

12. Otras organizaciones internacionales también han expresado un creciente interés en cuestiones relacionadas con el bienestar humano. La Organización Internacional del Trabajo (OIT), que estableció el primer régimen de derechos humanos del mundo y el primer mecanismo de seguimiento de los mismos (1926) después de la Primera Guerra Mundial, desempeña un papel internacional clave en la promoción de derechos, particularmente de los indígenas, las mujeres y los niños y contra la discriminación racial.

13. La democracia, los derechos humanos y el medio ambiente son hoy en día preocupaciones activas por parte de las instituciones financieras multilaterales, y notablemente del Banco Mundial (BM). Desde principios de los 90, los préstamos del BM han estado condicionados por la adhesión al respeto de los derechos humanos y la democracia, y se han desarrollado nuevos proyectos vinculados a la consecución de gobernabilidad y derechos. La decisión del Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, en abril de 2000, de suspender sus préstamos a Turkmenistán en protesta por la falta de democracia en ese país es también una prueba del cambio de actitudes hacia la condicionalidad.

14. El surgimiento y fortalecimiento de regímenes de condicionalidad, por medio de los cuales se condiciona la cooperación al desarrollo al respeto de los derechos humanos y gobernabilidad democrática, dan fe del establecimiento de mecanismos que limitan la soberanía en las relaciones interestatales. Los regímenes que protegen la democracia dentro de la UE, el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA), el Grupo de Río y el Mercosur, que indican que las naciones democráticas aceptan que la no intervención no puede ser un argumento cuando el bienestar humano está en juego.

El Papel de los Actores de la Sociedad Civil

15. Los estados ya no tienen el monopolio sobre la creación de normas o la difusión de valores. Deben competir con y cooptar, tanto a nivel nacional como internacional, otros actores no gubernamentales con un “derecho” reconocido a definir la agenda internacional. Los ejecutivos nacionales deben conquistar la legitimidad mediante nuevas vías. Los estados ya no pueden apelar a la vaga pero unitaria noción del “interés nacional”, porque ya no son sus únicos dueños. Los activistas transnacionales o redes de *advocacy* centradas en asuntos normativos están forzando a los estados a compartir

responsabilidades con los actores de la sociedad civil en asuntos que afecten al bienestar humano en todo el mundo. La revolución en las comunicaciones y la información, impulsada por la democratización, está propiciando una conciencia pública. Estas redes han desarrollado una fuerte capacidad para actuar en el escenario internacional y regional y para influir en las políticas nacionales.

16. La participación de las ONGs en las conferencias de la ONU (la asistencia de actores no gubernamentales a la Conferencia de los Derechos de la Mujer, en Beijing fue de 50.000 personas y en la de Medio Ambiente de Río, en 1992, fue de 47.000) muestran el gran interés del público y la capacidad de la sociedad civil para movilizarse en torno a estos asuntos. La participación de ONGs en la preparación del Estatuto de Roma para la creación del TPI, mediante la Coalición por un Tribunal Penal Internacional (CTPI), que coordinó la actividad de más de 200 ONGs, fue crucial para la aprobación de un Estatuto más fuerte para el Tribunal. Esto es un indicador de la creciente relevancia y poder de los actores no gubernamentales en las negociaciones multilaterales. La búsqueda transnacional de la justicia en las violaciones de derechos humanos, ejemplificada con el caso Pinochet, encabezado por las ONGs, ha sido la expresión más notable del nuevo poder de estas organizaciones.

Minas Terrestres y Armas Ligeras

17. Otro ejemplo del poder del activismo de la sociedad civil transnacional es la Campaña Internacional contra las Minas Terrestres. La campaña fue lanzada en 1992 por un puñado de ONGs y ahora incluye a 1.400 organizaciones de 90 países que representan asuntos tan amplios como el desminado, la asistencia a víctimas, los derechos de niños y mujeres, las asociaciones de veteranos y el medio ambiente. En 1997, la campaña fue premiada con el Premio Nobel de la Paz. Asimismo, el Tratado para la Prohibición de Minas terrestres entró en vigor en 1999 en gran parte gracias a los esfuerzos de los activistas, lo que significó el proceso de ratificación más rápido de la historia internacional. Hasta julio de 2000, 137 países lo habían firmado y 100 lo habían ratificado. En el Hemisferio Occidental todos los países lo habían firmado, con las excepciones de EE UU y Cuba, y entre los países de la Unión Europea faltaba Finlandia. La campaña también lanzó la iniciativa de Control de Minas Terrestres, que supervisa el cumplimiento del Tratado. Este es el primer ejemplo de ONGs trabajando conjuntamente para supervisar sistemáticamente un tratado humanitario o de desarme.

18. Las organizaciones europeas y latinoamericanas están muy involucradas en esta iniciativa. En América Latina, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, Honduras, Perú, y las Islas Malvinas (*Falkland Islands*) tienen minas y artillería sin explotar. El Control de Minas ha identificado víctimas de estos países y de otros libres de minas (Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay, cuyos nacionales participan en operaciones internacionales anti-minas, y que por lo tanto también han tenido víctimas en cumplimiento de funciones). El desminado y los programas de prevención de minas han sido llevados a cabo en varios países afectados. Existen ejemplos de esfuerzos de cooperación intra-América Latina (militares brasileños participan en labores de desminado de la OEA en América Central) y de cooperación inter-regional (como las contribuciones españolas al desminado de Ecuador y las contribuciones de los países de la UE para programas de asistencia a víctimas). Por otra parte, las ONGs europeas y latinoamericanas, entre otras, también han participado en la Red de Acción Internacional sobre Armas Ligeras (IANSA), lanzada en mayo de 2000. De acuerdo a Human Rights Watch (HRW), este es el mayor movimiento internacional desde la campaña de desminado.

Responsabilizar las Multinacionales

19. Hasta no hace mucho, las corporaciones multinacionales tenían un poder inmenso y su sometimiento al escrutinio público era bajo o nulo. Las redes transnacionales de *advocacy* han cambiado esa situación. Las ONGs, conjuntamente con una opinión pública movilizadora, hacen responsables a las multinacionales del trabajo y derechos humanos de sus trabajadores en territorios extranjeros, alentándolas a adoptar códigos de conducta y normas de inversión, a favorecer el cumplimiento de tales normas incluso ayudando a los empleados a llevar a las compañías transgresoras a los tribunales. Desde 1999, docenas de compañías, incluyendo marcas como Polo Ralph Lauren, Calvin Klein y Tommy Hilfiger, han sido forzadas a pagar millones de dólares a tribunales de EE UU por daños a trabajadores en fábricas extranjeras. La presión ha llevado a compañías como Levi-Strauss a adoptar un código de conducta que redefine el alcance de la responsabilidad corporativa, la cual se extiende más allá de la tradicional obligación hacia los accionistas, e incorpora nociones de responsabilidad por los derechos de los trabajadores extranjeros.

20. Los europeos y latinoamericanos son participantes activos en las campañas de responsabilización de las multinacionales. Las ONGs europeas han jugado un papel importante en la aplicación de presión a las compañías nacionales, informando al público sobre las condiciones laborales en que se fabrica la ropa. Tal es el caso de la coalición de ONGs encabezadas por la Campaña Holandesa de Ropa Limpia (*Dutch Clean Clothes Campaign*), que incluye a *Labour Behind the Label* del Reino Unido, a los *Magasins du Monde* en Bélgica, a los *Artisans du Monde* de Francia y a FENECON, la organización de industrias de Holanda. Este tipo de acción se ve en otras áreas, como la petrolífera. A finales de los 90, en Colombia la contratación de fuerzas militares y policiales por compañías petroleras que trabajaban en las regiones de Casare y Arauca conllevó a una acción de HRW y grupos británicos de derechos humanos conjuntamente con poblaciones locales y trabajadores, que forzó a las compañías a cambiar sus normas de seguridad.

21. Esta clase de acción ha llevado a las instituciones multilaterales internacionales a adoptar una postura. En Julio de 2000, la ONU lanzó la *UN Global Compact*, que une a agencias de la ONU, corporaciones multinacionales, sindicatos laborales y ONGs, para promover mayor responsabilización de las multinacionales por los derechos, el medio ambiente y las condiciones de trabajo. Aunque las directrices aún son vagas y no se han adoptado mecanismos de *accountability*, se anunciaron nueve principios, incluyendo el de reportar y una prohibición sobre asociaciones con la ONU de compañías transgresoras.

Actores Comerciales

22. Las redes de activistas no son los únicos actores de la sociedad civil involucrados en forjar reglas multilaterales y de gobernabilidad. El creciente papel, nunca antes visto, que las asociaciones privadas de negocios y grupos están jugando en la formulación de políticas internacionales de comercio proporciona un ejemplo del creciente poder de los actores privados en las negociaciones multilaterales. Los *lobbies* comerciales desempeñan un papel fundamental en las negociaciones para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Los *lobbies* económicos son quizás los mejores organizado de la sociedad civil del Mercosur y uno de los más poderosos dentro de la UE. También juegan un papel en las relaciones inter-regionales. Aunque actualmente pasa por un período difícil, el Foro Comercial Mercosur-UE (FCMU), creado en 1998 por un grupo de las principales compañías de Europa, Brasil y Argentina, está jugando un cierto papel

en las negociaciones UE-Mercosur. Actuó como *lobby* y proveedor de información técnica esencial para los aspectos más especializados de las negociaciones comerciales birregionales. El nuevo papel emergente jugado por las multinacionales en la protección de derechos laborales y toma de posturas en los asuntos nacionales relativos a derechos humanos, ejemplifican cómo los actores comerciales pueden contribuir mejor al bienestar humano por encima y más allá de los ámbitos comerciales y económicos.

El Efecto del Refuerzo del Multilateralismo

23. La presencia de ONGs y otros actores de la sociedad civil en las relaciones internacionales y la vida política nacional pueden incrementar las responsabilidades del estado y democratizar las relaciones políticas. A medida que los ciudadanos comprendan que sus opiniones importan y pueden cambiar el comportamiento de instituciones poderosas, su voluntad de intervenir y participar se incrementa, aumentando el nivel de responsabilidad que los ciudadanos ordinarios sienten hacia los asuntos internacionales. Aunque no hay un vínculo directo entre acción multilateral y las ONGs, estas organizaciones tienden a centrarse en problemas globales y a trabajar persiguiendo soluciones globales dentro de las instituciones multilaterales. Así, el creciente número y participación de intergubernamentales y ONGs en la vida internacional puede también contribuir al efecto de “refuerzo del multilateralismo”.

CONCEPTOS CLAVE

◆ El nuevo multilateralismo está basado en la noción de que las personas son el centro de un proyecto global para una interdependencia regulada pacífica ◆ La gran importancia que están adquiriendo los derechos humanos en la ONU prueba la idea de que el bienestar humano debe ser el centro de las actividades de la organización ◆ El surgimiento y fortalecimiento de regímenes de condicionalidad dan fe del establecimiento de mecanismos que limitan la soberanía en las relaciones inter-estatales ◆ El fortalecimiento de las redes normativas de *advocacy* transnacional está forzando a los estados a compartir responsabilidades con los actores de la sociedad civil para asuntos que afecten el bienestar humano a través del mundo ◆ Los estados deberán luchar y cooptar, tanto a nivel nacional como internacional, con otros actores no gubernamentales con un “derecho” reconocido a definir la agenda internacional ◆