

# **CUANDO LOS ACTORES NO ESTATALES SÍ IMPORTAN:**

el caso de Amnistía Internacional

Sebastián Bitar Giraldo<sup>1</sup>

recibido 24/04/06, aprobado 27/05/06

## Introducción

**E**n este ensayo pretendo caracterizar la influencia de la Organización No Gubernamental Internacional (ONGI) Amnistía Internacional en las relaciones internacionales. Con esto se busca aportar al debate sobre la relevancia de los actores no estatales en las Relaciones Internacionales y ofrecer elementos que permitan establecer cuándo las ONGIs hacen una diferencia. A su vez, este artículo pretende dar luces sobre las condiciones que los actores no estatales internacionales generan para la amplificación y protección de la acción de movimientos sociales domésticos en contextos de represión estatal.

Un actor ejerce influencia en las relaciones internacionales cuando su acción modifica el curso de acciones de otros actores relevantes. Por tanto, la pregunta que guía este ensayo es en qué circunstancias ha influido Amnistía Internacional sobre actores relevantes, en particular estados, de forma tal que se pueda caracterizar como un actor importante en la política global, y si tal acción ha traído consecuencias positivas para la consolidación de grupos de oposición doméstica.

Primero se establecerá la hipótesis de trabajo, y se presentarán los conceptos que la hacen operativa. Luego se examinará el papel de Amnistía Internacional bajo la lupa de cuatro casos específicos. Por último se discutirán

brevemente las implicaciones conceptuales del análisis propuesto.

La hipótesis con la que se trabajará es la siguiente: Amnistía Internacional ha ejercido una influencia importante sobre otros actores relevantes del sistema internacional a través de su participación en ‘redes transnacionales de defensa’ (este concepto fue propuesto por Keck y Sikkink 1998), al haber actuado como nodo en la cadena de acciones que se denomina el ‘efecto bumerán’ (Keck y Sikkink 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999).

Las redes transnacionales de defensa son redes de actores domésticos y transnacionales que logran conectarse con regímenes internacionales con el fin de alertar a la opinión pública y a los gobiernos occidentales (Risse y Sikkink 1999: 5). Estas redes son llamadas por Sikkink “redes temáticas de principios” (Sikkink 1993) y, en un trabajo posterior con Margareth Keck, “redes transnacionales de defensa” (Keck y Sikkink 1998). Estas redes son están compuestas por movimientos sociales y ONGs domésticos, organismos internacionales, fundaciones donantes y gobiernos occidentales<sup>2</sup>.

La labor de estas redes se centra en varios aspectos: a) ponen a los estados que violan las normas en la agenda internacional, recordando a los estados liberales de su propia identidad como promotores de los derechos humanos; b) dan poder a y legitiman

1 Politólogo, Universidad de los Andes. Estudiante de la maestría en Ciencia Política, Universidad de los Andes.

2 Los gobiernos occidentales juegan un papel central aunque no exclusivo en la promoción de la norma internacional de derechos humanos. Hurrell recalca que “sus orígenes (de los derechos humanos) estaban íntimamente ligados con el poder, intereses y valores de los Estados Unidos y otros estados occidentales en el periodo de posguerra (Segunda Guerra Mundial)” (Hurrell 1999: 278), aunque la promoción que se dio en adelante empoderó a otros agentes, estatales y no estatales para hacer uso de la norma para presionar por sus intereses. Hoy en día los estados occidentales —principalmente los europeos y los norteamericanos— tienen una capacidad significativa de ejercer presión sobre estados vulnerables mediante el condicionamiento de la ayuda exterior, la cooperación y el comercio e incluso bajo la amenaza de una intervención militar en nombre de la protección de los derechos humanos.

las peticiones de los grupos de oposición domésticos, protegiendo a su vez los activistas internos (razón por la cual son cruciales al movilizar la oposición, los movimientos sociales y ONGs domésticas); y c) retan a los gobiernos que violan las normas al crear una estructura transnacional que presiona estos regímenes “desde arriba” y “desde abajo” (Risse y Sikking 1999: 5).

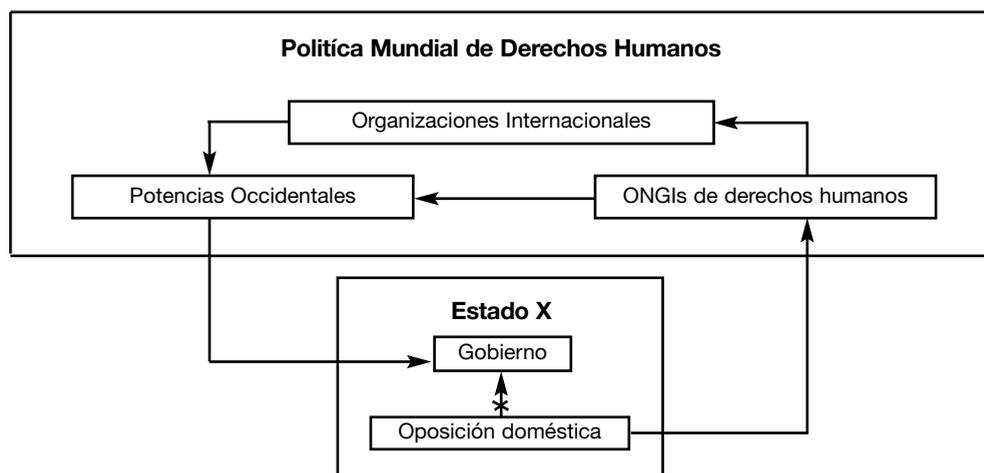
Estas ideas de “arriba” y “abajo” provienen del llamado “efecto bumerán” (Risse y Sikking 1999: 19). Los autores identifican un efecto bumerán cuando los grupos domésticos en oposición a un estado no enfocan sus acciones hacia éste sino que buscan directamente una conexión con actores internacionales. El objetivo de estas acciones es, pues, encontrar aliados internacionales que se unan a la actividad de oposición.

El flujo dentro del modelo provoca dos tipos de presión. Un primer tipo de presión se da cuando los grupos

de oposición, las ONGs y los movimientos sociales domésticos se conectan con movimientos transnacionales y con ONGs, quienes luego convencen a las Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIGs) de derechos humanos, a los grupos de donantes y/o a las grandes potencias de que presionen al estado que viola la norma. Este tipo de presión es la llamada “desde arriba”. Un segundo tipo de presión se da cuando las redes proveen accesos, influencias, información, y a menudo dinero a los grupos domésticos en actividad. Los contactos internacionales pueden “amplificar” las demandas de los grupos domésticos, abrir espacios para la discusión de temas y luego hacer más fuertes las demandas en la escena doméstica. Este tipo de presión desde el interior (aunque amplificado gracias a los contactos internacionales) es el llamado “desde abajo”.

El cuadro 1 muestra el esquema conceptual del llamado “efecto bumerán”:

Cuadro 1. Efecto Bumerán. Adaptación del modelo propuesto por Risse y Sikking, 1999: 19.



Se ha escogido un enfoque de este corte para explicar la importancia de Amnistía Internacional debido a que el realismo tradicional y otros enfoques sólo dan cuenta parcialmente del fenómeno de los actores no estatales.

A partir de los supuestos realistas se llegaría a la conclusión de que los derechos humanos no son un tema relevante para determinar el comportamiento de los estados, pues tal aproximación teórica no los ubica dentro del ámbito del “interés nacional” material de éstos. El “interés nacional”, para este enfoque, se toma como dado, y se limita únicamente a factores materiales que incrementan la cuota de poder relativo. Debido a que el realismo considera que los actores no estatales no tienen incidencia en el interés ni en las prácticas de los estados en el sistema internacional, seguir este enfoque llevaría a pensar que los estados han llevado a cabo un proceso de cambio político gracias a la “amenaza” que significa el no cumplir con la condicionalidad en materia de derechos humanos que los Estados Unidos y otros países donantes han establecido. Sin embargo, este enfoque no podría explicar por qué los derechos humanos hacen parte de la política exterior de los estados donantes, y por qué exigen su respeto en otros países; mucho menos podrían explicar bajo qué circunstancias específicas se generan cambios en países violadores de los derechos humanos.

### ***MAKE SOME NOISE!:***

#### **Amnistía Internacional en la red trasnacional de defensa**

En el caso de Chile, la ONG de derechos humanos COPACHI empezó una labor de recolección de información para ayudar a las víctimas de violaciones por parte del estado y, viendo su

poca capacidad de acción, busco la participación de ONGIs para obtener ayuda financiera, difusión de la información sobre violaciones a los derechos humanos y presión sobre el gobierno chileno para que los respetara. Esta conexión fue establecida inicialmente con grupos católicos y posteriormente con Amnistía Internacional, los cuales pusieron en marcha una estrategia de presión al estado chileno y deslegitimación frente a los demás estados (Ropp y Sikkink 1999: 176).

Inmediatamente después del golpe de estado de 1973, Amnistía Internacional y la Comisión Internacional de Juristas alertaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIADH) y pidieron que ésta exigiera al gobierno militar que permitiera el asilo político en el exterior para los seguidores de Allende y que respetara los derechos humanos (Hawkins 2002: 53). De esta forma, Amnistía Internacional sirvió de nodo dentro de la cadena del efecto bumerán, provocando la visita de un observador de la CIADH y la posterior reacción del Congreso de los Estados Unidos para sancionar al gobierno militar en 1974 (Sigmud 1993: 98 – 102; citado en Hawkins 2002: 53).

El caso de Argentina es igualmente ilustrador. Tal como lo documentan Keck y Sikkink (1998: 104 y ss.), Amnistía Internacional, con la ayuda de exiliados argentinos bajo el gobierno de la Junta, empezó una campaña de denuncia ante organismos internacionales. El gobierno militar accedió a una visita de esta ONGI, con el objetivo de disminuir la crítica internacional, pero Amnistía Internacional produjo un reporte que denunciaba atroces violaciones de los derechos humanos, llegando a más de

6.000 prisioneros políticos y más de 2.000 desapariciones (Amnistía Internacional 1977; citado en Keck y Sikkink 1998: 104). Este reporte llevó las denuncias de violaciones por la cadena del efecto bumerán hasta llegar a la presión de diferentes estados, entre ellos Estados Unidos, Francia, Italia y Suecia; todo esto acompañado por la magnificación que obtuvo la ONGI gracias a ser galardonada con el Premio Nobel de la Paz en 1977. La presión internacional se hizo insoportable para la Junta desde el momento en el que los Estados Unidos redujo la ayuda militar para después eliminarla del todo en 1978. Como lo señalan Keck y Sikkink, la información usada por el congreso de los Estados Unidos para imponer las sanciones fue recolectada por Amnistía Internacional y otras ONGs, y no por oficiales estatales del Departamento de Estado (Keck y Sikkink 1998: 105). Este es un caso de “presión desde arriba”, que resultó efectivo gracias a los flujos de información que partieron desde los movimientos sociales domésticos, pasaron por Amnistía Internacional y otros agentes no estatales internacionales, hasta el Congreso de los Estados Unidos.

La transición de Marruecos hacia el respeto por los derechos humanos también estuvo mediada por la acción de una red transnacional de defensa y por Amnistía Internacional en su interior. En los 70’s las desapariciones forzadas de oponentes políticos en el Sahara occidental eran una práctica generalizada (Grözner 1999: 113). Dado que el rey marroquí no estaba sujeto a la ley bajo las normas islámicas y era considerado “sagrado”, la tradición impedía hacer visibles las violaciones a los derechos humanos. Esta situación fue enfrentada por grupos de

oposición domésticos que vieron amplificadas sus demandas por Amnistía Internacional. Varias organizaciones, compuestas por familiares de detenidos y exiliados, principalmente en Francia, proveyeron a Amnistía Internacional de información suficiente para redactar varios reportes consecutivos sobre la situación doméstica de derechos humanos. A pesar de los esfuerzos del rey por demeritar los reportes, la presión internacional desatada por los reportes le obligó a firmar varios acuerdos sobre derechos humanos, como la Convención contra la tortura en 1986. En ese mismo año, Amnistía Internacional patrocinó una demostración contra el rey en su visita a Londres y posteriormente en su visita al Parlamento Europeo. Gracias a estas demostraciones, tal Parlamento declaró su “seria preocupación” por las prácticas de derechos humanos en Marruecos (Grözner 1999: 123). La presión internacional terminó por forzar a rey a crear instituciones domésticas que monitorearan las prácticas en derechos humanos con presencia de representantes de ONGs, y a cambiar radicalmente su postura sobre la intervención internacional en la materia (Grözner 1999: 124).

En Colombia, el rol de las ONGs y las organizaciones internacionales no ha sido ampliamente estudiado. Sin embargo, como lo resalta Gallón (2004: 210) el rol de Amnistía Internacional, junto con Americas Watch y la Comisión de Juristas ha sido protagónico en la esfera internacional. Según él, aunque en los setenta la atención de la comunidad internacional estuvo enfocada en las dictaduras militares del cono sur, los reportes de Amnistía Internacional sobre las prácticas violatorias de los derechos humanos en el marco del Esta-

tuto de Seguridad del presidente Turbay iniciaron una reacción internacional en cadena que terminó con lo que Gallón llamó el “apacible anonimato” de las prácticas en la materia (Gallón 2004: 210). En 1989 se realizó en Ginebra una conferencia sobre la situación de derechos humanos en Colombia, que alertó al gobierno sobre las posibles implicaciones de la crítica internacional. El estado colombiano se vio obligado, durante los gobiernos de Barco y Gaviria, a adoptar medidas para apaciguar la presión internacional de organismos internacionales. Según Gallón, esto llevó al estado colombiano a desarrollar tres prácticas de negación y distracción sobre el tema: en primer lugar, la negación sistemática de la violación de derechos humanos, en segundo lugar, la conformación de alianzas diplomáticas para evitar que se tomaran decisiones contra Colombia en los organismos intergubernamentales, y por último la realización de maniobras para evitar que se discutiera la situación de Colombia en foros internacionales.

Pero la actividad de las organizaciones de derechos humanos no se detuvo. Tanto Amnistía Internacional como otras ONGs continuaron su labor de recolección de información sobre violaciones y provocaron que Colombia firmara tratados en la materia con el objetivo de aminorar la crítica internacional. Gracias a la magnificación de la crítica internacional lograda por Amnistía Internacional y otros actores dentro de la red, el gobierno de Ernesto Samper se vio obligado a reconocer la existencia de violaciones a los derechos humanos, a acatar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos e iniciar lo que Gallón denomina la etapa de la colaboración (Gallón, 2004: 212).

## Implicaciones

*¿Cuándo un actor no estatal ejerce influencia sobre la política mundial?*

El concepto de redes transnacionales de defensa, desarrollado por Keck y Sikkink, junto con el ilustrativo “efecto bumerán”, son aportes claves para el entendimiento del papel de los actores no estatales en la política mundial. Éstos ilustran cómo cuando la conexión directa entre los movimientos domésticos y el estado se encuentra bloqueada por las prácticas represivas de éste, las organizaciones internacionales se convierten en amplificadores de denuncias que llevan a que se ejerza presión sobre el estado en cuestión desde el exterior y se reestablezca el diálogo con la oposición doméstica.

Se ha mostrado en este ensayo un caso específico en el que un actor tradicionalmente excluido del estudio de las relaciones internacionales ejerce influencia efectiva sobre el comportamiento de otros actores relevantes, en este caso estados particulares. El papel de Amnistía Internacional en el cambio que han experimentado éstos en materia de derechos humanos es indiscutible. Sin embargo, este papel no puede caracterizarse como un poder directo sobre los gobiernos y sus prácticas. En cambio, Amnistía Internacional se inserta dentro de una cadena de actores que magnifican y hacen efectivas las denuncias por violaciones a los derechos humanos.

Los casos de Chile, Argentina, Marruecos y Colombia muestran cómo esta organización cumple un rol de recolección y difusión de información que permite a organismos intergubernamentales y a estados occidentales tomar acciones efectivas frente a las violaciones de derechos humanos en países

particulares. Si bien puede argumentarse que Amnistía Internacional, al igual que las demás ONGIs, no ejerce un “poder duro” frente a los estados, es indiscutible su importancia para la circulación de las denuncias domésticas y la posterior presión efectiva por parte de otros actores. En este orden de ideas, este actor no estatal se constituye como un nodo indispensable en la cadena de presión internacional efectiva frente a las violaciones de derechos humanos en los casos estudiados y por tanto en un actor determinante el cambio en el comportamiento de tales estados.

El cambio generado en el comportamiento de los Estados tiene como consecuencia, en el caso específico de los Derechos Humanos en los países estudiados, la creación de condiciones favorables para la acción colectiva de los movimientos sociales domésticos. El ojo vigilante de las ONGIs, las organizaciones intergubernamentales y otros Estados y la presión “desde arriba” que éstos ejercen siempre va acompañado de un fortalecimiento de la presión “desde abajo”. Dado que los Estados observados cuentan con menos herramientas y un menor margen de maniobra para reprimir la oposición doméstica, la labor de las redes transnacionales de defensa lleva al fortalecimiento de los movimientos sociales domésticos y a una mayor fertilidad de sus demandas.

Por estas razones, el análisis del comportamiento de los estados en materia de derechos humanos no estaría completo si se excluyen los actores no estatales, como lo hacen las teorías tradicionales de las relaciones internacionales. La evidencia empírica sugiere, entonces, que deben reevaluarse las concepciones de la política internacio-

nal que sólo dan importancia al papel de los estados y explorar nuevas vías por las que otros actores, incluso de otros niveles, hacen una diferencia.

## Bibliografía

Gallón, Gustavo. 2004. “Diplomacia y Derechos Humanos en Colombia: Más de una Década de Ambigüedad”. En *Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos, Derechos Humanos en Colombia: Veinticinco Años*. Bogotá: CPDH

Grözner, Sieglinde 1999. “Changing discourse: transnational advocacy networks in Tunisia and Morocco”. En Risse, Thomas, Ropp Stephen C., y Sikkink, Kathryn (eds.) *The power of human rights: international norms and domestic change*. Nueva York: Cambridge University Press. 109-133

Hawkins, Darren 2002. “Human Rights Norms and Networks in Authoritarian Chile”. En Khagram, Sanjeev; Riker, James V. y Sikkink, Kathryn (eds.) *Restructuring world politics: transnational social movements, networks, and norms*. Minneapolis; Londres: University of Minnesota Press. 47-70

Hurrell, Andrew 1999. “Power, principles and prudence: protecting human rights in a deeply divided world”. En Tim Dunne y Nicholas Wheeler (eds.), *Human Rights in Global Politics*. Cambridge: Cambridge University Press. 277-301

Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn, 1998. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca, N.Y., Londres: Cornell University Press.

Risse, Thomas y Sikkink, Kathryn 1999. “The Socialization of International

Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction”. En Risse, Thomas, Ropp Stephen C., y Sikkink, Kathryn (eds.) *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press. 1-39

Risse, Thomas, Ropp Stephen C., y Sikkink, Kathryn (eds.) 1999. *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ropp Stephen C., y Sikkink, Kathryn 1999. “International Norms and Domestic Politics in Chile and Guatemala”. En Risse, Thomas, Ropp Stephen C., y Sikkink, Kathryn (eds.) *The power of human rights: international norms and domestic change*. Cambridge: Cambridge University Press. 172-203

Sikkink, Kathryn 1993. “Human Rights, Principled Issue-Networks and Sovereignty in Latin America”. *International Organization*, Vol. 47, No 3. 411-441