

HUMAN RIGHTS WATCH

La política estadounidense y el desafío del terrorismo

La tendencia del Gobierno estadounidense a ignorar los derechos humanos cuando se trata de la lucha contra el terrorismo puede permitirle adoptar determinadas medidas de seguridad a corto plazo, pero con el tiempo será contraproducente y puede ser el germen de nuevas acciones terroristas. Esta tendencia se plasma en los diferentes métodos utilizados para medir el comportamiento democrático y la situación de los derechos humanos según el país correspondiente, sea aliado o enemigo; en su negativa a aplicarse los mismos estándares que exige a los demás y en sus ataques e intentos de minar instituciones y normas como el Tribunal Penal Internacional (TPI). Ante esta situación, la voz de Europa es más necesaria que nunca como referente internacional en la materia.

El terrorismo es opuesto a los derechos humanos y su proliferación en 2002 ha significado un gran desafío. El movimiento de derechos humanos tiene un interés directo en el éxito del esfuerzo antiterrorista, dado que la violencia dirigida contra civiles se opone a los valores de estos derechos. Sin embargo, la tendencia del Gobierno estadounidense a ignorar los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo no sólo es inquietante en sí misma sino peligrosamente contraproducente. El resentimiento que fomenta puede dar lugar a nuevos terroristas, disuade a posibles aliados en la lucha antiterrorista y mina los esfuerzos por poner freno a las atrocidades terroristas.

No se puede derrotar al terrorismo desde la distancia. Acabar con él requiere el apoyo de la población de los países donde residen los terroristas. Son esas personas las que deben tomar la iniciativa a la hora de disuadir a posibles futuros terroristas. Pero si ven a Washington apoyar a los Gobiernos

Human Rights Watch es una organización de defensa de los derechos humanos con sedes en EEUU y Europa. Más información en: www.hrw.org. Este documento es un extracto del Informe Anual 2003 de HRW y puede consultarse en inglés en: www.hrw.org/wr2k3/introduction.html#eu

Traducción: Allison M. Rohe y Mabel González Bustelo

que los reprimen, difícilmente estarán dispuestos a colaborar. Sus reticencias no harán más que aumentar si su comunidad entera es vista como sospechosa, como sienten actualmente muchas personas de Oriente Medio y el norte de África.

Está claro que EEUU debe adoptar medidas adicionales de seguridad. Pero el Gobierno estadounidense también debe prestar atención a la patología del terrorismo (el conjunto de creencias que conduce a algunas personas a participar en ataques a civiles, a creer que el fin justifica los medios). Una fuerte cultura de los derechos humanos es el antídoto a esta patología pero, en demasiados lugares, Washington ve estos derechos principalmente como un obstáculo para sus metas. Los derechos humanos y la seguridad se refuerzan pero, a menudo, Washington los trata como un juego de "suma cero".

Incluso en los momentos cumbre de la Guerra Fría, el Gobierno estadounidense comprendió la necesidad de tener una visión positiva. Entendió que EEUU no sólo podía estar en contra del comunismo. Tenía que representar la democracia aunque, a veces, el apoyo fuera solamente retórico. Del mismo modo, hoy en día estar solamente en contra del terrorismo no funcionará para el Gobierno estadounidense. Tendrá que estar también a favor de los valores que explican por qué es erróneo atacar a civiles: los derechos humanos.

Ha habido señales de esa visión en un discurso que el presidente Bush pronunció en la academia militar de West Point, en junio; en relación a la nueva Estrategia de Seguridad Nacional de su Ejecutivo, anunciada en septiembre; y en las condiciones para desembolsar más asistencia internacional (la Cuenta para el Desafío del Milenio, o Millennium Challenge Account), anunciadas en noviembre. Pero este acercamiento retórico a los derechos humanos no se ha plasmado de forma coherente en la conducta y la política exterior estadounidense.

La triste ironía es que, durante la mayor parte del último medio siglo, EEUU estuvo muy a menudo detrás de la expansión del ideal de los derechos humanos. Encabezó la redacción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la construcción del sistema internacional de los derechos humanos, y dejó oír su voz e influencia en favor de estos en muchas partes del mundo. Incluso en 2002, el Gobierno de Bush intentó hacer avanzar los derechos humanos en lugares donde no se desarrollaba la guerra contra el terrorismo como Myanmar (Birmania), Bielorrusia y Zimbabue. También reconoció el vínculo entre represión y terrorismo y, aunque de forma limitada, intentó promover los derechos humanos en algunos lugares más directamente involucrados en la lucha contra el terrorismo, como Egipto y Uzbekistán.

Este largo compromiso con los derechos humanos ha sido comprometido en tres aspectos importantes. Primero, en algunos países clave en la campaña contra el terrorismo, como Pakistán y Arabia Saudí, incluso ha sido escaso un apoyo retórico (a menudo, sólo las declaraciones del Departamento de Estado en su informe anual sobre la situación global de los derechos humanos). Washington ha mostrado también poca iniciativa a la hora de hacer frente a Gobiernos como los de Rusia, China e Israel, que utilizan la lucha contra el terrorismo para encubrir o intensificar la represión dirigida a movimientos separatistas, disidentes o nacionalistas (en muchas ocasiones muy represiva).

Segundo, aunque el Gobierno estadounidense trata de promover los derechos humanos, su autoridad está dañada por su negativa a estar sujeto a los estándares que predica a los demás. Desde su rechazo a los Convenios de Ginebra al mal uso de la designación del “combatiente enemigo”; desde el uso de comisiones militares al mal manejo de las leyes de inmigración para denegar a los sospechosos sus derechos, Washington ha hecho la guerra al terrorismo como si los derechos humanos no fueran una limitación.

Tercero, EEUU se ha opuesto intensamente a la aplicación del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, desde el Tribunal Penal Internacional a otros esfuerzos más modestos por afirmar o reforzar las normas de derechos humanos.¹ Esta oposición implica una visión radical del orden mundial. Ciertos elementos influyentes del Ejecutivo estadounidense parecen percibir el Derecho Internacional como un impedimento innecesario, una serie de reglas que en el futuro puede limitar a EEUU de manera imprevisible e inconveniente. Dada la abrumadora fuerza económica y militar de EEUU, razonan, los intereses estadounidenses se defenderán mejor con negociaciones individuales caso por caso.

Pero, incluso la fuerza estadounidense tiene límites. Las normas compartidas —de comercio, paz o derechos humanos— son necesarias para que la mayoría de los Gobiernos las cumplan de manera voluntaria. Puede que se necesite ejercer presión para refrenar a los Gobiernos recalcitrantes, pero un orden global eficaz depende de que la mayoría de los Gobiernos actúen voluntariamente según las reglas acordadas. Incluso si el resultado es negativo en un caso determinado, la mayoría de los Gobiernos reconoce que un sistema de Derecho actúa en su interés a largo plazo. Esta lógica se derrumba si la superpotencia se exime a sí misma de la aplicación del Derecho Internacional. Si las normas compartidas ceden el paso a relaciones basadas únicamente en el poder, el mundo volverá a un orden premoderno “hobessiano”. Esto difícilmente puede favorecer los intereses a largo plazo de EEUU ni de nadie.

En 2002, la negligencia de Washington con respecto a los derechos humanos se apreció en su comportamiento en foros internacionales, en su relación bilateral con otros Gobiernos y en el tratamiento de sospechosos terroristas.

Foros internacionales

En el ámbito multilateral, el Gobierno estadounidense se opuso constantemente a cualquier esfuerzo para hacer cumplir los estándares de los derechos humanos. Esta postura no es completamente nueva. Los Gobiernos, tanto demócratas como republicanos, han mantenido siempre una distancia con los tratados de derechos humanos. EEUU no ha ratificado la mitad de los seis tratados más importantes en la materia (incluyendo la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer), ni el tratado más importante para regular los con-

¹ De modo similar, esta postura puede verse en otros asuntos como el rechazo al Protocolo de Kioto sobre calentamiento global o su bloqueo a los esfuerzos por fortalecer el Convenio de Armas Biológicas.

*EEUU no ha
ratificado la
mitad de los
seis tratados
más
importantes
de derechos
humanos, ni
el tratado
más
importante
para regular
los conflictos
armados*

flictos armados modernos (el Primer Protocolo Adicional de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949). Incluso cuando ha ratificado un tratado, lo ha hecho de forma que se niega a los estadounidenses la opción de aplicarlo en cualquier tribunal, sea internacional o nacional. En 2002, esta resistencia se intensificó.

Un ejemplo de esta actitud se vio en la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (el organismo central en esta materia dentro del sistema de la ONU). México propuso una resolución que ponía el énfasis en la importancia de que la lucha contra el terrorismo respetase los derechos humanos. Ésta no denunciaba a ningún Estado sino que, simplemente, reafirmaba un principio esencial. Pero Washington se opuso a esta resolución, aparentemente no controvertida. Le acompañaban Argelia, India, Pakistán y Arabia Saudí (países poco comprometidos con los derechos humanos). Al final, México retiró la propuesta. La Asamblea General de la ONU adoptó luego por consenso otra similar, después de que Washington fracasase en su intento de hacerla descarrilar.

De forma similar, el Gobierno estadounidense se opuso a los esfuerzos por fortalecer la prohibición de la tortura. Puso objeciones a un nuevo Protocolo Opcional a la Convención Contra la Tortura que establece un sistema de inspección para las instalaciones de detención donde se sospecha que se utiliza la tortura (lo que sería una importante medida de prevención). Sin embargo, como una cuestión política, EEUU se opone a la tortura e incluso ha ratificado la Convención. Si Washington quiere evitar la vigilancia bajo este nuevo procedimiento de inspección podría simplemente decidir no ratificar el protocolo (el cual, como su nombre indica, es opcional). En cambio, la decisión de tratar de privar a otros Estados de esta protección añadida de los derechos humanos, responde a un deseo evidente de evitar fortalecer cualquier instrumento internacional que pudiera ser usado, incluso remotamente, para criticar su propia conducta. El protocolo se sometió al voto de la Asamblea General de la ONU en diciembre y EEUU fue uno de los cuatro Gobiernos que se opusieron, frente a 127 partidarios.

Durante la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre los niños, en mayo, el Gobierno estadounidense trató de evitar cualquier referencia a la Convención sobre los Derechos de la Infancia. EEUU es el único país en el mundo que no ha ratificado este tratado (junto con Somalia, que no tiene Gobierno nacional reconocido). La cumbre de más alto nivel de la ONU sobre el tema de la niñez realizada en una década era una oportunidad importante para reafirmar los derechos recogidos en la Convención. Sin embargo, Washington puso objeciones a cualquier mención concreta de los derechos de los niños, optando por una referencia más ambigua a su "bienestar".

La oposición estadounidense a la aplicación de los estándares de derechos humanos llegó a su extremo en el caso del Tribunal Penal Internacional. Éste tiene numerosas salvaguardas para abordar la preocupación legítima de Washington sobre juicios políticos. Entre ellas se pueden mencionar unos crímenes estrechamente definidos, la supervisión por varios grupos de jueces independientes, la previsión del proceso de destitución de un juez abusivo por una mayoría de los Estados firmantes (la mayoría de los cuales son democracias y aliados cercanos de EEUU), y la capacidad de un Gobierno nacional de evitar el procesamiento del TPI si lleva a cabo de buena fe su propia investigación y, en su caso, procesa-

miento. Además, el TPI no puede ejercer su jurisdicción sobre un sospechoso a no ser que su Gobierno haya ratificado el tratado o el sospechoso sea acusado de haber cometido un crimen en el territorio de un Gobierno que lo haya ratificado (ambas cuestiones son bases de jurisdicción ampliamente aceptadas).

Sin embargo, el Gobierno de Bush declaró una verdadera guerra contra el Tribunal. Rechazó la firma del anterior presidente Bill Clinton. Amenazó con clausurar su participación en operaciones de paz de la ONU a no ser que los miembros estadounidenses de esas operaciones autorizadas por la ONU fueran eximidos de la jurisdicción del TPI. Amenazó con cortar la ayuda militar a otros Gobiernos a menos que se comprometieran a no entregar nunca sospechosos estadounidenses al Tribunal, y el presidente Bush firmó una legislación que autoriza la intervención militar para liberar a cualquier sospechoso estadounidense detenido por el TPI (llamada "Ley de Invasión de La Haya"). Con algunas excepciones, no consiguió disuadir a los Gobiernos de ratificar el tratado y, a mediados de diciembre, 87 de ellos lo habían suscrito (mucho más que los 60 necesarios para su entrada en vigor). Pero los esfuerzos del Gobierno estadounidense para eximir a sus ciudadanos de la investigación y el juicio dieron lugar a un doble estándar que amenazó con minar la legitimidad de este organismo.

Mediante estas intervenciones en foros multilaterales sobre diversos asuntos, el Gobierno estadounidense daba a entender que los estándares de derechos humanos son, en el mejor de los casos, algo de cara a la galería. Están bien y son grandes declaraciones, pero su aplicación universal —aplicación que podría llegar a afectar de forma indirecta a EEUU— debe ser evitada. Esta hipocresía sólo sirve para minar las normas y la credibilidad de EEUU a la hora de hablar de derechos humanos, sea en la lucha contra el terrorismo o en el combate de la represión y los abusos.

Relaciones bilaterales

En sus relaciones bilaterales, el Gobierno estadounidense sí hizo algunos esfuerzos para promover los derechos humanos a la vez que luchaba contra el terrorismo. Después del 11 de septiembre, muchos suponían que su ya débil compromiso con las cuestiones de derechos humanos en Asia Central finalizaría. Sin embargo, en algunas formas se intensificó. La presencia militar estadounidense en Uzbekistán, Kirguizistán y Tayikistán asociaba a EEUU con las políticas represivas de estos países (al igual que las frecuentes cumbres presidenciales y los paquetes de ayuda). Washington exageraba los progresos y reformas para justificar la continuación de la ayuda. Ahora, más a menudo que en el pasado, los funcionarios estadounidenses presionaron a los líderes de la región para liberar prisioneros, respetar la libertad de los medios de comunicación y dejar funcionar a la sociedad civil. EEUU también dio sus primeros y limitados pasos para utilizar su influencia en estos países en la promoción de los derechos humanos; así, canceló una reunión de alto nivel con el ministro de Asuntos Exteriores de Kazajistán, con el objetivo de lograr la liberación de un disidente turco detenido en aquel territorio, y suspendió una misión comercial a Kirguizistán por su rechazo a la prensa independiente.

El apoyo de Washington a los derechos humanos en los países críticos con la lucha contra el terrorismo fue, en el mejor de los casos, incoherente y, en el peor, inexistente

En Colombia, un país ligado por el secretario de Estado Colin Powell a la guerra global contra el terrorismo, Washington también adoptó algunas medidas positivas: acusó a líderes de los paramilitares y las guerrillas colombianas implicados en graves abusos de derechos humanos y narcotráfico, anuló el visado estadounidense a un alto almirante vinculado a abusos flagrantes y suspendió la asistencia a una unidad de las fuerzas aéreas colombianas implicada en una seria violación del Derecho Internacional Humanitario. En esta ocasión el Gobierno estadounidense también exageró los progresos de Colombia a la hora de cumplir con las condiciones de derechos humanos vinculadas a la ayuda militar, lo que enviaba señales contradictorias al ejército colombiano. Sin embargo, sus acciones mandaron un mensaje —más fuerte que en el pasado— de que Colombia debe romper los vínculos entre sus Fuerzas Armadas y los grupos paramilitares.

A pesar de estos ejemplos positivos, el apoyo de Washington a los derechos humanos en los países críticos con la lucha contra el terrorismo fue, en el mejor de los casos, incoherente y, en el peor, inexistente. Afganistán, el primer objetivo de los esfuerzos antiterroristas en 2002, ilustra el problema. La destitución de los talibán abrió la posibilidad de mayores libertades para el pueblo afgano. En Kabul, la capital afgana donde patrullaban los soldados de mantenimiento de la paz, la vida había mejorado sustancialmente. Pero el Gobierno estadounidense pretendía lograr la seguridad en el resto del país sin demasiados gastos. Como mucho ofreció un tibio apoyo al despliegue de tropas internacionales fuera de Kabul (los países europeos eran igual de renuentes) e hizo poco para desmovilizar a las facciones o establecer un ejército profesional afgano. Por el contrario, delegó esta seguridad en los señores de la guerra y les proporcionó dinero y armas.

En algunas partes del país, la consecuencia de esto fue que la vida siguió siendo similar a lo que era bajo los talibán (algo muy lejano al juramento de Bush, reiterado en octubre, de ayudar a Afganistán a “reclamar su futuro democrático”). Por ejemplo, Ismail Khan, el señor de la guerra en Herat, en el oeste de Afganistán, eliminó toda la disidencia, amordazó a la prensa y obligó a las mujeres a llevar el burka. Los que resistían sufrieron amenazas de muerte, encarcelamientos e incluso torturas. Afganos que se habían refugiado en Irán durante el régimen de los talibán se quejaban de que eran más libres allí que bajo el dominio de Khan. Pero, el secretario de Defensa estadounidense, Donald Rumsfeld, durante una visita a Herat en abril, llamó a Khan una “persona atractiva”. Bajo una creciente presión para responder a la violencia y la inseguridad fuera de Kabul, el Gobierno de Bush anunció en noviembre el envío de un pequeño número de soldados y funcionarios de asuntos civiles a capitales regionales afganas. Un paso positivo, pero insuficiente para poner fin a los abusos de los señores de la guerra.

En Pakistán, el general Pervez Musharraf logró enmiendas constitucionales que prolongaban su mandato presidencial cinco años, se otorgó el poder de disolver el Parlamento y creó un Consejo de Seguridad Nacional dominado por militares para supervisar el Gobierno civil. Pero, interrogado por estas preocupantes tendencias en agosto, el presidente Bush contestó: “Mi reacción sobre el presidente Musharraf es que todavía está con nosotros en la guerra contra el terror, y

eso es lo que aprecio". Sólo después, como una idea adicional, mencionó la importancia de la democracia. Debido al apoyo de Washington al líder militar de Pakistán y a los represores señores de la guerra en Afganistán, no debía haber sorprendido que los partidos políticos antiestadounidenses fueran los grandes ganadores de las elecciones parlamentarias en octubre. Su victoria también en las elecciones locales en las dos provincias fronterizas con Afganistán complicará los esfuerzos estadounidenses para capturar cualquier fuerza residual de los talibán o Al Qaeda en la región.

En Indonesia, un ejército abusivo y sus milicias aliadas han sido los factores más importantes en el conflicto separatista y comunal. La incapacidad del Gobierno para hacer rendir cuentas de los abusos militares ha generado malestar popular. Las atrocidades patrocinadas por el ejército en Timor Oriental, en 1999, habían conducido a EEUU a recortar parte de su asistencia militar. Pero, dado que Indonesia es visto como un importante frente en la lucha contra el terrorismo, el Ejecutivo de Bush intentó reanudar la formación militar, a pesar de los escasos o nulos progresos logrados a la hora de obligar a los militares a someterse al imperio de la ley. Bush también buscaba que se desestimase una denuncia presentada ante los tribunales estadounidenses por víctimas de las atrocidades militares en Aceh, que reclamaban una indemnización de Exxon Mobil por su supuesta complicidad en los abusos. EEUU justificó su oposición a estos esfuerzos por imponer los derechos humanos debido, en parte, al miedo de que Indonesia respondiera finalizando su cooperación en la guerra contra el terrorismo.

Otros aliados de EEUU en la guerra contra el terrorismo recibieron un trato más suave respecto a sus abusos de los derechos humanos. El presidente ruso, Vladimir Putin, sólo recibió críticas moderadas en respuesta al brutal comportamiento de sus tropas en Chechenia. A pesar de las críticas ocasionales a la conducta de China en su provincia occidental de Xinjiang —donde desde hace tiempo emplea políticas represivas sobre la mayoría uigur, de habla turca—, la decisión de definir el pequeño Movimiento Islámico de Turkistán Oriental como una organización terrorista, protegió la represión de Pekín sobre la minoría musulmana más grande del país. A pesar de los continuos abusos del ejército israelí en su lucha contra los grupos armados palestinos y los terroristas suicidas, Washington resguardó a Israel de la presión internacional y siguió suministrándole incondicionalmente armas y asistencia militar. Dado que el primer ministro de Malasia, Mahatir bin Mohamad, ofreció su apoyo decidido a la campaña contra el terrorismo, Washington también cesó en las críticas a su Gobierno, ya fuera por el uso de la detención administrativa o por la detención continuada, basada en cargos falsificados, del antiguo viceprimer ministro Anwar Ibrahim.

Estas acciones bilaterales de EEUU envían un mensaje contundente: los derechos humanos son prescindibles en el nombre de la lucha contra el terrorismo. Esta política puede proporcionar más libertad de acción para adoptar medidas de seguridad a corto plazo. Pero, si construir una cultura de los derechos humanos en lugar de la patología del terrorismo es un objetivo importante, se envió un mensaje terrible de reemplazo de los valores del respeto de la vida de cada persona por la perspectiva de que el fin justifica los medios.

La Unión Europea

A medida que Washington abandona su clásico papel como fuerte —aunque no siempre coherente— defensor de los derechos humanos, se podría haber esperado que la Unión Europea, tradicional promotora de estos, llenara el vacío. Pero el liderazgo de Europa fue imposible por su falta de voluntad política, su indebida deferencia hacia Washington y el valor que da al consenso a cualquier precio.

El año no comenzó con buenos auspicios. En la sesión anual de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en marzo y abril, la ausencia de EEUU —que, por primera vez en la historia de la Comisión, no fue elegido como miembro— ofreció a Europa la oportunidad de liderazgo. Fracasó. Sin Washington como líder, la Unión Europea ni siquiera presentó una resolución sobre la pésima situación de los derechos humanos en China. A cambio, siguió un diálogo estrictamente formal sobre derechos humanos con Pekín. Europa sí actuó acerca de Chechenia, pero con poco entusiasmo. Participó en esfuerzos largos e inútiles para negociar con el Gobierno ruso una suave declaración de consenso del director de la Comisión, en lugar de una resolución. Este enfoque era inapropiado desde el principio, dadas las continuas atrocidades de las fuerzas de seguridad rusas y el completo fracaso de las autoridades a la hora de llevar a las fuerzas abusivas ante la justicia. Cuando las negociaciones acababan en un punto muerto, la UE presentó con retraso una resolución crítica, pero perdió por un solo voto (la primera derrota de una resolución sobre Chechenia en tres años).

En el caso de China, los Gobiernos europeos clave han mostrado mucho más interés en crear lazos económicos que en promover los derechos humanos, a pesar de que una necesidad no excluye a la otra. Por tanto, han dejado la vía libre a EEUU, que también da más valor a las relaciones económicas con China que a liderar la denuncia del cerrado sistema político de Pekín.

La deferencia europea hacia Washington fue especialmente visible durante los conflictos sobre el Tribunal Penal Internacional. La UE merece crédito por ser uno de los principales defensores de la creación del TPI, en contraste con la intensa oposición del Gobierno de Bush. Pero los Gobiernos europeos se mostraron demasiado dispuestos a llegar a compromisos sobre cuestiones de principios, en gran parte porque el Reino Unido estaba decidido a llenar el vacío entre Europa y EEUU. Por ejemplo, en junio y julio Washington amenazó con utilizar su poder de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU para poner fin a varias misiones de paz, a menos que el Consejo eximiera de la jurisdicción del TPI a los participantes estadounidenses en operaciones autorizadas por la ONU. La amenaza no era sostenible ya que hubiera supuesto, por ejemplo, retirar las fuerzas de la ONU que impiden a Sierra Leona caer de nuevo en el conflicto y las que sirven como “parachoques” entre Hezbolá y la frontera norte de Israel. Pero en lugar de adoptar una postura basada en principios, Francia y, sobre todo, el Reino Unido apoyaron un “arreglo” que eximía las tropas estadounidenses durante un año. Que éste sea un arreglo razonable o un paso para salvar las apariencias hacia la impunidad estadounidense dependerá de si estos países consienten en extender el acuerdo cuando caduque en julio de 2003.

Debido en gran parte a la insistencia del Reino Unido, la Unión Europea no logró un acuerdo para rechazar en común el intento de Washington de obtener pactos bilaterales de inmunidad, amparados en el artículo 98 del tratado del TPI. El artículo 98 permite acuerdos bilaterales para decidir cuál, entre dos Gobiernos interesados, tiene derecho a investigar y, en su caso, procesar a un sospechoso. Pero el artículo 98 debe ser leído según el propósito principal del tratado: autorizar al TPI a supervisar cualquier esfuerzo de procesamiento y asegurar que se lleva a cabo de buena fe. Varios Gobiernos europeos opinaban que sería suficiente que Washington hiciera la promesa de perseguir a cualquier sospechoso demandado bajo el artículo 98. Pero el propósito del TPI es no confiar nunca en juramentos no verificados de procesamiento. Ése es el sistema que permitía a tiranos como Augusto Pinochet, Idi Amin o Pol Pot escapar con impunidad. Los países europeos (y otros defensores del Tribunal) deben reconocer que ningún acuerdo es válido bajo el artículo 98 a menos que las dos partes reconozcan la autoridad del TPI para supervisar. A mediados de diciembre, los Gobiernos de la UE no lo habían hecho. Sin embargo, sólo quince Gobiernos en el mundo habían llegado a estos acuerdos bilaterales de inmunidad.

Parte de la explicación de por qué la Unión Europea tiene un expediente tan débil con respecto a los derechos humanos es el valor que da al consenso, sean cuales sean las consecuencias. Una norma de consenso refleja una preferencia por la no-acción a menos que haya apoyo unánime para la acción. Su propósito es proteger contra intrusiones indebidas en los intereses de un Estado miembro. Cuando se trata de ciertos asuntos internos de la UE, quizá esta norma sea una concesión razonable con respecto a la soberanía nacional. Puede que también sea útil para hacer que los posibles Estados miembros cumplan con estándares más altos de derechos humanos. Pero, cuando se trata de promover los derechos humanos fuera del ámbito de los posibles futuros miembros de la UE, ha resultado dañino, como muestran las acciones de la UE con respecto a Chechenia, China y el TPI.

Para tener éxito, la promoción de los derechos humanos debe ser coherente y enérgica. Pero la norma de consenso de la UE da lugar al mínimo común denominador. Cualquier miembro puede diluir o paralizar una acción común para proteger los derechos humanos. La inacción llega a ser la postura por defecto.

A medida que la voz estadounidense sobre los derechos humanos desaparece, el coste de la inacción europea es mayor. Su efecto aumentará a medida que el número de miembros de la UE crezca de quince a veinticinco. Al menos en lo referente a la promoción de los derechos humanos, Europa debe adoptar un sistema distinto de toma de decisiones. Una alternativa sería permitir que una gran mayoría hable en nombre de la UE, quizá dando los Gobiernos que no estén de acuerdo el derecho de optar por no participar.

La dificultad de llegar al consenso podría mitigarse si los Gobiernos de la UE, a título individual, se sintieran libres de promover los derechos humanos de forma más enérgica que la política exterior común de la UE (es decir, si la política común se viera como un suelo en lugar de un techo). Históricamente, esto ha ocurrido. Por ejemplo, en 1997, Dinamarca respaldó una resolución crítica sobre China en la Comisión de Derechos Humanos de la ONU. De modo similar, Alemania ha adop-

tado una postura más fuerte que el conjunto de la UE en apoyo al TPI. Los países nórdicos han hecho lo mismo para la región de los Grandes Lagos de África y, junto con el Reino Unido, para Myanmar (Birmania). Las acciones individuales no tienen el poder de una acción colectiva, pero son mejor que nada.

Sin embargo, cada vez más los miembros de la UE parecen negarse esta libertad o, al menos, utilizar su preferencia por una acción común como una excusa para no actuar más allá del consenso. Este problema fue especialmente grave en 2002 con respecto a China y Chechenia. Los delegados en la Comisión de la ONU citaban continuamente la política común de la UE como la razón por la cual no podían presionar más (o no presionar nada) en favor de una resolución crítica.

Esta tendencia debe resistirse. La presunción de que nadie actúa si no actúan todos puede tener sentido en asuntos internos, pero es un impedimento innecesario cuando se trata de la promoción externa de los derechos humanos. La política exterior común debería verse como un mínimo que todos los miembros deben apoyar, no como una restricción para aquellos que están dispuestos a hacer más.

A este problema se suma la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones de la UE. Enterarse de que se ha presentado una propuesta requiere, normalmente, mucho trabajo de investigación. El público no suele estar informado de un debate de política hasta que se ha tomado la decisión, y no se suelen revelar las posturas defendidas por los distintos Estados miembros durante el debate. El déficit democrático producido por este secretismo es especialmente pernicioso en el caso de los derechos humanos, donde a menudo es necesaria la presión popular para superar la reticencia de muchos Gobiernos a promover los derechos humanos, en lugar de otros intereses políticos y económicos. Como se escucha cada vez más en los pasillos de la ONU y otros foros multilaterales, este secretismo también aleja a los posibles aliados, a los que no sienta bien tener que esperar y luego seguir un pronunciamiento de la UE cuando no tienen apenas conocimiento ni oportunidad de influir en el debate.

El consenso, la uniformidad y el secretismo tienen, cada uno, su propósito en un momento dado. Pero la voz de la UE sobre derechos humanos es demasiado importante como para permitir que estas cuestiones de procedimiento se interpongan en su camino. A medida que la UE se extiende, también debería asegurarse de que conserva su papel imprescindible en la promoción de los derechos humanos en todo el mundo.