

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales

**Estados Unidos y su participación en el Régimen Internacional de los  
Derechos Humanos (2001-2012): cambios y continuidades**

Alumna: Julia Amerikaner

Tutor: Francisco Corigliano

Firma del tutor

Junio, 2014

---

**Abstract**

El propósito de esta tesis es estudiar la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos. Entendemos por “política multilateral” las acciones, declaraciones y mecanismos que establece un Estado para la protección internacional de los derechos humanos. Algunos de los componentes que comprende esta política son: una participación activa en conferencias gubernamentales mundiales sobre derechos humanos; la ratificación de los principales tratados multilaterales de derechos humanos y la cooperación con diversos órganos internacionales de derechos humanos, como el Consejo de Derechos Humanos.

El análisis comprende el gobierno del presidente republicano George W. Bush (2001-2008) y el primer mandato del presidente demócrata Barack H. Obama (2009-2012). Examinamos la ideología predominante, la retórica presidencial y la política sustancial de cada administración para identificar cambios y continuidades. Descubrimos que la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca implicó un cambio en el tono de las declaraciones públicas, pero se exhiben elementos de continuidad a nivel sustancial. De este modo, se genera una brecha entre la retórica y la práctica. Por otro lado, la investigación nos lleva a concluir que la política multilateral de Estados Unidos ha sido consistentemente débil.

Estas conclusiones preliminares conducen a la pregunta: ¿por qué ciertas políticas de la administración Bush se mantuvieron vigentes entre 2009 y 2012, a pesar del giro ideológico y discursivo que representó la llegada de Obama y su equipo de asesores al gobierno? Para explicar este fenómeno, recurrimos tanto a factores internacionales como domésticos. Del lado de los primeros, la estructura del sistema internacional y el lugar dominante que tiene Estados Unidos en ella como poder mundial ayudan a explicar la continuidad de las políticas. Por otro lado, existen diversos factores domésticos que también definen sus lineamientos. La composición partidaria del Congreso, la configuración institucional norteamericana, el poder de los grupos de interés y la opinión de la sociedad civil influyen sobre los resultados finales.

**Palabras claves:** Estados Unidos – Derechos Humanos – Política Exterior – George W. Bush – Barack Obama.

*Key words:* United States – Human Rights – Foreign Policy – George W. Bush – Barack Obama.

---

**Abreviaturas y acrónimos**

CAT: Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

CED: Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

CEDAW: Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

CERD: Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.

CESCR: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CMW: Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.

CPPCG: Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio.

CRC: Convención de los Derechos del Niño.

DRL: Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo.

ECOSOC: Consejo Económico y Social.

ICC: Corte Penal Internacional.

ICCPR: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

ICJ: Corte Internacional de Justicia.

NED: Fundación Nacional para la Democracia.

NSS: Estrategia de Seguridad Nacional.

OHCHR: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

RUD: Reservas, Interpretaciones y Declaraciones.

UNESCO: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura.

UNHCR: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

## Índice

i.	Abstract	
ii.	Abreviaturas y acrónimos	
1.	Introducción .....	Pág. 1
1.1	Objetivos .....	Pág. 6
1.2	Estado del arte.....	Pág. 7
1.3	Marco teórico.....	Pág. 14
1.4	Definiciones e hipótesis .....	Pág. 16
1.5	Marco metodológico .....	Pág. 20

### Primera sección

2.	Presidencia de George W. Bush (2001-2008).....	Pág. 24
2.1	Bush y los ‘ <i>Vulcans</i> ’: ideología y visión del mundo .....	Pág. 24
2.2	Señales declarativas: retórica sobre los derechos humanos.....	Pág. 29
2.3	Señales operacionales: Bush y los compromisos multilaterales .....	Pág. 35
3.	Presidencia de Barack H. Obama (2009-2012).....	Pág. 42
3.1	Obama y los ‘ <i>Obamians</i> ’: ideología y visión del mundo .....	Pág. 42
3.2	Señales declarativas: retórica sobre los derechos humanos.....	Pág. 46
3.3	Señales operacionales: Obama y los compromisos multilaterales.....	Pág. 52

### Segunda sección

4.	Estructura del sistema internacional .....	Pág. 57
5.	Factores domésticos .....	Pág. 60
5.1	Congreso .....	Pág. 60
5.1.1	Composición partidaria.....	Pág. 60
5.1.2	Estructura institucional .....	Pág. 63
5.2	Grupos de interés .....	Pág. 64
5.3	Sociedad civil.....	Pág. 66
6.	Conclusión .....	Pág. 68
7.	Bibliografía .....	Pág. 70
8.	Anexos .....	Pág. 82

## 1. Introducción

El objeto de estudio de esta tesis es la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos. El análisis comprende los gobiernos de George W. Bush (2001-2008) y Barack H. Obama (2009-2012). La administración Bush se mostró reticente a involucrarse en tratados y acuerdos internacionales. Por otro lado, en los meses que precedieron las elecciones de 2009 – donde resultó ganador el entonces senador por Chicago Barack Obama– el lema “Sí, podemos” (*Yes We Can*) imprimió un mensaje optimista a favor del cambio. Luego de cumplir su primer mandato como presidente, resulta interesante analizar si las políticas de Obama han sido efectivamente diferentes. Proponemos utilizar el análisis de la retórica y la práctica para realizar un estudio comparativo y así demostrar la siguiente hipótesis: *hubo un cambio de tono respecto de la administración Bush, pero se exhiben elementos de continuidad a nivel sustancial*. Por último, intentaremos proveer explicaciones para este fenómeno.

Históricamente, Estados Unidos manifestó ambivalencia frente al sistema internacional de derechos humanos. Desde finales de la Segunda Guerra Mundial, los diversos gobiernos de los Estados Unidos aseguraron su compromiso con la promoción y consolidación de los derechos humanos en el exterior. En efecto, la Constitución de los Estados Unidos y la Carta de Derechos (1791) se asentaron como la base de muchos documentos de derechos humanos. Además, el gobierno creó en 1977 la Oficina de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo (DRL por sus siglas en inglés). Expresan en su página oficial que la promoción de los derechos humanos es de interés nacional y “central a la política exterior estadounidense”<sup>1</sup>. Por ello Estados Unidos promete trabajar con sus socios democráticos, organizaciones internacionales y regionales, organizaciones no gubernamentales y ciudadanos para “apoyar a aquellos que buscan la libertad”<sup>2</sup>. En suma, el país cuenta con una larga trayectoria en el campo de los derechos humanos.

Dado este marco, el comportamiento de los Estados Unidos en el ámbito multilateral resulta paradójico, contrario a las expectativas razonables. Un indicador de ello es la falta de voluntad política para establecer obligaciones vinculantes mediante tratados internacionales. Por

---

<sup>1</sup> “Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor”. *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, 2014. <<http://www.state.gov/j/drl/index.htm>> (consulta: 15 de marzo de 2014).

<sup>2</sup> *Ibid.*

su objeto, estos tratados suelen clasificarse como normativos: crean un mecanismo o sistema normativo para aplicar en innumerables oportunidades futuras. El gobierno no firmó algunas de las convenciones consideradas fundamentales para el Régimen Internacional de los Derechos Humanos. Por ejemplo, no firmó (ni ratificó) la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW) o la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CED)<sup>3</sup>. De este modo, Estados Unidos se distingue de otras democracias occidentales, ya que es uno de los pocos países que se niega a incorporar –a nivel nacional– ciertas normas internacionales de derechos humanos.

En otros casos, el gobierno firmó ciertas convenciones pero no las ratificó. La firma representa una muestra de apoyo preliminar a la convención. Según el artículo 18 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969), si un Estado firmó el tratado o manifestó su consentimiento, “deberá abstenerse de actos en virtud de los cuales se frustren el objeto y el fin de un tratado”<sup>4</sup>. Asimismo, el principio *pacta sunt servanda*<sup>5</sup> establece la obligación de cumplir, de buena fe, con los tratados internacionales. Sin embargo, es importante resaltar que la firma –a diferencia de la ratificación– no constituye un compromiso jurídicamente vinculante de acatar las disposiciones de una convención<sup>6</sup>. El siguiente ejemplo desarrolla esta idea: en noviembre de 1989, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de los Derechos del Niño (CRC). Esta convención fue aceptada y ratificada por todos los Estados-miembros de la organización, excepto tres: Somalia, Sudán del Sur y los Estados Unidos. Esto significa que si bien Estados Unidos respalda los derechos descritos en el documento, no está comprometido legalmente a obedecerlos. Por cierto, Estados Unidos es uno

---

<sup>3</sup> McNeil, Patrick. “Where the United States Stands on 10 International Human Rights Treaties”. *Unfinished Business*, 2013. <<http://www.unfinishedbusiness.org/20131210-where-the-united-states-stands-on-10-international-human-rights-treaties/>> (consulta: 15 de marzo de 2014).

<sup>4</sup> Naciones Unidas, “Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”. *Naciones Unidas*, 1969. <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>> (consulta: 15 de marzo de 2014).

<sup>5</sup> *Pacta sunt servanda* es una expresión latina que se traduce como “lo pactado obliga” o “los pactos deben ser cumplidos”. Es uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional y fue plasmado en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

<sup>6</sup> “Firma, ratificación y adhesión: El proceso de establecer obligaciones vinculantes para los gobiernos”. *UNICEF*, 2014. <[http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30207.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html)> (consulta: 15 de marzo de 2014).

de los seis países en el mundo que ejecuta a personas condenadas a muerte por crímenes cometidos antes de los dieciocho años. En este plano, su accionar es comparable al de países como Irán, Nigeria, Pakistán, Arabia Saudita y Yemen<sup>7</sup>.

En los pocos casos en que Estados Unidos ratificó un tratado internacional de derechos humanos (como la Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio), lo hizo sólo al cabo de un tiempo y con mayores reservas<sup>8</sup> que cualquier otra democracia desarrollada. Por un lado, en el caso de la Convención sobre el genocidio (CPPCG), Estados Unidos se convirtió en Estado signatario en 1948 pero ratificó el tratado en 1988, cuarenta años después. Similarmente, el gobierno firmó la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) en 1966 y el Senado sólo la ratificó en 1994.

Por otro lado, a la hora de ratificar convenciones internacionales, Estados Unidos suele introducir ‘RUDs’<sup>9</sup> (reservas, interpretaciones y declaraciones). Por ejemplo, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT) entró en vigor el 26 de junio de 1987. Esta convención estaba diseñada para defender los derechos humanos de los ciudadanos mediante una protección contra la tortura. Para tal fin, el tratado estableció un Comité contra la Tortura; la comisión actualmente monitorea la implementación del CAT en cada Estado<sup>10</sup>. Estados Unidos firmó en 1988 y posteriormente ratificó el CAT en 1994. No obstante, el país incluyó en su instrumento de ratificación una reserva al artículo 16. Este apartado advertía sobre aquellas circunstancias que no llegaban a ser “tortura” tal como se

---

<sup>7</sup> Foot, Rosemary. “Credibility at Stake: Domestic Supremacy in U.S. Human Rights Policy”. En Malone, David M.; Khong, Yuen Foong (Ed.), *Unilateralism & U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003. P. 97.

<sup>8</sup> La reserva es una declaración unilateral que puede formular un Estado al momento de firmar un tratado. Emanada solamente de un Estado y puede tener como objeto modificar o excluir los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado.

<sup>9</sup> En inglés: *Reservations, Understandings and Declarations*.

<sup>10</sup> “UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment”. *Council on Foreign Relations*, 1987. <<http://www.cfr.org/human-rights/un-convention-against-torture-other-cruel-inhumane-degrading-treatment-punishment/p9194>> (consulta: 28 de marzo de 2014).

definía en el artículo 1 y exhortaba a los Estados Partes a prohibir igualmente estos actos<sup>11</sup>. Sin embargo, los representantes de Estados Unidos aclararon que:

Los Estados Unidos solamente se consideran obligados en virtud del artículo 16 a prohibir los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en la medida en que esos tratos o penas sean los tratos o penas, crueles, inusitados o inhumanos prohibidos por la Quinta, Octava y/o Decimocuarta Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos<sup>12</sup>.

En suma, ha sido bajo el nivel de adhesión de Estados Unidos a los tratados internacionales de derechos humanos. Esta suerte de tradición se sostuvo –y acaso se profundizó– durante los dos mandatos del presidente George W. Bush. A primera vista, no era de sorprender que Bush y su equipo de asesores se mostraran reacios a los compromisos multilaterales; la política de Bush se vio influida por las ideas del vicepresidente Richard “Dick” Bruce Cheney y el Secretario de Defensa Donald Rumsfeld. Estos funcionarios fueron catalogados como “nacionalistas asertivos”<sup>13</sup>. A su vez, un grupo de agentes de menor rango, como Paul Wolfowitz y Lewis “Scooter” Libby, también contribuyó a la formulación de la política exterior de aquellos años. Estos últimos solían considerarse como neoconservadores o ‘*neocons*’: una ideología que priorizaba la defensa de la supremacía estadounidense en la agenda de política exterior. Se desconfiaba abiertamente de las instituciones internacionales, pues podían limitar el ejercicio del poder norteamericano<sup>14</sup>.

Para gran parte de la comunidad global, la llegada de Barack H. Obama a la presidencia a principios de 2009 representaría un cambio. Sergio Berensztein, director de Poliarquía Consultores, escribía entonces: “el liderazgo de Barack Obama ha despertado una notable expectativa positiva en el mundo entero, casi sin antecedentes”<sup>15</sup>. Esta perspectiva tomaba como

---

<sup>11</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes”. *Naciones Unidas*, 1987. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>> (consulta: 28 de marzo de 2014).

<sup>12</sup> Naciones Unidas, Comité Contra la Tortura. *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 19 de la Convención*. Nueva York: Naciones Unidas, 2005. P. 32.

<sup>13</sup> Weisberg, Jacob. *The Bush Tragedy*. Nueva York: Random House, 2008. Cap. 6.

<sup>14</sup> Skidmore, David. *The unilateralist temptation in American foreign policy*. Nueva York: Routledge, 2011. P. 55.

<sup>15</sup> Berensztein, Sergio. “Barack Obama: entre el cambio y la continuidad, una agenda de gobierno cargada de problemas”. *La Nación*, 20 de enero de 2009. <<http://www.lanacion.com.ar/1091588-barack->



punto de partida la política exterior de la administración Bush, descrita como agresiva y renuente a esquemas multilaterales. En contraste, muchos de los discursos de Obama se basaban en la cooperación y promoción multilateral de los derechos humanos. Al aceptar el Premio Nobel de la Paz en 2009, el presidente declaró: “Acuerdos entre naciones. Instituciones sólidas. *Apoyo a los derechos humanos*. Inversiones en desarrollo. Todos estos son ingredientes vitales para propiciar la evolución de la cual habló el presidente Kennedy...”<sup>16</sup> (el énfasis es nuestro). En términos políticos, Obama evitaba sonar como Bush<sup>17</sup>.

No obstante, no logró cumplir con las expectativas generadas. Al igual que anteriores presidencias, el gobierno de Obama se ha mostrado reacio a participar en los esfuerzos multilaterales para consagrar normas de los derechos humanos a nivel internacional. En julio de 2010, por ejemplo, la Asamblea General de las Naciones Unidas emitió una resolución que establecía que los derechos al agua potable y saneamiento eran “derechos humanos esenciales para el pleno disfrute de una vida digna”<sup>18</sup>. La resolución recibió 122 votos a favor y cero votos en contra, mientras que 41 países –entre ellos Estados Unidos– se abstuvieron. Asimismo, el presidente no sometió a la consideración del Senado una serie de tratados de derechos humanos que aguardan ratificación, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CESCR).

A pesar de esta evidencia, persiste la creencia generalizada de que el gobierno de Obama impulsó una dramática reorientación de la política exterior. Para comprender esta opinión, resulta oportuno distinguir entre las políticas “declarativas” y “operacionales” de cada administración. Según la analista australiana Coral Bell, las señales declarativas derivan de lo que un gobierno *dice*, mientras que las señales operacionales surgen de lo que un gobierno

---

obama-entre-el-cambio-y-la-continuidad-una-agenda-de-gobierno-cargada-de-problemas> (consulta: 28 de marzo de 2014).

<sup>16</sup> Obama, Barack H. “Declaraciones del Presidente al aceptar el Premio Nobel de la Paz”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2009. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraciones-desl-presidente-al-aceptar-el-premio-nobel-de-la-paz>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

<sup>17</sup> Mann, James. *The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power*. Nueva York: Penguin Group, 2012. P. 254.

<sup>18</sup> Seshan, Balasubramanyam. “Water is a Basic Human Right: UN”. *International Business Times*, 29 de julio de 2010. <<http://www.ibtimes.co.in/art/services/print.php?articleid=39403>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

*hace*<sup>19</sup>. Podríamos explicar esta sensación de cambio a partir del estudio de las señales **declarativas** de las presidencias. Obama propuso implementar una política exterior diferente: más diplomática, más modesta y afín a las instituciones internacionales y el derecho internacional<sup>20</sup>. En este sentido, las señales declarativas del gobierno de Obama fueron diferentes a la retórica de Bush. Sin embargo, al examinar la sustancia de las señales **operacionales** de Obama, parece existir una suerte de continuidad. De este modo emerge una brecha entre el discurso y la práctica de la administración Obama en materia de derechos humanos. Durante la década de 1980, Bell catalogó un fenómeno similar como la “paradoja Reagan” a raíz de las discrepancias entre señales operacionales y declarativas. Hoy en día podríamos pensar en la “paradoja Obama”.

## 1.1 Objetivos

Dos objetivos generales motivan esta investigación. En primer lugar, pretendemos identificar los cambios y las continuidades en la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos entre 2001 y 2012. En segundo lugar, buscamos explicar los resultados del estudio. Al percibir, en efecto, una continuidad sustancial entre administraciones, surge la pregunta: ¿por qué ciertas políticas de la administración Bush se mantuvieron vigentes entre 2009 y 2012, a pesar del giro ideológico y discursivo que representó la llegada de Obama y su equipo de asesores al gobierno? Al fin y al cabo, el gabinete del presidente Obama comunicó en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de 2010 que “debemos fortalecer el derecho internacional y nuestro compromiso para participar y modernizar las instituciones internacionales”<sup>21</sup>. A su vez, aquel documento contiene 31 menciones del término “derechos

---

<sup>19</sup> Bell, Coral. *The Reagan Paradox: American Foreign Policy in the 1980s*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989. Cap. 1: “Words and deeds”. P. 6.

<sup>20</sup> Arredondo, Ricardo. “Obama y el Derecho Internacional”. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 2010. <<http://www.cari.org.ar/temas/obamaderechointernacional.html>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

<sup>21</sup> “National Security Strategy”. *The White House*, 2010. <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)> (consulta: 29 de marzo de 2014).

humanos”, mientras que en la NSS de 2002<sup>22</sup> estas mismas palabras sólo aparecen en cuatro ocasiones. Sin embargo, las promesas no parecen traducirse en acciones políticas.

Para ello, uno de los objetivos específicos del presente trabajo es comparar y evaluar las políticas (señales operacionales) y la retórica (señales declarativas) en materia de derechos humanos de la administración Bush y el gobierno de Obama. Este análisis inicial permitirá comprender las dificultades para impulsar cambios profundos y radicales, así como la influencia de condiciones domésticas e internacionales sobre las decisiones del Poder Ejecutivo. En este sentido, un segundo objetivo consiste en identificar estas variables y determinar su peso en la formulación de la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos. De este modo, podremos dilucidar –en particular– por qué las políticas de estas administraciones son similares y, en general, por qué el grado de participación de los Estados Unidos en el Régimen Internacional de Derechos Humanos continúa siendo bajo.

## 1.2 Estado del arte

En primer lugar, la profesora mexicana Natalia Saltalamacchia argumenta que hasta antes de la Segunda Guerra Mundial –salvo algunas excepciones–, “los derechos humanos no se trataban como un tema de política internacional”<sup>23</sup>. Estaba implícita la idea de que cada Estado soberano se reservaba la autoridad única para garantizar los derechos de su población. Por esta razón, se produjo limitado material bibliográfico relativo al tema de los compromisos multilaterales durante aquella época. A partir de la experiencia de la guerra y el Holocausto, explica Saltalamacchia, emergió el Régimen Internacional de los Derechos Humanos. Éste se basó sobre todo en tres documentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU): la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y

---

<sup>22</sup> “The National Security Strategy of the United States of America”. *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, 2002. <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

<sup>23</sup> Saltalamacchia, Natalia; Covarrubias, Ana. *Derechos Humanos en Política Exterior. Seis Casos Latinoamericanos*. México: ITAM/Porrúa, 2011. Cap. 1: “Introducción”. P. 9.

Culturales (1966)<sup>24</sup>. Algunos han agrupado estos tratados bajo el nombre de Carta Internacional de Derechos Humanos.

En segundo lugar, durante el período de la Guerra Fría (1947-1991), fueron abundantes los aportes sobre la evolución del Régimen Internacional de Derechos Humanos<sup>25</sup>. Empero, la discusión académica raramente se centraba en cuestiones como el compromiso de Estados Unidos con el Régimen. Como explica la teoría realista de relaciones internacionales, la agenda de política exterior se encontraba jerarquizada en términos de “alta” y “baja” política. Los temas de alta política solían vincularse con cuestiones militares, mientras que la baja política se refería a los asuntos económicos y sociales. Así, ejes como los derechos humanos y los compromisos multilaterales de Estados Unidos no tenían una importancia relativa y solían quedar relegados, al margen del conflicto entre superpotencias.

La obra del profesor Vernon Van Dyke<sup>26</sup>, publicada en 1970, constituyó uno de los primeros trabajos en el campo del reconocimiento de derechos humanos universales con un énfasis especial en la política exterior de los Estados Unidos. Quizás uno de los mayores aportes de Van Dyke –y un punto relevante a los fines de este trabajo– fue su siguiente observación: Estados Unidos no se comportaba como otras democracias industrializadas. Hasta 1970, los Estados Unidos mostraron gran oposición a la expansión global de derechos humanos de primera y segunda generación<sup>27</sup>. Con respecto a los derechos socioeconómicos, Van Dyke observó que las democracias europeas avanzaron sobre el asunto e incorporaron resguardos tanto a nivel nacional como internacional<sup>28</sup>. En cambio, su tratamiento en Estados Unidos suscitó gran

---

<sup>24</sup> *Ibid.* P. 9.

<sup>25</sup> Por citar algunos ejemplos: Buergenthal, Thomas. *International Human Rights*. Minnesota: West Publishing Company, 1988; Forsythe, David. *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*. Florida: University of Florida Press, 1988; Snyder, Sarah. *Human Rights Activism and the End of the Cold War. A Transnational History of the Helsinki Network*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

<sup>26</sup> Van Dyke, Vernon. *Human Rights, the United States, and World Community*. Nueva York: Oxford University Press, 1970.

<sup>27</sup> Los derechos humanos de primera generación suelen referirse a los derechos civiles y políticos. Por otro lado, los derechos económicos, sociales y culturales conforman los derechos humanos de segunda generación.

<sup>28</sup> Van Dyke, Vernon. *Op. Cit.* P. 58.

controversia. De este modo, las reflexiones de Van Dyke prepararon el terreno para estudios académicos más profundos.

En el contexto de la política exterior, autores como David Malone o Yuen Foong Khong comenzaron a utilizar el término “unilateral” para describir el comportamiento de Estados Unidos. Otros académicos, como Michael Ignatieff, prefirieron catalogarlo como “excepcionalismo”. Resulta conveniente distinguir entre ambos ya que el unilateralismo y excepcionalismo son fenómenos diferentes, motivados por distintas causas. Además, el uso indiscriminado de estos términos podría conducir a equívocos y falacias en la interpretación de la conducta de Estados Unidos.

El concepto de “excepcionalismo” puede aplicarse de dos formas metodológicamente distintas; por un lado, el excepcionalismo americano puede tratarse como una variable dependiente y utilizarse de modo meramente descriptivo. Esta visión tuvo su expresión en la cultura que Alexis de Tocqueville describió en su obra *Democracy in America*<sup>29</sup>: una suerte de excepcionalidad del pueblo estadounidense. Asimismo, tanto figuras políticas como académicos han apelado al famoso sermón del gobernador John Winthrop (uno de los fundadores de la colonia de Massachusetts). Winthrop dijo en 1630: “Seremos una ciudad sobre una colina, el mundo entero se fijará en nosotros”<sup>30</sup>. Desde entonces, la “ciudad sobre una colina” (*City Upon a Hill*) implica la idea de que los Estados Unidos están destinados a desempeñar un papel singular en la historia. Por otro lado, el término podría emplearse como una explicación o causa de cierta política; en otras palabras, como variable independiente. Empero, veremos que este tipo de argumento genera dificultades a la hora de establecer causalidad entre el excepcionalismo y el comportamiento de Estados Unidos en el plano internacional.

“Unilateralismo” resulta más útil como categoría de análisis. Según Malone y Khong, el concepto se refiere a la tendencia a salirse de marcos multilaterales (existentes o propuestos) o actuar solos frente a ciertos desafíos globales<sup>31</sup>. La administración Bush suele ser, en las publicaciones académicas, el paradigma por excelencia de las políticas unilaterales. Una

---

<sup>29</sup> De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

<sup>30</sup> Winthrop, John. “City Upon a Hill Sermon”, 1630. En: *U.S. History*, 2014. <<http://www.ushistory.org/us/3c.asp>> (consulta: 30 de marzo de 2014).

<sup>31</sup> Malone, David M.; Khong, Yuen Foong. *Unilateralism & U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003. P. 3.

infinidad de trabajos se ocupa de analizar el unilateralismo de Bush, particularmente en relación con el 11 de septiembre, la Guerra de Irak y la guerra contra el terror (*War on Terror*). Sin embargo, la palabra posee una connotación peyorativa. Permanece implícita la idea de que una acción unilateral se lleva adelante sin el consenso de terceros y, por lo tanto, es menos legítima o incluso perjudicial para la comunidad internacional. La Guerra de Irak de 2003 supone la expresión más reciente de esta visión. En lugar de referirse al unilateralismo como una opción de acción individual, muchos académicos lo entienden como el ejercicio del poder en contravención de las normas internacionales establecidas. De este modo, su significado se torna confuso e impreciso. Como consecuencia, el término podría llegar a perder su valor analítico.

Similarmente, diversas publicaciones suelen realzar las virtudes del multilateralismo y presentarlo como concepto opuesto al unilateralismo. Empero, en la práctica no es fácil diferenciar entre estos comportamientos. De hecho, Bush combinó unilateralismo con multilateralismo mínimo durante su primer mandato. Asimismo, privilegió el multilateralismo en aquellos casos donde el unilateralismo no podía funcionar. Autores como Stewart Patrick y Shepard Forman concluyen que no sólo encontramos unilateralismo en la política exterior norteamericana, sino “ambivalencia”, “inconsistencia” y “multilateralismo selectivo”<sup>32</sup>. Por consiguiente, elegimos prescindir de estas categorías para evitar esta ambigüedad a la hora de analizar y describir la política internacional de derechos humanos de Bush y Obama.

Por otro lado, autores como David Skidmore<sup>33</sup> han estudiado –de forma integral– el vínculo de Estados Unidos con las instituciones internacionales. Skidmore, por ejemplo, examinó el comportamiento del país en diversos campos como las intervenciones militares, el comercio internacional, el control de armas y el cuidado del medioambiente. Igualmente, el estudio de los derechos humanos despierta el interés de la comunidad académica norteamericana; particularmente en cuestiones vinculadas a las relaciones bilaterales con China. No obstante, hay poco escrito sobre la dimensión específica de los derechos humanos internacionales y la participación de Estados Unidos en el sistema. La presente investigación se propone llenar este vacío en la literatura.

---

<sup>32</sup> Forman, Shepard; Patrick, Stewart (Ed.), *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Colorado: Lynne Reiner, 2001.

<sup>33</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.*

Asimismo, las obras más contemporáneas sobre política exterior se limitan a analizar la presidencia de Bush o a lo sumo establecen semejanzas y diferencias entre el presidente republicano y su antecesor, el demócrata William (Bill) Clinton. En cambio, artículos como los publicados en *Netherlands Quarterly of Human Rights*<sup>34</sup> o *Human Rights Quarterly*<sup>35</sup> se enfocan exclusivamente en los primeros días de la presidencia de Obama y por ello no permiten un análisis comparativo más exhaustivo. No hay ningún estudio que considere la política multilateral de derechos humanos de Bush y Obama bajo un único marco teórico.

Finalmente, existen autores que intentan comprender y explicar la conducta “paradójica” de Estados Unidos en el ámbito internacional. Podríamos clasificar las explicaciones más comunes en cinco modelos teóricos distintivos. A continuación describiremos brevemente sus virtudes y limitaciones:

a) Realismo neoclásico

El académico neoconservador (y asesor político de Bush) Robert Kagan argumenta que la conducta “paradójica” de Estados Unidos se debe a su condición de hegemonía<sup>36</sup>. El país simplemente posee más recursos que sus aliados y adversarios, y por ello puede oponerse sin costo a ciertos compromisos multilaterales. Como potencia, buscará maximizar su poder y libertad de maniobra en el plano global. Este análisis es valioso porque considera el impacto de la estructura internacional sobre las decisiones de política exterior. No obstante, no explica por qué Estados Unidos promueve ciertas instituciones internacionales en la retórica para luego abandonarlas en la práctica. Además, los realistas tratan al Estado como un actor racional y unitario; en la vida real, las políticas son más bien el resultado de diversos factores, actores y coyunturas históricas. Por último, el realismo no estudia los factores domésticos –como la composición del Congreso o la influencia de la opinión pública– que podrían afectar los resultados finales. En otras palabras, se requiere más que el realismo para explicar por qué Estados Unidos financia y apoya un sistema que restringe su ejercicio del poder.

---

<sup>34</sup> “The First 100 Days of the Obama Administration”. *Netherlands Quarterly of Human Rights* (Junio 2009), Vol. 27, N°2. Pp. 133-138.

<sup>35</sup> Forsythe, David. “U.S. Foreign Policy and Human Rights: Situating Obama”. *Human Rights Quarterly* (Agosto 2011), Vol. 33, N°3.

<sup>36</sup> Kagan, Robert. *Of Paradise And Power: America and Europe in the New World Order*. Nueva York: Vintage Books, 2003.

## b) Liberalismo

El realista Michael Desch ofrece una explicación alternativa e interesante al postular que el “Liberalismo norteamericano” –definido como “un sistema o conjunto de valores políticos basado en una combinación de libertades individuales, igualdad de oportunidades, el libre mercado y la representación política”<sup>37</sup>– posee un sesgo iliberal y por lo tanto explicaría el bajo nivel de compromiso con las instituciones internacionales. El Liberalismo estadounidense se resume en cuatro premisas principales: (1) el desarrollo económico y político es fácil; (2) todas las cosas buenas van juntas; (3) el radicalismo y la revolución son malos; (4) la democracia es más importante que el orden político<sup>38</sup>. Individualmente, explica Desch, estas premisas parecen benignas. Sin embargo, su combinación puede ser la fuente de las “políticas iliberales”<sup>39</sup> de la última década.

Otras variables intervinientes determinan el efecto de esta tradición Liberal sobre la política exterior de Estados Unidos. Según Desch, el final de la Guerra Fría y la consecuente expansión de la hegemonía norteamericana disminuyeron las restricciones contra los excesos del Liberalismo. Es decir, el contexto internacional, el poder relativo de Estados Unidos en el sistema y la expresión de estas cuatro premisas durante el gobierno de Bush conducen al actual sesgo iliberal en la política exterior de Estados Unidos. Esta teoría es sugestiva ya que el comportamiento internacional de los Estados Unidos se afirmó históricamente en el Liberalismo<sup>40</sup>. Empero, algunos investigadores –como el realista John J. Mearsheimer– observan que la tradición Liberal está presente en la retórica gubernamental, pero no en la práctica. Dice Mearsheimer: “la lógica realista ha guiado la política exterior de los Estados Unidos, aunque las declaraciones públicas de sus dirigentes puedan llevar a pensar lo

---

<sup>37</sup> Desch, Michael. “America’s Liberal Illiberalism. The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy”. *International Security* (2007/2008), Vol. 32, N°3. P. 10.

<sup>38</sup> Packenham, Robert. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. New Jersey: Princeton University Press, 1973. Cap. 3.

<sup>39</sup> Desch utiliza los términos “políticas iliberales” e “iliberalismo” de forma intercambiable. Se enfoca sobre todo en las recientes “políticas iliberales” de la administración Bush, entre ellas: la búsqueda de la hegemonía global, la guerra preventiva, la imposición de restricciones a las libertades civiles en nombre de la seguridad nacional, y el apoyo a la tortura en determinadas circunstancias. Desch, Michael. *Op. Cit.* P. 8.

<sup>40</sup> Kennan, George. *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press, 1951. P. 46.



contrario”<sup>41</sup>. Por lo tanto, el Liberalismo perdería poder como factor explicativo. Teniendo en cuenta esta crítica, consideramos tanto la retórica como la práctica de las administraciones para realizar nuestro estudio.

### c) Cultura/excepcionalismo americano

Malone y Khong utilizan el excepcionalismo como variable independiente para explicar la acción de Estados Unidos:

En un nivel más profundo, el excepcionalismo americano puede ser interpretado como la convicción de que Estados Unidos, en virtud de sus atributos únicos, posee un destino especial entre las naciones. La creencia de una misión nacional a nivel internacional es un importante impulso para la acción unilateral<sup>42</sup>.

No obstante, la debilidad de este argumento reside en la imposibilidad de establecer causalidad con certeza. Desde luego es cierto que la fuerza de las instituciones norteamericanas es excepcional. Todos los presidentes han invocado esta cualidad en alguno de sus discursos. Empero, es difícil apreciar si el excepcionalismo es sólo un recurso estilístico para justificar políticas o si realmente es una característica inherente del sistema estadounidense. Por otra parte, la historia demuestra que Estados Unidos no es el primer país (y ciertamente no es el único) en considerarse excepcional. Desde la época de Napoleón, Francia ha intentado exportar su cultura a países vecinos y colonias. El Imperio Británico, también, se basó en la idea de que Inglaterra —en virtud de su superioridad— debía guiar a pueblos inferiores. En suma, el argumento del excepcionalismo americano no ofrece evidencia sólida para constituirse como variable explicativa.

### d) Instituciones

Andrew Moravcsik enfoca parte de su estudio en factores institucionales; es decir, la importancia de condiciones como el federalismo y el proceso de ratificación de tratados en la política de derechos humanos de Estados Unidos<sup>43</sup>. El distinguido académico David Forsythe

---

<sup>41</sup> Mearsheimer, John. “Liberal Talk, Realist Thinking”. *University of Chicago Magazine* (Febrero 2002), Vol. 94, N°3. <<http://magazine.uchicago.edu/0202/features/index2.html>> (consulta: 30 de marzo de 2014).

<sup>42</sup> Malone, David M.; Khong, Yuen Foong. *Op. Cit.* P. 14.

<sup>43</sup> Moravcsik, Andrew. “Why Is U.S. Human Rights Policy So Unilateralist?” en Forman, Shepard; Patrick, Stewart (Ed.), *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Colorado: Lynne Reiner, 2001.

también consideró importante analizar el impacto del Congreso en la política exterior de derechos humanos. No obstante, no examinó la relación entre la acción legislativa estadounidense y los tratados internacionales de derechos humanos<sup>44</sup>. Similarmente, David Skidmore analiza condiciones como la composición del Congreso y las reglas del Senado. Su argumento es convincente; sin embargo, su enfoque es más bien doméstico. Sería interesante estudiar tanto los condicionantes internos como externos de la política exterior de Estados Unidos en materia de derechos humanos, pues no podemos ignorar las realidades geopolíticas.

#### e) Política y poder

Más allá de las instituciones, Moravcsik también clasifica a gran parte de la sociedad norteamericana como “conservadora” e influenciada por minorías religiosas. En cambio, el consenso internacional en torno a las convenciones de derechos humanos tiende a ser liberal. Por consiguiente, parece poco probable que la opinión pública se alinee con las normas internacionales. Esta idea es pertinente a los fines de este trabajo, pues los clivajes partidarios – la distribución de fuerza entre Demócratas y Republicanos, liberales y conservadores– parecen tener un efecto sobre el grado de participación del país en el Régimen Internacional de Derechos Humanos. Empero, este argumento por sí sólo es insuficiente: en primer lugar, el conservadurismo no es sinónimo de unilateralismo o aislacionismo. En segundo lugar, si las minorías religiosas determinan la dirección de la opinión pública, ¿cuáles son las condiciones que permiten otorgarles un poder político desmedido? Vale la pena combinar estas cuestiones políticas con otros factores para llegar a respuestas más satisfactorias.

### 1.3 Marco teórico

La presente investigación incorpora elementos de distintos modelos teóricos para explicar la continuidad sustancial entre administraciones. Un único marco teórico sólo ofrecería una visión limitada y por ello sería insuficiente para estudiar el fenómeno. En primer lugar, el realismo neoclásico brinda herramientas para comprender el efecto de factores internacionales

---

<sup>44</sup> Forsythe expresa sobre este punto: “*Two aspects of congressional activity on human rights are not analyzed here. No attempt is made to analyze the letters and phone calls by individual members of Congress on human rights matters [...] Nor does this study analyze congressional action on human rights in direct relationship to international human rights treaties...*” Forsythe, David. *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*. Florida: University of Florida Press, 1988. “Preface”.

sobre las políticas de Estados Unidos. De este modo, analizaremos condiciones como la posición del país en el sistema internacional y su poder relativo para explicar su comportamiento. No obstante, desecharemos la premisa del Estado como un actor unitario y racional. En cambio, nuestra investigación se basa en la distinción de dos niveles de análisis: el sistémico (propio del enfoque realista) y el interno. Entendemos que la política multilateral de Bush y Obama es el resultado de la interacción entre el ámbito internacional y doméstico.

En segundo lugar, el constructivismo toma en cuenta las identidades e intereses de los actores. En este sentido se distingue del realismo. Según Alexander Wendt, las ideas deben ser tenidas en cuenta junto con las fuerzas materiales para explicar el comportamiento de un Estado<sup>45</sup>. El nivel de compromiso de los Estados Unidos con el Régimen Internacional de los Derechos Humanos no puede explicarse meramente en base a su condición de hegemón, sino que deben considerarse las ideas que influyen sobre la percepción de los gobernantes. Por esta razón, examinamos también la actitud de la sociedad estadounidense y la ideología de los grupos políticos más poderosos.

En tercer lugar, añadimos componentes propios del institucionalismo: las instituciones pueden influir, condicionar o incluso circunscribir las opciones de los actores y, por consiguiente, determinar los resultados del juego político. No se pretende analizar las diferentes clasificaciones del institucionalismo ya que existe una considerable variedad de enfoques<sup>46</sup>. Simplemente reconocemos la influencia de la estructura doméstica e internacional sobre la política multilateral de derechos humanos. Sería difícil comprender las acciones de Estados Unidos sin una mirada sobre la estructura de su sistema político; es decir, la división de poderes, los requisitos constitucionales y las facultades del Congreso. En suma, el trabajo combina distintas variables para explicar la conducta de Estados Unidos en el ámbito internacional.

---

<sup>45</sup> Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Cap. 6.

<sup>46</sup> Por ejemplo, Scott (1995) diferencia el institucionalismo en tres corrientes: regulativa, normativa y cognitiva. Hall y Taylor (1996) hablan de tres variantes: histórica, sociológica y la elección racional. Para ver más sobre la multiplicidad de enfoques: Zurbriggen, Cristina. "El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas". *Revista de Ciencia Política* (Santiago) (2006), Vol. 26, N°1. <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso)> (consulta: 01 de abril de 2014).

#### 1.4 Definiciones e hipótesis

Puesto que se busca estudiar los cambios y las continuidades de la política multilateral de derechos humanos, es necesario describir qué se entiende por “política multilateral”. En este sentido, la tipología de Kathryn Sikkink ofrece un conveniente punto de partida. En su libro *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*, la autora estudia la incorporación gradual de los derechos humanos en la política exterior de los Estados Unidos. Según Sikkink, una política de derechos humanos está compuesta por dos partes: la política *bilateral* y la política *multilateral*. Estos elementos están relacionados pero son analíticamente distintos entre sí. En primer lugar, un Estado posee una política bilateral de derechos humanos cuando su política exterior toma en cuenta (de manera sistemática) los derechos humanos de otros Estados. Esto no implica que los derechos humanos deban ponderarse en todas las decisiones bilaterales. Sin embargo, un gobierno debe adoptar mecanismos explícitos para la integración de estas cuestiones. Por ejemplo, a través de sanciones económicas para países violadores, declaraciones diplomáticas públicas o incluso mediante la participación en intervenciones humanitarias<sup>47</sup>.

En segundo lugar, un Estado tiene una política multilateral de derechos humanos cuando se muestra dispuesto a someter sus propias prácticas internas a la revisión internacional. Para ello un gobierno tendría que ratificar un tratado de derechos humanos con la facultad para supervisar las prácticas internas del país. Un ejemplo de este tipo de convención es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Estados Unidos, dice Sikkink, se encuentra “rezagado”<sup>48</sup> en materia de política multilateral. No obstante, es un líder en el campo de la política bilateral de derechos humanos: fue el primer país en incorporar explícitamente estos derechos en su legislación.

En suma, percibimos cuatro posibles combinaciones de políticas de derechos humanos. Los Estados que cuentan con los dos tipos de políticas tienen una política *integral* de derechos humanos<sup>49</sup>. Si un país sólo cuenta con una política bilateral, Sikkink habla de la proyección de una política *externa* de derechos humanos. Igualmente, los países sin política bilateral pueden

---

<sup>47</sup> Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Nueva York: Cornell University Press, 2004. Pp. 10-11.

<sup>48</sup> *Ibid.* P. 10.

<sup>49</sup> Traducción de la palabra original en inglés: *comprehensive human rights policy*. Sikkink, Kathryn. *Op. Cit.* P. 10.

apoyarse en estrategias multilaterales. Por último, en el caso de que ninguno de los elementos se encuentre presente, el Estado carece de una política exterior de derechos humanos. La siguiente tabla resume esta tipología.

**Tabla 1: combinaciones de políticas de derechos humanos**

		¿El país tiene una política multilateral de derechos humanos?	
		Sí	No
¿El país tiene una política bilateral de derechos humanos?	Sí	Política integral de derechos humanos (Unión Europea, Canadá)	Política externa de derechos humanos (Estados Unidos)
	No	Política multilateral de derechos humanos (mayoría de países en América Latina)	No hay política de derechos humanos

Fuente: Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Nueva York: Cornell University Press, 2004. P. 12.

Para Sikkink, Estados Unidos no posee una política multilateral porque, por ejemplo, no ratificó los dos protocolos facultativos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR). El primer protocolo instala un mecanismo por el cual los individuos pueden iniciar denuncias contra los Estados-miembros del Pacto. El segundo protocolo supone la abolición de la pena de muerte. No obstante, esta definición de “política multilateral” resulta demasiado restrictiva; sólo toma en cuenta la ratificación de ciertos tratados. Sería incorrecto pasar por alto otras acciones de los Estados Unidos en materia de derechos humanos internacionales. Debemos recordar que, por ejemplo, el país promovió la idea de una Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR). Este órgano finalmente se estableció en 1993 durante la presidencia de Clinton. Hoy en día, el Alto Comisionado es el principal

funcionario de derechos humanos de las Naciones Unidas. Asimismo, Estados Unidos fue el principal contribuyente en 2012 por un monto total de 13.231.114 dólares<sup>50</sup>.

Por esta razón ampliaremos la definición original de Sikkink para incluir elementos adicionales. Una política multilateral comprende las acciones, declaraciones y mecanismos que establece un Estado para la protección internacional de los derechos humanos. El ámbito de acción debe ser necesariamente internacional; es decir, observamos el comportamiento de un país en el marco de la Organización de las Naciones Unidas y órganos afines. Se utilizarán indistintamente los conceptos de política “internacional” de derechos humanos y política “multilateral”, ya que en este trabajo se refieren al mismo campo de estudio. Asimismo, la implementación puede adoptar distintas formas. Podríamos pensar en los componentes de una política multilateral a lo largo de un continuo que incluye:

- Declaraciones públicas apoyando los derechos humanos internacionales; el sistema internacional de protección de los derechos humanos y sus mecanismos.
- Participación activa en conferencias gubernamentales mundiales sobre derechos humanos.
- Ratificación de tratados multilaterales de derechos humanos.
- Ratificación del Estatuto de Roma y consiguiente participación en la Corte Penal Internacional (ICC).
- Participación activa en la OHCHR, el Consejo de Derechos Humanos y órganos subsidiarios.

En la medida en que un Estado efectúe todas estas funciones, podremos hablar de una política multilateral “robusta”. En cambio, si la política de un país incluye sólo algunos de estos componentes y su grado de participación en el sistema es muy bajo, estaríamos ante una “débil” política multilateral de derechos humanos.

En nuestra investigación dejaremos de lado el análisis de las políticas bilaterales y regionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos. Este estudio es interesante, pero supone más tiempo, recursos y costos. A su vez, debemos destacar la diferencia entre el sistema de protección internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario.

---

<sup>50</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Our Donors”. *Naciones Unidas*, 2013. <<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/OurDonors.aspx>> (consulta: 10 de abril de 2014).

Nuestro análisis comprende el primero, pero no el segundo. El derecho internacional humanitario suele aplicarse en caso de conflicto armado e implica la protección de personas que no participan en las hostilidades. También regula el modo en el que se ejerce la fuerza; es decir, establece límites y prohíbe ciertos métodos militares. Algunos órganos propios de esta rama del derecho internacional son el Comité Internacional de la Cruz Roja y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (UNHCR). Por esta razón omitimos estas entidades en nuestra investigación y nos enfocamos en vez en los principales instrumentos para la protección de los derechos humanos, como lo son los tratados multilaterales, el OHCHR y el Consejo de Derechos Humanos.

A partir del estudio comparativo de la política multilateral de derechos humanos de Bush y Obama surge la hipótesis central del trabajo, ya revelada al inicio del capítulo: *la llegada de Obama implica un cambio de tono respecto de la administración Bush, pero se exhiben elementos de continuidad a nivel sustancial*. Siguiendo a Coral Bell, las señales declarativas de Obama marcan un cambio respecto de su antecesor, pero las operacionales denotan una continuidad básica. Intentaremos demostrar también que la política multilateral de Estados Unidos fue consistentemente débil a lo largo de ambas presidencias.

Para explicar la continuidad sustancial, recurrimos tanto a factores internacionales como domésticos. Por un lado, analizaremos el efecto de la estructura del sistema internacional sobre la política multilateral de derechos humanos. Postulamos que el poder relativo de los Estados Unidos, así como la condición de anarquía, reproduce una política multilateral débil. Además, identificamos cuatro posibles variables domésticas: la distribución partidaria en el Congreso (específicamente dentro del Senado); las reglas institucionales norteamericanas; la influencia de los grupos de interés y la dirección de la opinión pública. No obstante, cada variable individual solo ofrece una perspectiva parcial e incompleta. Es la combinación de estos factores, junto con las variables internacionales, lo que explica la continuidad.

Por cierto, no pretendemos realizar un análisis normativo; en otras palabras, nuestro estudio no intenta descubrir cómo *debería* ser la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos, sino cómo *es*. Hay autores, como Rosemary Foot, que postulan que una política multilateral débil socava la fuerza de los Estados Unidos en el escenario mundial, daña su

reputación, debilita la credibilidad de sus políticas y, por lo tanto, disminuye su eficacia<sup>51</sup>. En cambio, académicos como Andrew Moravcsik refutan este tipo de argumento. Moravcsik señala que el bajo nivel de participación de Estados Unidos en el Régimen Internacional de los Derechos Humanos conlleva costos mínimos. Es decir, esencialmente no perjudica los intereses nacionales del país (su conducta incluso podría promoverlos) y no debilita al Régimen<sup>52</sup>. De modo que existen múltiples enfoques en el plano normativo. Algunos buscan un cambio en la política multilateral vigente mientras que otros defienden su continuación.

### 1.5 Marco metodológico

El trabajo se encuentra dividido en dos secciones; la primera sección se enfoca en las presidencias de George W. Bush (capítulo 2) y Barack H. Obama (capítulo 3). La segunda sección considera los factores internacionales (capítulo 4) y factores domésticos (capítulo 5) que podrían explicar la continuidad sustancial de la política multilateral de derechos humanos. Por último, se expondrán las conclusiones del trabajo (capítulo 6).

El estudio es comparativo y longitudinal, ya que permite distinguir fenómenos de corto y largo plazo y su continuidad específica. Asimismo, combinaremos diversas técnicas de análisis; una metodología cualitativa y cuantitativa. En la primera sección, dividiremos el análisis de las presidencias y su política multilateral de derechos humanos en tres partes: (1) ideología; (2) señales declarativas y (3) señales operacionales. En primer lugar, se evaluará la ideología de los presidentes y sus equipos en cuanto a la política internacional de derechos humanos. Entendemos “ideología” como el conjunto de ideas y creencias que posee un grupo político<sup>53</sup>. Suele pensarse en los ‘*Vulcans*’<sup>54</sup> como el grupo político predominante dentro de la

---

<sup>51</sup> Foot, Rosemary. *Op. Cit.* P. 95.

<sup>52</sup> Moravcsik, Andrew. *Op. Cit.* P. 345.

<sup>53</sup> “Ideology”. *Merriam-Webster Dictionary*, 2014. <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/ideology>> (consulta: 30 de marzo de 2014).

<sup>54</sup> El término ‘*Vulcan*’ es un apodo empleado para referirse al equipo de asesores de política exterior del candidato George W. Bush. La palabra se refiere a Vulcano, el dios de la guerra, cuya estatua está en Birmingham, Alabama (ciudad natal de Condoleezza Rice, una de las figuras principales del equipo). El equipo se configuró antes de las elecciones presidenciales de 2000. La expresión se popularizó con el libro: Mann, James. *Rise of the Vulcans: the History of Bush’s War Cabinet*. Nueva York: Penguin Group, 2004.



administración Bush, mientras que los ‘*Obamians*’<sup>55</sup> gozan de una gran influencia en el equipo de política exterior del presidente Obama. Resulta importante reconocer su visión del mundo, pues el compromiso de la Casa Blanca con los derechos humanos internacionales es esencial para su implementación efectiva. La Constitución norteamericana les otorga al presidente y sus asesores un notable grado de autoridad en materia de política exterior. El Congreso puede legislar sobre cuestiones de derechos humanos, pero la naturaleza dinámica de las relaciones internacionales exige que el Poder Ejecutivo y el Departamento de Estado trabajen de cerca con estas políticas<sup>56</sup>.

Este análisis inicial resalta las principales diferencias ideológicas entre ‘*Vulcans*’ y ‘*Obamians*’; por un lado, notamos el desinterés de la administración Bush por invertir en el sistema internacional de los derechos humanos. Por otro lado, la administración Obama parece reconocer la creciente interdependencia entre naciones y muchos ‘*Obamians*’ prefieren los arreglos multilaterales. Bush y Obama fueron poderosos actores y manifestaron –hasta cierto punto– sus propias preferencias; no obstante, la continuidad sustancial de la política multilateral nos lleva a pensar que existen otros factores que tienen un efecto sobre ella. En suma, la llegada de un presidente ideológicamente comprometido con la promoción multilateral de derechos humanos es una condición necesaria pero no suficiente para el cambio.

En segundo lugar, el estudio de la retórica (señales declarativas) es útil para establecer si las declaraciones públicas fueron un componente relevante de la política internacional de derechos humanos durante las administraciones. Una metodología conveniente para el estudio de las señales declarativas es el análisis de contenido. De este modo, emplearemos una colección de declaraciones de Bush y Obama sobre política exterior; por ejemplo, los discursos presidenciales frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas. Utilizaremos como parámetro la cantidad de veces que se menciona el término “derechos humanos” en los principales discursos, así como la manera en la que se invoca y los conceptos relacionados con la palabra. A través de la identificación de este término y el cálculo de su repetición a lo largo de

---

<sup>55</sup> El término ‘*Obamian*’ se refiere al conjunto de asesores más jóvenes de la Casa Blanca cuya experiencia formativa fue los atentados del 11 de septiembre de 2001 (11-S) y la crisis financiera de 2008. La expresión surgió en el libro: Mann, James. *The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power*. Nueva York: Penguin Group, 2012.

<sup>56</sup> Newman, Frank; Weissbrodt, David. *International Human Rights: Law, Policy and Process*. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Co., 1996. P. 399.

un discurso, el análisis de contenido permite cuantificar y revelar el compromiso retórico del gobierno con los derechos humanos internacionales.

En tercer lugar, el estudio se centrará en las señales operacionales: las decisiones concretas del gobierno y su nivel de participación en el Régimen Internacional de Derechos Humanos. Para ello se analizará la relación de los Estados Unidos con los principales mecanismos de protección de los derechos humanos en el sistema de las Naciones Unidas. Existen órganos –como el Consejo de Derechos Humanos– basados en la Carta de las Naciones Unidas, y nueve órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos y compuestos por expertos independientes<sup>57</sup>. También es importante considerar el vínculo entre el país y la Oficina Ejecutiva del Secretario General y la OHCHR<sup>58</sup>. Similarmente, observaremos el patrón de ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos; entre ellos, las acciones y actitudes de Bush y Obama frente al Estatuto de Roma. Dejaremos de lado ciertos órganos de la ONU como el Consejo Económico y Social (ECOSOC) y la Corte Internacional de Justicia (ICJ) porque según Forsythe “no han dejado una huella importante en el sistema internacional de protección de los derechos humanos”<sup>59</sup>.

El análisis incorporará tanto fuentes primarias como secundarias. Por un lado, se utilizarán las siguientes fuentes primarias: comunicados de prensa oficiales, discursos presidenciales, artículos periodísticos y documentos especiales como la NSS y el *Quadrennial Diplomacy and Development Review*, un estudio iniciado en el 2009 que plantea los objetivos, las estrategias y las recomendaciones del Departamento de Estado. También se analizarán fuentes secundarias, como las investigaciones de *journals* norteamericanos y diversas publicaciones académicas internacionales.

Durante la administración Obama surge la paradoja de promover los derechos humanos en la retórica, pero simultáneamente mantenerse al margen de organismos como la ICC o fuera

---

<sup>57</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Los órganos de derechos humanos”. *Naciones Unidas*, 2014. <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>> (consulta: 20 de abril de 2014).

<sup>58</sup> Referirse al Anexo 1 para una representación gráfica de estos órganos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas.

<sup>59</sup> Forsythe, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 67.

de convenciones como el CMW. A partir de las comparaciones realizadas en la primera sección podemos comenzar a entender cuáles variables permiten que existan continuidades sustanciales a pesar del cambio de administración. En este sentido, en la segunda sección formulamos un modelo explicativo para conocer las causas de esta continuidad.

De esta forma, en el capítulo 4 se demostrará el efecto de la estructura del sistema internacional sobre las decisiones políticas. La configuración anárquica del sistema internacional y la ausencia de un gobierno central lleva a los Estados a maximizar la búsqueda de independencia. En este sentido, Estados Unidos ha procurado conservar su soberanía y por ello mantiene una política multilateral débil de derechos humanos. Asimismo, como una de las principales potencias en este sistema, el país tiene suficiente autoridad para llevar adelante esta política sin altos costos.

En el capítulo 5 se complementará lo expuesto anteriormente y se abordarán ya los factores domésticos. Utilizaremos las llamadas “tres arenas”<sup>60</sup> de Skidmore para organizar el estudio: el Congreso, los grupos de interés y el público (entendido aquí como la sociedad civil). Así reconocemos la importancia de diversos actores en la elaboración de la política multilateral de derechos humanos. El Poder Legislativo, la burocracia gubernamental y la sociedad norteamericana influyen sobre el resultado final. En primer lugar, un estudio del Congreso norteamericano implica considerar aspectos como la estructura institucional –sus reglas– y la composición partidaria del Senado (la distribución de demócratas y republicanos). En segundo lugar, analizaremos el papel de los grupos de interés; los actores externos que afectan el curso de las políticas. En tercer lugar, nos serviremos de distintas encuestas de fuentes como el *Pew Research Center* para establecer si existe una correlación entre la opinión de la sociedad norteamericana y la naturaleza de la política multilateral de derechos humanos.

---

<sup>60</sup> Skidmore, David. “The Obama Presidency and U.S. Foreign Policy: Where’s the Multilateralism?” *International Studies Perspectives* (2012), Vol. 26. Pp. 43-64.

---

Primera sección**2. Presidencia de George W. Bush (2001-2008)**

El siguiente capítulo tiene como objetivo identificar la ideología imperante de la administración Bush, examinar su retórica sobre derechos humanos (señales declarativas) y analizar sus políticas reales (señales operacionales). Para ello, dividimos el capítulo en tres partes.

**2.1 Bush y los ‘Vulcans’: ideología y visión del mundo**

Incluso antes de asumir la presidencia, el candidato republicano George W. Bush tenía fama de entender poco de política exterior, a diferencia de su padre, el ex presidente George W. H. Bush. Diversos artículos periodísticos en 1999 anunciaban: “Papelón de Bush (h.) en política exterior”<sup>61</sup> (Diario *La Nación*) y “Bush, flojo en política exterior”<sup>62</sup> (Diario *Clarín*) debido a los traspies del candidato durante su campaña presidencial. Una entrevista en noviembre de 1999 con el periodista Andy Hiller de la cadena WHDH-TV en Boston pareció demostrar lo que los rivales de Bush venían criticando: la falta de familiaridad del líder con asuntos internacionales. El corresponsal le preguntó a Bush por los presidentes de Chechenia y Taiwán, el nuevo hombre fuerte de Pakistán y el primer ministro de India. Bush sólo supo el nombre del líder taiwanés, Lee Teng-hui.

Tanto la prensa nacional como las publicaciones internacionales resaltaron también que Bush ya había confundido Eslovaquia con Eslovenia durante la campaña y equivocaba ciertos nombres; llamaba a los albano-kosovares “kosovaranes” y a los timorenses orientales “timoranos orientales”. El entonces candidato sabía que no era un experto en política exterior, y sabiamente nunca afirmó que lo fuera. En lugar de eso, intentó convertir sus puntos débiles en fortalezas. Dijo en diversas ocasiones: “este es un mundo grande y tengo mucho que aprender”<sup>63</sup>. Les

---

<sup>61</sup> “Papelón de Bush (h.) en política exterior”. *La Nación*, 06 de noviembre de 1999. <<http://www.lanacion.com.ar/160202-papelon-de-bush-h-en-politica-exterior>> (consulta: 25 de abril de 2014).

<sup>62</sup> “Bush, flojo en política exterior”. *Clarín*, 06 de noviembre de 1999. <<http://edant.clarin.com/diario/1999/11/06/i-04001d.htm>> (consulta: 25 de abril de 2014).

<sup>63</sup> Balz, Dan. “Bush Takes Soft Line on Abortion Stance on Running Mate”. *The Washington Post*, 24 de junio de 1999. <<http://www.highbeam.com/doc/1P2-587742.html>> (consulta: 25 de abril de 2014).

aseguró a los votantes que compensaría las lagunas de su propio conocimiento rodeándose de asesores experimentados y distinguidos.

En este sentido, Bush reunió a un grupo de ocho expertos republicanos –apodados los ‘*Vulcans*’ o Vulcanos– para ayudarlo en la elaboración de su política exterior. El grupo estaba conformado en su mayoría por funcionarios que habían ocupado cargos de tercer y cuarto nivel político durante la administración de su padre. Lo lideró Condoleezza Rice, ex rectora de la Universidad de Stanford y ex Directora de Alto Nivel del Consejo de Seguridad para Asuntos Soviéticos y de Europa Oriental (cargo que desempeñó durante la presidencia de George H. W. Bush). Terminó siendo la asesora con mayor influencia en la política exterior de Bush por su experiencia y su estrecha relación personal con el presidente. Otro Vulcano prominente era Paul Wolfowitz, el decano de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados (SAIS) de la Universidad Johns Hopkins y subsecretario del Ministerio de Defensa durante el primer mandato presidencial.

Los otros Vulcanos fueron: Richard Armitage (Secretario Adjunto de Defensa para Asuntos de Seguridad Internacional durante la administración Reagan); Robert Blackwill (asesor sobre asuntos europeos y soviéticos para Bush Padre); Stephen Hadley (asistente para Políticas de Seguridad Internacional del Secretario de Defensa Dick Cheney y oficial de enlace entre el Departamento de Defensa y el Consejero de Seguridad Nacional Brent Scowcroft entre 1989 y 1993); Richard Perle (Secretario Adjunto de Defensa para la Política de Seguridad Internacional durante la administración Reagan); Dov Zakheim (Subsecretario Adjunto de Defensa para Planificación y Recursos durante la administración Reagan) y finalmente, Robert Zoellick (Subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y de Agricultura durante la presidencia de George H. W. Bush y luego jefe del personal de la Casa Blanca)<sup>64</sup>. Algunos autores incluyen un noveno Vulcano; Lewis “Scooter” Libby, ayudante de Dick Cheney y discípulo de Wolfowitz.

Por cierto, los Vulcanos no fueron los únicos en ofrecer su asesoramiento al presidente. Bush se mantuvo en contacto con su padre, aunque luego ninguno de los dos revelaba a los medios el contenido de sus conversaciones. Bush también recurrió a los principales asesores de la presidencia de George H. W. Bush; notablemente, Dick Cheney y Colin Powell. Cheney

---

<sup>64</sup> Daalder, Ivo H. *America Unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003. P. 30.

había sido Jefe de Gabinete de la Casa Blanca durante la presidencia de Ford y Secretario de Defensa para Bush Padre. Era un republicano del ala más conservadora. Como ilustra la decisión de elegirlo como compañero de fórmula, Bush llegó a depender de Cheney considerablemente. El vicepresidente luego tendría un papel fundamental en la política de seguridad nacional de la administración.

Powell, por su lado, había ejercido como Presidente del Estado Mayor Conjunto durante el gobierno de Bush Padre y fue Consejero de Seguridad Nacional del entonces presidente Ronald Reagan entre 1987 y 1989. De hecho, Powell fue el co-creador de la Doctrina Weinberger-Powell (1984): decía que los Estados Unidos no debían intervenir militarmente en una guerra si el efecto costo-beneficio no les era favorable. En parte por sus antecedentes y su visión del mundo, era considerado un ‘*outlier*’ dentro del equipo de política exterior de Bush. Era percibido como un “internacionalista pragmático”<sup>65</sup>. Los Vulcanos se ubicaban a la derecha del espectro político y solían despreciar su posición más moderada. Algunos funcionarios como Wolfowitz y Perle tendieron a marginarlo en el diseño de la política exterior.

Otra figura importante –y quizás más ideológicamente afín a Cheney– era Donald Rumsfeld, un antiguo halcón de la Guerra Fría. Rumsfeld ya había dirigido el Pentágono durante la administración Ford, y fue nombrado por Bush para ocupar ese cargo nuevamente. Su designación como Secretario de Defensa fue sorpresiva para algunos observadores ya que Rumsfeld había sido durante muchos años uno de los rivales y críticos más grandes de George W. H. Bush<sup>66</sup>. Empero, Rumsfeld añadía credibilidad y fuerza al equipo. Además, su nombramiento podía ser interpretado como un contrapeso al pragmatismo y moderación de Powell.

Igualmente, otros pesos pesados en política exterior viajaron a Austin, Texas, para discutir sobre asuntos mundiales con Bush. De este modo, los ex Secretarios de Estado George Shultz y Henry Kissinger participaron también del proyecto. En suma, tanto los ‘*Vulcans*’ como otros expertos –como Cheney, Powell y Rumsfeld– llegaron a compartir sus puntos de vista con Bush. No obstante, fueron los ‘*Vulcans*’ los que mayormente determinaron los lineamientos de la política exterior de Bush. Aunque en última instancia la estructura de toma de decisiones

---

<sup>65</sup> *Ibid.* P. 59.

<sup>66</sup> *Ibid.* P. 54.

fuera reducida –los actores principales eran Bush, Cheney, Rumsfeld, Wolfowitz y Libby–, la elección de este equipo de trabajo fue significativa.

Por otro lado, los ‘*Vulcans*’ no eran un grupo ideológicamente homogéneo. Convergían numerosas corrientes intelectuales dentro de la administración Bush y el Partido Republicano. Por un lado estaban los neoconservadores (‘*neocons*’); también podían ser catalogados como “imperialistas democráticos”. Algunos Vulcanos como Wolfowitz, Libby y Perle se auto-denominaban neoconservadores. Empero, los ‘*neocons*’ en realidad eran más prominentes fuera de la administración. Sus opiniones se plasmaron en las páginas de revistas conservadoras como ‘*Commentary*’ y ‘*The Weekly Standard*’ y canales de televisión como ‘*Fox News*’. Gran parte de los asesores de Bush –entre ellos, Dick Cheney y Donald Rumsfeld– no eran neoconservadores. Similarmente, Bush no se consideraba un ‘*neocon*’. En vez, eran clasificados como “nacionalistas asertivos”: conservadores tradicionales de línea dura que querían emplear el poder militar norteamericano para eliminar las amenazas a la seguridad. Sin embargo, esta corriente se mostraba reacia a utilizar esta primacía para rehacer el mundo a su imagen y semejanza<sup>67</sup>.

Los neoconservadores y nacionalistas asertivos discrepaban sobre si los Estados Unidos debían extender sus valores más allá de sus fronteras. No obstante, compartían un profundo escepticismo hacia el tradicional compromiso de administraciones anteriores con el idealismo wilsoniano o “wilsonianismo”. El historiador Walter Russell Mead definió este concepto como una de las cuatro escuelas de pensamiento que han estado presentes en los debates políticos norteamericanos desde el siglo XVIII. La corriente wilsoniana sostiene la creencia de que las instituciones internacionales como la ONU y el derecho internacional pueden conducir a los países a la paz<sup>68</sup>. Según algunos autores como Joseph Nye, también defiende la idea de expandir valores sociales y políticos norteamericanos en todo el mundo; es decir, ‘*democracy promotion*’.

Empero, esta escuela no es monolítica. Por esta razón, algunos grupos ideológicos han aspirado a ser considerados “herederos” de ella<sup>69</sup>. Por un lado, los liberales intervencionistas del

---

<sup>67</sup> *Ibid.* P. 15.

<sup>68</sup> Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Ed. Public Affairs, 2004. Pp. 139-141.

<sup>69</sup> Ruiz, Juan Tovar. “¿Una doctrina recurrente? El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense y su evolución histórica”. *Asociación Uruguaya de Ciencia Política*, 2012. <[http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/13122415%20-%20Tovar,%20Juan.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13122415%20-%20Tovar,%20Juan.pdf)> (consulta: 25 de abril de 2014).

Partido Demócrata apelaron al idealismo wilsoniano para justificar una injerencia global, en función de la defensa de la democracia. Por otro lado, muchos neoconservadores terminaron por redefinir la palabra para autorizar, por ejemplo, la posterior invasión de Irak en 2003. De este modo, los ‘neocons’ adoptaron algunos elementos del término original y lo utilizaron para promover sus objetivos.

Los neoconservadores y los nacionalistas asertivos también pusieron su fe en la proyección de poder y la capacidad de decisión de los Estados Unidos. La diplomacia y los tratados internacionales no fueron su herramienta predilecta. El acuerdo sobre este último punto permitió que los dos grupos formaran una suerte de matrimonio de conveniencia para echar por tierra los enfoques teóricos de política exterior de la Guerra Fría. Desde luego, esto no significaba que colaboraban en todos los planos; por ejemplo, no se pusieron de acuerdo sobre el tipo de estrategia que Estados Unidos debía asumir para la reconstrucción de Irak o la reconfiguración del resto del mundo<sup>70</sup>.

En líneas generales, el equipo de política exterior de Bush tenía una visión particular del mundo, y del lugar que Estados Unidos debía ocupar en él. Bush y los Vulcanos generalmente resaltaron las desventajas de la diplomacia; Bush dijo en 1999: “existen límites a las sonrisas y ceños fruncidos de la diplomacia. No se detiene a los ejércitos y misiles mediante notas rígidas de condena. Se controlan a través de fuerza, propósito y la promesa del castigo rápido”<sup>71</sup>. En este sentido, la proyección del poder norteamericano carecía de sentimentalismos. Las acciones debían basarse en los intereses del país. Esta premisa no siempre era compatible con el emergente sistema internacional de derechos humanos. La mayoría de los Vulcanos creía que los acuerdos multilaterales y las instituciones internacionales no eran siempre esenciales o necesariamente favorables para los intereses estadounidenses.

No obstante, Bush no descartó trabajar a través de instituciones internacionales. Sin embargo, el presidente y sus asesores articularon una visión más bien instrumental de éstas: era útil colaborar en ámbitos multilaterales siempre y cuando sirvieran a los intereses concretos e inmediatos de los Estados Unidos. Este escepticismo se tradujo también en la falta de

---

<sup>70</sup> Daalder, Ivo H. *Op. Cit.* P. 16.

<sup>71</sup> Bush, George W. “A Distinctly American Internationalism: Ronald Reagan Presidential Library, November 19, 1999”. *Federation of American Scientists*, 1999. <<http://www.fas.org/news/usa/1999/11/991119-bush-foreignpolicy.htm>> (consulta: 25 de abril de 2014).



ratificación de diversos acuerdos internacionales. Desde el punto de vista de Bush, estas convenciones sólo restringían a países como Estados Unidos que respetaban la ley, mientras que los “Estados canallas”<sup>72</sup> permanecían libres para continuar perjudicando los intereses norteamericanos. Es decir, como los tratados no ofrecían seguridad real para los Estados Unidos, Washington estaría en mejores condiciones para avanzar sus propios intereses si evitaba la imposición de restricciones a su libertad de acción. Esta creencia se basaba en la hipótesis de que los beneficios de esta flexibilidad eran muy superiores a los costos diplomáticos que supone negarse a participar en tratados internacionales populares<sup>73</sup>.

En conclusión, la ideología de la administración Bush fue el resultado de la combinación de diversas corrientes y personajes. La mayoría de los asesores de Bush podían ser catalogados como “nacionalistas asertivos”, mientras que una minoría dentro del equipo de política exterior – y en algunos medios de comunicación– se auto-denominó neoconservadora. Desde luego, los ‘*Vulcans*’ y otros expertos selectos no reflejaban la totalidad de voces y opiniones dentro del Partido Republicano o, en ese sentido, el espectro completo del sistema político norteamericano. Powell, como representante del ala pragmática, perdió protagonismo durante esos años. No obstante, el conjunto de ideas y creencias de este grupo heterogéneo ofrece pistas para comprender el comportamiento de Estados Unidos en el ámbito internacional.

## 2.2 Señales declarativas: retórica sobre los derechos humanos

La retórica de la administración Bush en materia de derechos humanos internacionales posee múltiples características. En primer lugar, el presidente republicano habitualmente evitaba utilizar en público la expresión “derechos humanos” y la reemplazó por conceptos genéricos como “libertad humana” y “creatividad humana”. Por ejemplo, en el Discurso del Estado de la Unión de 2002 –un evento anual que consiste en un reporte sobre el país que el presidente comunica al Congreso– Bush no habló explícitamente de derechos humanos:

...pero Estados Unidos siempre se mantendrá firme por las demandas no negociables de la *dignidad humana*: el imperio de la ley; límites al poder del Estado; respeto a las mujeres; la propiedad privada; la libertad de expresión; igualdad ante la justicia y la tolerancia religiosa

<sup>72</sup> En inglés ‘*Rogue State*’, Estados acusados de ser una amenaza a la paz mundial.

<sup>73</sup> Daalder, Ivo H. *Op. Cit.* P. 45.

[...] En un solo instante, nos dimos cuenta de que esta será una década decisiva en la historia de la libertad, que hemos sido llamados para cumplir un papel único en los *acontecimientos humanos...*<sup>74</sup> (el énfasis es nuestro).

En aquella ocasión introdujo otro concepto que resurgiría en diversos discursos: “dignidad humana”. La distinguida profesora Julie Mertus considera que la adopción y repetición de este término socava la idea misma de derechos humanos. Los elementos que enumera Bush –el Estado de derecho, la libertad de expresión y el respeto a la propiedad privada– reflejan más bien las prioridades de su administración. Por ejemplo, si bien el derecho a la propiedad se halla en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, éste no surgió en subsiguientes tratados de derechos humanos por falta de consenso entre países. En este sentido, la dignidad humana implica una serie de facultades limitadas y selectas. En cambio, la idea de derechos humanos engloba una lista más amplia<sup>75</sup>.

Unos meses antes de la invasión de Irak y en el segundo aniversario del 11 de septiembre, Bush se dirigió a la Asamblea General de la ONU. Desde luego, el tema prioritario en la agenda era Irak: el término fue utilizado 66 veces a lo largo del discurso, mientras que “derechos humanos” apareció tres veces y “dignidad humana” cuatro. Bush mencionó brevemente el trabajo de la Comisión de Derechos Humanos, pero en relación con lo descubierto sobre el país árabe:

El año pasado, la Comisión de Derechos Humanos concluyó que Irak continúa cometiendo graves violaciones a los derechos humanos y que la represión del régimen se ha propagado. Decenas de miles de opositores políticos y ciudadanos han sido objeto de detenciones y encarcelamientos arbitrarios, ejecuciones sumarias y la tortura mediante golpes y quemaduras, descargas eléctricas, el hambre, la mutilación y la violación<sup>76</sup>.

También agregó que, “como símbolo del compromiso de los Estados Unidos con la dignidad humana”<sup>77</sup>, ese año regresarían a la Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Estados Unidos se había retirado de la UNESCO

---

<sup>74</sup> Bush, George W. “State of the Union: January 29, 2002”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.29.02.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>75</sup> Mertus, Julie. “The New U.S. Human Rights Policy: A Radical Departure”. *International Studies Perspectives* (2003), Vol. 1, N°4. Pp. 371-384.

<sup>76</sup> Bush, George W. “Remarks to the U.N.: September 12, 2002”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.12.02.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>77</sup> *Ibid.*

en el marco de la Guerra Fría durante la administración Reagan en 1984. Washington consideraba que la organización era corrupta y susceptible a la influencia de Moscú. Bush explicó que la organización se había reformado y por lo tanto el país estaba dispuesto a promover su misión. No obstante, vinculó el trabajo de la organización con la *dignidad* humana, así omitiendo cualquier referencia a los derechos humanos.

En noviembre de 2003, Bush presidió la celebración del vigésimo aniversario de la Fundación Nacional para la Democracia (NED), una organización fundada en 1983 para ayudar a promover la democracia en el continente americano. Desde luego, la idea clave de su discurso fue la libertad: la palabra ‘*freedom*’ surgió 37 veces y similarmente ‘*liberty*’ apareció 18 veces. No obstante, la ausencia del término “derechos humanos” fue notable. En vez se emplearon como sustitutos: “creatividad humana”, “libertad humana”, “desarrollo humano” y “realización humana”<sup>78</sup>.

El discurso en la ONU del 21 de enero de 2004 termina por ilustrar el bajo nivel de compromiso retórico con los derechos humanos internacionales. El uso del término “dignidad humana” fue tres veces mayor que “derechos humanos”. Bush comparó la Declaración de Independencia de los Estados Unidos con la Declaración Universal de los Derechos Humanos: “Las Naciones Unidas y mi país comparten los compromisos más profundos. Tanto la Declaración de Independencia Americana y la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclaman el valor de la igualdad y la dignidad de cada vida humana”<sup>79</sup>. Empero, en vez de utilizar las definiciones brindadas por este último documento, explicó el concepto de “dignidad humana” nuevamente en función de los objetivos de su administración. Los componentes principales de su discurso aluden a lo expresado en el Discurso del Estado de la Unión dos años atrás:

...ésta dignidad se honra con el Estado de derecho, los límites al poder del Estado, el respeto a la mujer, la protección de la propiedad privada, la libertad de expresión, la igualdad ante la justicia y la tolerancia religiosa. Esta dignidad se deshonra con la opresión, la corrupción, la tiranía, el fanatismo, el terrorismo y todo tipo de violencia contra los inocentes. Y ambos

---

<sup>78</sup> Bush, George W. “Freedom in Iraq and Middle East – Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy: November 06, 2003”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/11.06.03.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>79</sup> Bush, George W. “Remarks to the U.N.: September 21, 2004”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.21.04.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

documentos fundadores afirman que esta línea clara entre la justicia y la injusticia, entre el bien y el mal, es la misma en todas las épocas, culturas y naciones”<sup>80</sup>.

En ocasiones Bush parecía priorizar la libertad y la ubicaba discursivamente por encima de los derechos humanos, como si fueran dos valores divisibles. En su segundo discurso inaugural en 2005, el tema central fue la libertad; el término fue utilizado en 42 ocasiones. En este sentido, planteó que la búsqueda de la “libertad humana” era un paso necesario y posiblemente anterior a la consolidación de los derechos humanos:

La creencia de los Estados Unidos en la dignidad humana guiará nuestras políticas. Sin embargo, los derechos deben ser algo más que las concesiones de dictadores hechas a regañadientes. [Los derechos] están garantizados por la disidencia libre y la participación de los gobernados. A la larga, no existe la justicia sin la libertad, y *no pueden existir derechos humanos sin la libertad humana*<sup>81</sup> (el énfasis es nuestro).

En segundo lugar, Bush apeló muchas veces al lenguaje religioso en lugar de referirse al derecho internacional o mecanismos existentes de protección de los derechos humanos. Desde un principio, el presidente evitó utilizar terminología que restringiera su acción o impusiera compromisos legalmente vinculantes. De este modo, la libertad era un “regalo de Dios”:

Los americanos son un pueblo libre. Saben que la libertad es el derecho de cada persona y el futuro de cada nación. La libertad que valoramos no es el regalo de Estados Unidos al mundo, es el regalo de Dios para la humanidad [...] Nosotros los americanos tenemos fe en nosotros mismos, pero no sólo en nosotros únicamente. No sabemos, no pretendemos conocer todos los medios de la Providencia; sin embargo, podemos confiar en ellos, ubicando nuestra confianza en Dios, detrás de toda vida y toda la historia<sup>82</sup>.

Bush expresó sentimientos similares en diversas intervenciones. El 10 de diciembre de 2004 –Día Internacional de los Derechos Humanos– volvió a hablar de la libertad y dignidad como regalos de Dios:

La libertad y la dignidad son el regalo de Dios a cada hombre y mujer en el mundo. Durante esta celebración [Día de los Derechos Humanos], alentamos a todas las naciones a seguir

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> Bush, George W. “Second Inaugural Address: January 20, 2005”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.20.05.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>82</sup> Bush, George W. “State of the Union: January 28, 2003”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.28.03.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

trabajando por la libertad, la paz y la seguridad. Sólo las podremos alcanzar a través de la democracia, el respeto por los derechos humanos y el imperio de la ley<sup>83</sup>.

Según Mertus, “con este llamado de Dios, Bush justificaba en el discurso su falta de apego a las normas internacionales de derechos humanos”<sup>84</sup>.

En tercer lugar, Bush también mostró su desprecio por muchas instituciones multilaterales. Frente a la Asamblea General declaró que la Comisión de Derechos Humanos ofrecía asientos a los mayores violadores de derechos humanos en el mundo. Según el presidente, esta estrategia minaba la credibilidad de la institución<sup>85</sup>. Similarmente, en su último discurso como presidente ante la Asamblea en 2008 resaltó la necesidad de corregir y modificar algunos organismos internacionales. Por cierto, la Comisión de Derechos Humanos fue reemplazada en 2006 por el Consejo de Derechos Humanos. Aun así, Bush mantuvo sus críticas originales:

En el siglo XXI, el mundo necesita una ONU confiada y efectiva. Esta institución única debería aprovechar sus éxitos y mejorar su rendimiento. Donde hay ineficiencia y corrupción, deben ocurrir cambios. Donde hay burocracias ensanchadas, éstas deben normalizarse. Cuando los miembros no cumplan con sus obligaciones, debe haber una acción firme. *Por ejemplo, debe realizarse una revisión inmediata del Consejo de Derechos Humanos, que ha rutinariamente protegido a violadores de derechos humanos*<sup>86</sup> (el énfasis es nuestro).

Resulta interesante observar que Bush raramente emite juicio sobre las prácticas de derechos humanos de su propio país. Al contrario, utilizó la terminología de derechos humanos

---

<sup>83</sup> Bush, George W. “Human Rights Day Commemoration: December 10, 2004”. *The White House*, 2004. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/12/20041210-17.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>84</sup> Estévez López, Ariadna. “El excepcionalismo estadounidense y los derechos humanos: los retos de Obama tras el desastre de George W. Bush”. *Norteamérica* (2008), Vol. 3, N°2. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502008000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502008000200004&script=sci_arttext)> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>85</sup> Bush, George W. “Address to the United Nations General Assembly: November 10, 2001”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>86</sup> Bush, George W. “President Bush’s Address to the United Nations General Assembly: September 23, 2008”. *Council on Foreign Relations*, 2008. <<http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/president-bushs-address-united-nations-general-assembly-2008/p17316>> (consulta: 23 de abril de 2014).

para expresar su condena a las acciones de otros Estados; por ejemplo, Cuba: en un discurso en el Departamento de Estado en 2007, Bush subrayó que “los gobernantes de Cuba prometieron el respeto absoluto de los derechos humanos. En su lugar, ofrecieron a los cubanos cárceles infestadas de ratas y un Estado policial”<sup>87</sup>. En una conferencia en Praga ese mismo año, criticó las prácticas del gobierno de Sudán: “...en Sudán, se niega la libertad y los derechos humanos básicos son violados por un gobierno que incita el genocidio contra sus propios ciudadanos”<sup>88</sup>. Bush se refirió en ese mismo discurso al gobierno de Uzbekistán: “...el gobierno de Uzbekistán continúa silenciando a las voces independientes. Encarcela a los activistas de derechos humanos”<sup>89</sup>.

Por último, muchos autores advierten que la ideología predominante en la administración Bush suele manifestarse en la retórica presidencial de derechos humanos. Por ejemplo, según Mary Stuckey y Joshua Ritter, Bush frecuentemente vincula el concepto de derechos humanos con la frase “libre mercado”. En un discurso ante la Sesión Conjunta del Congreso en 2001, Bush prometió: “Vamos a trabajar para el libre mercado, el libre comercio y la libertad de la opresión”<sup>90</sup>. Al unir estos términos, la construcción de los derechos humanos supone una fuerte conexión con la ideología económica neoliberal y el neoconservadurismo. Ambas ideologías privilegian la privatización, desregulación y el libre comercio<sup>91</sup>.

En conclusión, las señales declarativas de la administración Bush son reveladoras. En primer lugar, el presidente generalmente evitó utilizar el término “derechos humanos” y lo

---

<sup>87</sup> Bush, George W. “Remarks on Cuba, U.S. Department of State: October 24, 2007”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>88</sup> Bush, George W. “Address to an International Conference on Democracy and Security in Prague, Czernin Palace: June 05, 2007”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> Bush, George W. “Address to the Joint Session of the 107<sup>th</sup> Congress: February 27, 2001”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).

<sup>91</sup> Stuckey, Mary; Ritter, Joshua. “George Bush, Human Rights and American Democracy”. *Presidential Studies Quarterly* (2007), Vol. 37, N°4. P. 647.

reemplazó por palabras más ambiguas: “desarrollo humano”, “realización humana” y, sobre todo, “dignidad humana”. La repetición de este último concepto pudo haber debilitado la idea misma de derechos humanos, pues implicaba menos obligaciones que la definición original. En segundo lugar, la temática principal de los discursos de política exterior giró en torno a la libertad y la Guerra de Irak. Los derechos humanos sólo surgieron en relación con estos temas; particularmente para denunciar la situación en diversos países como Sudán y Cuba. En tercer lugar, Bush recurrió al lenguaje religioso como herramienta retórica para justificar muchas de las acciones de los Estados Unidos en el exterior. Finalmente, el análisis de los discursos presidenciales sobre derechos humanos muestra la influencia de la ideología neoconservadora y neoliberal durante aquellos años.

### **2.3 Señales operacionales: Bush y los compromisos multilaterales**

Esta sección busca examinar las señales operacionales de la administración Bush en materia de derechos humanos internacionales. Por ello, estudiaremos la naturaleza de la participación norteamericana en conferencias gubernamentales mundiales. A su vez, analizaremos la relación del país con la Comisión de Derechos Humanos (luego Consejo de Derechos Humanos) y órganos subsidiarios. Asimismo, es necesario observar el historial de ratificación de tratados multilaterales, así como la participación en la ICC. De este modo, podremos determinar la siguiente hipótesis: durante la presidencia de George W. Bush, Estados Unidos mantuvo una política multilateral débil de derechos humanos.

En una gran variedad de formas, la administración Bush tuvo una relación tirante con las Naciones Unidas y sus órganos de derechos humanos. En primer lugar, los representantes de los Estados Unidos se negaron a asistir a la III Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia que se celebró en Durban (Sudáfrica) del 31 de agosto al 8 de septiembre de 2001, de conformidad con la resolución 52/111 de la Asamblea General<sup>92</sup>. El lunes 3 de septiembre de 2001, las delegaciones de Israel y los Estados Unidos oficialmente se retiraron de la Conferencia. Al anunciar su

---

<sup>92</sup> Naciones Unidas. “Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia”. *UNICEF*, 2002. <[http://www.unicef.org/lac/conferencia\\_mundial\\_contra\\_racismo\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/conferencia_mundial_contra_racismo(1).pdf)> (consulta: 17 de mayo de 2014).

decisión en Washington, el Secretario de Estado Colin Powell dijo que los negociadores no habían logrado persuadir a los delegados árabes para que eliminaran sus críticas a Israel en los documentos propuestos para la conferencia. Estos escritos denunciaban las “prácticas racistas del sionismo” y describían el tratamiento de los palestinos como “un nuevo tipo de apartheid”<sup>93</sup>. Por cierto, Estados Unidos no había enviado a Powell a la inauguración de la conferencia. En vez, trasladaron a una delegación de funcionarios de menor rango. En este sentido, la decisión de retirar incluso a este grupo truncó las esperanzas de los organizadores.

En segundo lugar, en 2001 –y por primera vez desde su fundación en 1947– Estados Unidos fue retirado de la Comisión de Derechos Humanos, el principal órgano de derechos humanos basado en la Carta de las Naciones Unidas. Cada tres años, cuatro naciones debían competir para llenar tres vacantes (reservadas especialmente para países occidentales) dentro de una comisión de 53 miembros totales. Ese año, se llevó a cabo una votación secreta entre los miembros del Consejo Económico y Social (ECOSOC). Francia entonces consiguió 52 votos; Austria obtuvo 41 y Suecia, 32. Estados Unidos sólo alcanzó los 29 votos y por consiguiente fue eliminado. Para la periodista Barbara Crossette, esta medida reflejó la creciente frustración de la comunidad internacional con la actitud de los Estados Unidos hacia las organizaciones y los tratados internacionales. Para ilustrar este punto, Crossette remarcó que entre los países que votaron en contra del ingreso de Estados Unidos estaban los amigos y aliados más cercanos a Washington<sup>94</sup>.

La Comisión de Derechos Humanos fue objeto de duras críticas por parte de Estados Unidos y un número de otros países. Entre otras cosas, se le acusó de criticar excesivamente al Estado de Israel y de incluir entre sus miembros a los principales violadores de derechos humanos (como Libia y Sudán). A su vez, la administración Bush lamentó en múltiples ocasiones el creciente grado de politización del órgano. De este modo, la Comisión fue abolida y reemplazada por el reestructurado Consejo de Derechos Humanos en 2006. En el curso de las negociaciones que llevaron a la creación de este nuevo organismo, las propuestas del gobierno de

---

<sup>93</sup> Swarns, Rachel L. “U.S. and Israel Quit Racism Talks Over Denunciation”. *The New York Times*, 04 de septiembre de 2001. <<http://www.nytimes.com/2001/09/04/international/04RACE.html>> (consulta: 17 de mayo de 2014).

<sup>94</sup> Crossette, Barbara. “For First Time, U.S. Is Excluded from U.N. Human Rights”. *The New York Times*, 04 de mayo de 2001. <<http://www.nytimes.com/2001/05/04/world/for-first-time-us-is-excluded-from-un-human-rights-panel.html>> (consulta: 18 de mayo de 2014).



Bush reflejaban su pretensión de debilitar el alcance y las atribuciones que tendría. En contraste, las recomendaciones formuladas por otros países en la Cumbre Mundial de 2005 proyectaban un Consejo de Derechos Humanos más fuerte. Empero, Estados Unidos sostuvo que el Consejo no lograría superar las deficiencias de la Comisión de Derechos Humanos. El país fue uno de sólo cuatro naciones que votaron en contra de la creación del Consejo<sup>95</sup>. Tres países se abstuvieron, y 170 Estados votaron a favor de la medida.

Posteriormente, cuando el Consejo comenzó a funcionar mediante una resolución de la Asamblea General, los Estados Unidos no participaron en las elecciones para ocupar uno de los 47 asientos. En cambio, adoptaron la condición de observador permanente<sup>96</sup>. Esta facultad permitía que el Estado participara en todas las sesiones, aunque no pudiera emitir un voto. No obstante, en 2008 los Estados Unidos retiraron incluso esta misión observadora, desencantados por el tono y el progreso de las sesiones del Consejo. Durante los años restantes de la administración Bush, el país se negó a participar en el órgano.

Una mirada sobre cuestiones presupuestarias y fiscales ilustra también la complicada relación con el órgano. En junio de 2007, la Cámara de Representantes aprobó una legislación para retener las contribuciones norteamericanas al Consejo de Derechos Humanos. En septiembre, el Senado aprobó el proyecto. Esta acción fue sobre todo simbólica; Estados Unidos no podía suspender dinero del Consejo directamente. El órgano se financia a través del presupuesto regular de la ONU. Estados Unidos proporciona el 22% del presupuesto total (es decir, 439 millones de dólares en 2006). Luego, ese dinero se utiliza para financiar las actividades de distintos órganos, incluyendo el Consejo de Derechos Humanos entre otros. Como el país no podía verdaderamente retener el dinero, decidió inmovilizar una cantidad igual al importe que le correspondía pagar dentro del Consejo: el 22% del presupuesto del órgano, o aproximadamente 3 millones de dólares<sup>97</sup>. Por cierto, esta medida tuvo un limitado efecto sobre

---

<sup>95</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 64.

<sup>96</sup> Freedman, Rosa. "The United States and the U.N. Human Rights Council: an early assessment". *St. Thomas Law Review* (2010), Vol. 23, N°1. P. 89.

<sup>97</sup> Schaefer, Brett D. "Congress Is Right to Withhold Funds from the U.N. Human Rights Council". *The Heritage Foundation*, 24 de septiembre de 2007. <<http://www.heritage.org/research/reports/2007/09/congress-is-right-to-withhold-funds-from-the-un-human-rights-council>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

el presupuesto real del Consejo e impactó más bien sobre el presupuesto total de la ONU. No obstante, esta acción ciertamente denota una actitud hostil hacia el órgano.

En cuanto a los tratados multilaterales de derechos humanos, el Congreso norteamericano ratificó tres convenciones entre 2001 y 2008: el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño, relativo a la participación de niños en los conflictos armados (23 de diciembre de 2002); el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo (26 de junio de 2002) y el Convenio Internacional para la Represión de Atentados Terroristas Cometidos con Bombas (26 de junio de 2002)<sup>98</sup>.

Como ya mencionamos en el primer capítulo, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Convención de los Derechos del Niño (CRC) en noviembre de 1989. Esta convención fue aceptada y ratificada por todos los Estados-miembros de la organización, excepto tres: Somalia, Sudán del Sur y los Estados Unidos. No obstante, Estados Unidos tuvo un papel activo durante la negociación de los términos de la Convención, incluyendo las disposiciones relativas a los niños soldados. En términos generales, la CRC define al “niño” como una persona menor de 18 años. Empero, la única excepción aparece en el artículo 38, que fija el límite entre la niñez y adultez en los quince años a los fines de facilitar el reclutamiento y la participación de soldados en las fuerzas armadas convencionales<sup>99</sup>.

Esta cláusula se añadió ante la insistencia de los Estados Unidos, cuyas fuerzas armadas realizaban actividades de reclutamiento dirigidas a hombres y mujeres menores de 18 años. A su vez, el país permite alistar soldados de 17 años. Esta aparente contradicción en el tratado atrajo las críticas de diversas organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y la objeción de algunos Estados. Ya en 1994, existía una mayoría dentro de la ONU que buscaba aumentar la edad legal de reclutamiento. Esta tendencia llevó a las negociaciones para el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño. Algunas delegaciones estaban a

---

<sup>98</sup> “Ratification of International Human Rights Treaties – United States of America”. *University of Minnesota, Human Rights Library*, 2003. <<http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-USA.html>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

<sup>99</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Convention on the Rights of the Child: General Assembly Resolution 44/25”. *Naciones Unidas*, 1990. <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

favor de fijar la edad mínima de reclutamiento en 18 años. Los Estados Unidos, junto con Gran Bretaña y los Países Bajos, refutaron esta propuesta<sup>100</sup>.

Los Estados llegaron a un compromiso y aprobaron el Protocolo Facultativo el 25 de mayo de 2000. En cierta medida, el lenguaje reflejó las preferencias de los Estados Unidos. El reclutamiento obligatorio se prohibió para personas menores de 18 años, pero esta norma no se aplicó para el reclutamiento voluntario. En vez, el Protocolo Facultativo dispone que los Estados Partes pueden elevar la edad mínima por encima de la edad establecida en la CRC para el reclutamiento voluntario de personas en sus fuerzas armadas nacionales<sup>101</sup>. De este modo, personas de 16 y 17 años de edad pueden alistarse voluntariamente. Habitualmente, si un Estado no ratifica una convención internacional, no se encuentra habilitado para participar en un Protocolo Facultativo. Sin embargo, Estados Unidos negoció con éxito la inclusión de una declaración que permitiera a los Estados adherirse al Protocolo Facultativo sin comprometerse a ratificar el CRC. Por cierto, el país fue el único Estado beneficiado por esta disposición. En estos términos, la administración Bush ratificó el Protocolo Facultativo en 2002. El CRC no fue ratificado.

En cuanto a la participación de los Estados Unidos en la Corte Penal Internacional (ICC), la presidencia de Bush fue caracterizada como una “década de letargo”<sup>102</sup>. Irónicamente, Estados Unidos tuvo un papel central en el desarrollo inicial de la ICC y la redacción de un proyecto de estatuto. Durante la administración Clinton, el Congreso incluso le pidió al presidente continuar apoyando y participando en las negociaciones de las Naciones Unidas para establecer una corte penal internacional plena. La creación de la ICC representaba un esfuerzo por superar las inconsistencias advertidas en los tribunales *ad hoc* establecidos durante la década de 1990 para juzgar crímenes de guerra en Bosnia, Ruanda y otros lugares. Los temas más controversiales durante el proceso de negociación se relacionaban con el alcance y la

---

<sup>100</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 78.

<sup>101</sup> Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict: General Assembly Resolution A/RES/54/263”. *Naciones Unidas*, 2000. <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRIC.aspx>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

<sup>102</sup> Fairlie, Megan A. “The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage”. *Berkeley Journal of International Law* (2011), Vol. 29, N°2. P. 528.

independencia de la Corte. Estados Unidos propuso disposiciones para tener poder de veto sobre la ICC. De este modo, un caso sería llevado ante la Corte si se aprobaba previamente en el Consejo de Seguridad. Los Estados Unidos también buscaron prohibir el procesamiento de nacionales que actuaban en carácter oficial en países extranjeros. Otras delegaciones rechazaron estas demandas<sup>103</sup>.

No obstante, los Estados Unidos negociaron con éxito una serie de concesiones. Para evitar los procesamientos frívolos o por motivos políticos, la autoridad del fiscal general de la ICC para iniciar una investigación pasó a depender de la aprobación de un panel de jueces. Asimismo, el Consejo de Seguridad tendría la autoridad para detener cualquier investigación o reemplazar al fiscal. La ICC podía asumir la jurisdicción nacional de un país sólo cuando un crimen ocurriera en el territorio de un Estado Parte del tratado, o el acusado fuera un nacional de un país participante. Estados Unidos también logró incluir el tema de la seguridad nacional como motivo legítimo para negarse a cooperar con la Corte<sup>104</sup>.

Hacia el final de su mandato –el 31 de diciembre de 2000–, Clinton firmó el Estatuto. Este gesto indicó que los Estados Unidos querían seguir participando en las deliberaciones sobre el funcionamiento de la Corte. No obstante, Clinton declaró en aquella ocasión que no recomendaría la ratificación del tratado a menos que se abordaran las restantes objeciones de los Estados Unidos. Posteriormente, la administración Bush sentó un precedente al convertirse en el primer gobierno en ‘desfirmar’ (retirar la firma de) un tratado internacional<sup>105</sup>. Bush inmediatamente retiró su apoyo al organismo y comenzó una campaña para asegurarse que otros Estados no presentaran cargos contra los soldados americanos ante la ICC. De este modo, 75 países firmaron acuerdos bilaterales con Estados Unidos y renunciaron a la posibilidad de presentar cargos. El gobierno de Bush incluso llegó a retener la ayuda económica y militar destinada a 35 países que en un principio se negaron a firmar estos pactos.

Asimismo, en 2002 el Congreso norteamericano aprobó la Ley de Protección de Miembros del Servicio Americano (*American Servicemembers Protection Act*), también

---

<sup>103</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 76.

<sup>104</sup> *Ibid.* P. 76.

<sup>105</sup> “U.S. Renounces World Court Treaty”. *BBC News*, 06 de mayo de 2002. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1970312.stm>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

catalogada por sus detractores como la Ley de Invasión a La Haya. La nueva ley autorizaba al presidente a utilizar todos los medios necesarios para liberar a cualquier nacional norteamericano detenido o encarcelado por la ICC (o en nombre de ella). La ley también prohibía la participación de tropas norteamericanas en misiones de paz de la ONU si no se les otorgaba inmunidad. Por consiguiente, ese año –y nuevamente en 2003– Estados Unidos obtuvo la aprobación del Consejo de Seguridad y así logró inmunidad para sus tropas involucradas en las operaciones de paz<sup>106</sup>.

Durante el segundo mandato de Bush, el antagonismo de los Estados Unidos hacia la ICC se atenuó. En marzo de 2005, por ejemplo, el país se abstuvo (en vez de vetar) una resolución en el Consejo de Seguridad que inició la investigación del conflicto en Darfur sobre posibles crímenes de lesa humanidad. Algunas formas de asistencia bilateral también se restauraron, a pesar de la negativa de algunos países a comprometerse a no presentar casos contra Estados Unidos en la ICC. A pesar de estos giros, su presidencia culminó con la notoria falta de participación en el proceso para establecer una definición de “crimen de agresión”<sup>107</sup>. Por ello, el grado de compromiso de Estados Unidos con esta institución permaneció bajo.

En conclusión, el estudio de las señales operacionales de la administración Bush revela una política multilateral de derechos humanos débil. Los delegados norteamericanos se retiraron de la conferencia mundial Durban I; la administración se mostró en contra de la Comisión de Derechos Humanos y luego mantuvo las mismas reservas con el nuevo Consejo de Derechos Humanos; simbólicamente suspendió el pago de su cuota; no ratificó ningún tratado principal de derechos humanos y, por último, manifestó una actitud de abierta hostilidad hacia el Estatuto de Roma y la ICC a través del retiro de su firma y las campañas consecuentes.

---

<sup>106</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 77.

<sup>107</sup> Fairlie, Megan A. *Op. Cit.* P. 540.

### 3. Presidencia de Barack H. Obama (2009-2012)

El siguiente capítulo tiene como objetivo identificar la ideología imperante de la administración Obama, examinar su retórica sobre derechos humanos (señales declarativas) y analizar sus políticas reales (señales operacionales). Para ello, dividimos el capítulo en tres partes.

#### 3.1 Obama y los ‘*Obamians*’: ideología y visión del mundo

El equipo de política exterior del presidente Obama reunió a personas muy distintas, ya sea por su edad, ideología y experiencia previa en el gobierno. En términos de edad, coexistieron dos generaciones diferentes: por un lado, los ‘*Clintonians*’ –ex funcionarios de la administración Clinton que aún seguían percibiendo a los Estados Unidos como el “protector” internacional o “la nación indispensable”. Por otro lado, operaban los ‘*Obamians*’; el equipo del propio Obama, los representantes del lado nuevo y joven de la política exterior de Estados Unidos. Este último grupo se había formado políticamente con la experiencia del 11 de septiembre de 2001, la intervención en Irak en 2003 y la crisis financiera de 2008. No creían que Estados Unidos fuera la nación indispensable; en todo caso, evocaban la imagen de un directorio mundial donde Estados Unidos debía interactuar con otros poderes. El círculo íntimo de Obama incluyó –desde el Consejo de Seguridad Nacional–, a figuras como Tom Donilon, Denis McDonough, John Brennan y Ben Rhodes (también redactor de los discursos de política exterior de Obama) y los Jefes de Gabinete de la Casa Blanca Rahm Emanuel, Peter Rouse y Bill Daley<sup>108</sup>.

A diferencia de los ‘*Clintonians*’ –como por ejemplo la propia Hillary Clinton, Secretaria de Estado durante la primera presidencia de Obama–, el equipo de asesores de Obama no había participado activamente en la elaboración de la política exterior del gobierno de Bill Clinton (o cualquier administración anterior). Eran demócratas, estaban interesados en el papel de Estados Unidos en el mundo y, de hecho, tenían experiencia previa en materia de política exterior. No obstante, habían adquirido sus conocimientos en el Congreso y en el ámbito académico. La mayoría no había trabajado antes en las principales agencias de la rama ejecutiva, como el

---

<sup>108</sup> Mann, James. *The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power*. Nueva York: Penguin Group, 2012. P. 211.

Departamento de Estado, el Departamento de Defensa, la Agencia de Seguridad Nacional o la CIA<sup>109</sup>.

La composición de los ‘*Obamians*’ también reflejaba la influencia de los líderes demócratas en el Congreso que hasta entonces habían operado fuera de la órbita de los Clinton. Uno de ellos fue Tom Daschle, quien como líder de la mayoría del Senado disfrutaba de la ayuda de un personal extenso y asesores que luego recomendó para otros puestos. Otro congresista era Lee Hamilton; Ben Rhodes fue uno de varios colaboradores de Hamilton que posteriormente terminó trabajando para la campaña y administración Obama. Por último, Ted Kennedy respaldó a Obama en vez de a Hillary Clinton durante la campaña presidencial de 2008 y muchos de sus adjuntos trabajaron para Obama.

La década de cambios y las secuelas de la política exterior de George W. Bush modelaron la visión del mundo de los ‘*Obamians*’. En este sentido, Obama fue capaz de reunir a los grupos del Partido Demócrata que más se oponían a la política de Bush. El objetivo estratégico de su política exterior se convirtió entonces en reducir los costos y riesgos que suponía la presencia norteamericana en el extranjero<sup>110</sup>. Eventos como la crisis financiera internacional le dieron un tono más modesto a la administración; cuando Obama llegó a la presidencia, Estados Unidos todavía estaba luchando dos guerras en Irak y Afganistán, mientras el país se enfrentaba en el plano doméstico a una de las peores recesiones desde la Gran Depresión. Estados Unidos ya no tenía una ilimitada cantidad de dinero para resolver los problemas internacionales. Obama incluso manifestó de manera reiterada que estaba consciente de que Estados Unidos no era infalible<sup>111</sup>.

Quizás la característica más notable que encontramos en la administración Obama es que representó la primera generación de funcionarios públicos que, por su edad, no se encontraban aquejados por la experiencia norteamericana en Vietnam y su posterior impacto psicológico (y político) sobre la sociedad. En efecto, Obama fue el primer presidente cuya vida personal y carrera política no se vio totalmente afectada por la Guerra de Vietnam. En cambio, cuando

---

<sup>109</sup> *Ibid.* P. 68.

<sup>110</sup> Mead, Walter Russell. “The Carter Syndrome”. *Foreign Policy* (Enero/Febrero 2010). P. 60.

<sup>111</sup> Hurst, Steven R. “Obama cambia el rumbo de la política exterior”. *El Nuevo Herald*, 29 de abril de 2009. <<http://www.elnuevoherald.com/2009/04/28/437712/obama-cambia-el-rumbo-de-la-politica.html#storylink=cpy>> (consulta: 03 de mayo de 2014).

George W. Bush presentó su candidatura en 2000, sus jefes de campaña debieron justificar la asignación en la Guardia Nacional Aérea de Texas que lo mantuvo fuera de Vietnam<sup>112</sup>. Similarmente, este detalle supuso una brecha entre los ‘*Vulcans*’ y los ‘*Obamians*’: por un lado, los Vulcanos representaban el *establishment* marcado por Vietnam mientras que la llegada de los Obamianos suponía la irrupción de una nueva generación. Esta realidad permitió imprimir tres mensajes principales a la campaña presidencial de Obama: en primer lugar, Obama representaba la juventud; en segundo lugar, los Obamianos eran ‘*outsiders*’; en tercer lugar, rechazaban la caracterización de los demócratas como débiles en materia de seguridad nacional y política exterior. Aunque Obama se opuso desde un principio a la Guerra de Irak, apoyó la idea de incrementar el número de tropas en Afganistán<sup>113</sup>.

Obama era sobre todo un líder pragmático. Cuando un periodista le preguntó al Jefe de Gabinete de la Casa Blanca Rahm Emanuel acerca de la visión de Obama en materia de política exterior, Emanuel contestó: “todos dividen el mundo entre idealistas y realistas”<sup>114</sup>. Sin embargo, Obama intentó trascender al debate político. El presidente no se veía a sí mismo como un realista. Siguió una estrategia específica para su política exterior que a su vez reprodujo en otros ámbitos: procuró desligarse de las dos escuelas de pensamiento. Simpatizó con algunos elementos de ambas e insistió en que las diferencias entre ellas eran menores de lo que el público creía. De este modo, intentó combinar dos perspectivas aparentemente opuestas: el realismo de Kissinger y el idealismo de Wilson<sup>115</sup>.

En efecto, esta idea y otros componentes de la política exterior Obamiana podían encontrarse en la llamada ‘*Phoenix Initiative*’ de 2008, un esfuerzo colectivo para proveer un marco intelectual y político para la siguiente administración. El grupo contaba con individuos como Ivo H. Daalder –miembro del Consejo Nacional de Seguridad durante la administración Clinton y luego asesor de política exterior para la campaña de Obama de 2008– y distintos

---

<sup>112</sup> Mann, James. *Op. Cit.* P. 73.

<sup>113</sup> Benito, Miguel. “Reseña: James Mann: The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power”. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 2012. <<http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1res1.pdf>> (consulta: 03 de mayo de 2014).

<sup>114</sup> Baker, Peter. “Obama Puts His Own Mark on Foreign Policy Issues”. *The New York Times*, 13 de abril de 2010. <[http://www.nytimes.com/2010/04/14/world/14prexy.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/04/14/world/14prexy.html?_r=0)> (consulta: 03 de mayo de 2014).

<sup>115</sup> Mann, James. *Op. Cit.* P. 166.



representantes del mundo académico, como Gayle E. Smith y James B. Steinberg. El informe se llamó ‘*Strategic Leadership: Framework for a 21<sup>st</sup> Century National Security Strategy*’. Los investigadores pretendían apartarse de conceptos tradicionales como contención, compromiso y ampliación (‘*Containment*’, ‘*Engagement*’, ‘*Enlargement*’) y acabar con la dicotomía entre políticas de poder realistas y el idealismo liberal<sup>116</sup>.

La interconexión, la interdependencia global y la difusión de poder funcionaban como parámetros del sistema internacional. Por ello, Estados Unidos no debía liderar todas las iniciativas, sino atraer a otros a colaborar (especialmente cuando la cooperación sirviera a sus intereses estratégicos)<sup>117</sup>. Esta idea era ciertamente pragmática. En este sentido, el “liderazgo estratégico” tenía cinco requisitos: el ejercicio de un gobierno fuerte; garantizar una fuerza militar digna del siglo XXI; promover la prosperidad y el desarrollo; impulsar la democracia y la protección de los derechos humanos y “energizar” el frente doméstico. Este liderazgo también significaba establecer prioridades. Ante el apremio generado por acontecimientos recientes y la amplitud de la agenda, existían tres criterios principales para orientar el establecimiento de prioridades: la urgencia de la cuestión; su importancia para la seguridad de los Estados Unidos – y el mundo en general– y el potencial transformador que tendría el resultado de una política exitosa<sup>118</sup>.

El informe le dedicó un apartado especial a la cuestión de los derechos humanos. Sobre este tema, los académicos marcaban un giro con respecto a las acciones tomadas por la administración Bush. Proponían mirar más allá de las libertades y derechos individuales para fortalecer las capacidades institucionales:

Los Estados Unidos deben adoptar una visión más amplia de la democracia, una que vaya más allá de la promoción de las libertades individuales y las elecciones nacionales para abarcar el desarrollo natural de las instituciones políticas como: medios independientes, un

---

<sup>116</sup> Slaughter, Anne-Marie; Daalder, Ivo H.; McFaul, Michael et al. *Strategic Leadership: Framework for a 21<sup>st</sup> Century National Security Strategy*. Washington D.C.: Center for a New American Security, 2008. P. 3.

<sup>117</sup> García Cantalapiedra, David. “EE.UU. y las prioridades de política exterior de la Administración Obama”. *Real Instituto Elcano*, 2009. <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/dt16-2009#.U4awi\\_ldW8A](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/dt16-2009#.U4awi_ldW8A)> (consulta: 03 de mayo de 2014).

<sup>118</sup> Slaughter, Anne-Marie; Daalder, Ivo H.; McFaul, Michael et al. *Op. Cit.* P. 6.

sistema judicial independiente, una sociedad civil robusta y un sistema partidario competitivo. Para crear una democracia liberal duradera, la democracia electoral debe construirse sobre los cimientos de estas instituciones liberales<sup>119</sup>.

Luego del primer año de gobierno, comenzó a difundirse la opinión de que Estados Unidos debía darle mayor prioridad a la democracia, la libertad política y la protección de los derechos humanos en su relación con el resto del mundo. Al principio sólo un grupo minoritario dentro de la administración apoyaba esta idea. En muchos casos, se trataba de figuras con fuertes convicciones y vinculados con las causas de la promoción de la democracia y los derechos humanos. Particularmente cuatro personas relacionadas con la administración representaban estos ideales: Samantha Power (Representante Permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas y miembro del gabinete del presidente); Susan Rice (Embajadora de los Estados Unidos en el Consejo de Seguridad); Anne-Marie Slaughter (Directora de Planificación de Políticas para el Departamento de Estado entre 2009 y 2011) y Michael McFaul. Este último era el Director del ‘*Center on Democracy, Development, and the Rule of Law*’ de la Universidad de Stanford. Al trabajar de cerca con la administración, había publicado un libro sobre la importancia de la democracia en la política exterior norteamericana<sup>120</sup>.

En suma, el analista de política Charles Kupchcan (del ‘*Council of Foreign Relations*’) resume la esencia de la política exterior de Obama: “A fin de cuentas, Obama ha sido pragmático, no ideológico”<sup>121</sup>.

### 3.2 Señales declarativas: retórica sobre los derechos humanos

Las declaraciones de Obama al aceptar el premio Nobel de la Paz marcaron un punto de quiebre en las actitudes de Estados Unidos hacia los derechos humanos internacionales, al menos en la retórica. En aquella ocasión, Obama notó que “Estados Unidos no puede insistir en que

---

<sup>119</sup> Slaughter, Anne-Marie; Daalder, Ivo H.; McFaul, Michael et al. *Strategic Leadership: Framework for a 21<sup>st</sup> Century National Security Strategy*. Washington D.C.: Center for a New American Security, 2008. P. 18.

<sup>120</sup> Mann, James. *Op. Cit.* Pp. 167-168.

<sup>121</sup> Marcus, Jonathan. “¿Es débil la política exterior de Obama?”. *BBC Mundo*, 15 de mayo de 2010. <[http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/05/100514\\_2129\\_politica\\_exterior\\_obama\\_1f.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/05/100514_2129_politica_exterior_obama_1f.shtml)> (consulta: 03 de mayo de 2014).

otros Estados sigan las reglas del camino, si nosotros mismos nos rehusamos a seguirlas”<sup>122</sup>. Similarmente: “...la promoción de los derechos humanos no puede limitarse a la exhortación. A veces, debe ir acompañada de laboriosa diplomacia”<sup>123</sup>. De ese modo, mostró su intención de aplicar con mayor vigor las normas internacionales de derechos humanos y posiblemente aumentar el grado de participación del país en el sistema.

La administración Bush había tenido dificultades para alentar a los líderes extranjeros para que respetaran los derechos humanos. Su gobierno era percibido como arrogante e hipócrita. Desde su llegada a la presidencia, Obama trabajó duro para restaurar la credibilidad del país. En este sentido sus discursos en Oslo, Accra, Moscú y El Cairo sirvieron como un medio para promover una agenda renovada de derechos humanos<sup>124</sup>. El término “derechos humanos” e ideas asociadas surgieron siete veces en su discurso en Accra, Ghana. En un gesto simbólico de crítica a previas administraciones que habían apoyado a dirigentes africanos autoritarios, Obama observó que “África no necesita hombres fuertes [dictadores], necesita instituciones fuertes [...] las instituciones transparentes, eficaces y confiables son la clave del éxito”<sup>125</sup>.

El discurso de Obama ante el *New Economic School* de Moscú reveló también los esfuerzos del presidente por diferenciarse de la gestión de Bush. Acentuó la necesidad de construir alianzas y trabajar en equipo:

Y en términos más generales, debemos fomentar la cooperación y el respeto entre todas las naciones y los pueblos. Como presidente de los Estados Unidos, voy a trabajar incansablemente para garantizar nuestra seguridad y promover nuestros intereses. Pero

---

<sup>122</sup> Obama, Barack H. “Declaraciones del Presidente al aceptar el Premio Nobel de la Paz”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2009. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraciones-desl-presidente-al-aceptar-el-premio-nobel-de-la-paz>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

<sup>123</sup> *Ibid.*

<sup>124</sup> Roth, Kenneth. “Empty Promises? Obama’s Hesitant Embrace of Human Rights”. *Foreign Affairs* (Marzo 2010), Vol 89, N°2. P. 11.

<sup>125</sup> Obama, Barack H. “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament: July 11, 2009”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2009. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-ghanaian-parliament>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

ningún país puede afrontar solo los retos del siglo XXI, ni imponerle sus condiciones al mundo. Eso es algo que Estados Unidos ahora entiende, y Rusia lo entiende también<sup>126</sup>.

Igualmente, Obama habló en Moscú sobre la obligación de desarrollar un sistema internacional para garantizar el respeto por los derechos humanos (y sanciones para violadores):

Es por eso que Estados Unidos busca un sistema internacional que permita a las naciones perseguir sus intereses en paz, sobre todo cuando estos intereses divergen; un sistema donde se respeten los derechos universales de los seres humanos y se rechacen las violaciones a estos derechos; un sistema en el que nos medimos con los mismos estándares que aplicamos a otras naciones, con derechos y responsabilidades claros para todos<sup>127</sup>.

Por otro lado, el discurso en El Cairo ilustra otro cambio retórico: Obama tendía a utilizar los conceptos de “derechos humanos” y “humanidad” con mayor frecuencia que el término “dignidad humana”. Desde luego esta frase no desapareció del todo de los discursos presidenciales. No obstante, resulta interesante notar que mientras “dignidad humana” surge cinco veces en el discurso, “derechos humanos” emerge en 12 ocasiones. Asimismo, Obama enfatizó ciertos conceptos aparentemente universales, como “paz” (repetida 28 veces); “progreso” (11 veces) y “respeto” (10 veces). Bush, por su lado, solía enfatizar la dicotomía entre tiranía y libertad; la dignidad humana estaba ligada sobre todo a esta última noción. Obama evitó esta división y se concentró en plasmar su visión de la cooperación en el mundo actual. El párrafo quizás más significativo de todo el discurso esboza esta idea:

He venido aquí a buscar un nuevo comienzo entre Estados Unidos y los musulmanes de todo el mundo; uno basado en el interés mutuo y el respeto mutuo; uno basado en la verdad de que Estados Unidos y el Islam no son mutuamente excluyentes y no necesitan competir. En vez, se superponen y comparten principios comunes: principios de justicia y progreso, tolerancia y la dignidad de todos los seres humanos<sup>128</sup>.

Las frases claves –“nuevo comienzo”, “intereses mutuos”, “respeto mutuo”– evocan la idea de valores e intereses compartidos. Este es el mensaje principal que Obama intentó transmitir en sus discursos de política exterior. En este sentido, cuando se dirigió a la Asamblea

---

<sup>126</sup> Obama, Barack H. “Obama’s Speech in Moscow – President addresses New Economic School Graduation: July 7, 2009”. *Embassy of the United States in Athens, Greece*. <[http://athens.usembassy.gov/moscow\\_speech.html](http://athens.usembassy.gov/moscow_speech.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>127</sup> *Ibid.*

<sup>128</sup> Obama, Barack H. “Obama’s Speech in Cairo: June 04, 2009”. *The New York Times*, 2009. <[http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&_r=0)> (consulta: 10 de mayo de 2014).

General de la ONU en 2012, remarcó: “Ya sabemos por la experiencia dolorosa [la Segunda Guerra Mundial] que el camino hacia la seguridad y la prosperidad no se encuentran fuera de los límites del derecho internacional y el respeto por los derechos humanos”<sup>129</sup>. Obama proponía trabajar dentro de un marco jurídico definido.

A diferencia de Bush, el presidente Obama solía referirse al propio pasado turbulento de los Estados Unidos a la hora de dirigirse a la cuestión de los derechos humanos internacionales. De este modo, Obama reconocía que el historial del país en materia de derechos humanos era imperfecto. Este tono humilde colocaba a los Estados Unidos dentro de una comunidad de naciones que se esforzaba por respetar los derechos humanos a pesar de su historia. En vez de cultivar la imagen de los Estados Unidos como un país superior o excepcional, esta retórica transmitía la idea de progreso, la posibilidad de corregir viejos errores:

El arco del progreso humano ha sido formado por individuos que contaron con la libertad de reunión y de asociación, que insistían en el cambio democrático, y por medios de comunicación que observaban a los poderosos. Hemos visto esto en los sudafricanos que se levantaron contra el apartheid, en los polacos de Solidaridad, en las madres de los desaparecidos que se pronunciaron en contra de la Guerra Sucia, en los americanos que marcharon a favor de los derechos para todas las razas, incluyendo la mía<sup>130</sup>.

Desde luego, la cuestión racial surgió en varios momentos durante la campaña de quien sería el primer presidente negro de los Estados Unidos. Obama supo evitar convertirlo en el centro de su candidatura pero sí llevó a la nación a hablar más abiertamente sobre el tema. En 2008 dijo: “es necesario recordar que muchas de las disparidades que existen hoy en día en la comunidad afro-americana pueden remontarse a las desigualdades de generaciones anteriores que sufrieron del brutal legado de la esclavitud y las leyes *Jim Crow*”<sup>131</sup>. Igualmente, Obama creía que “trabajando juntos podemos superar algunas de nuestras viejas heridas raciales”<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 25, 2012”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2012. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>130</sup> Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 23, 2010”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2010. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>131</sup> Obama, Barack H. “A More Perfect Union – Transcript of Speech: March 18, 2008”. *Politico*, 2010. <[http://www.politico.com/news/stories/0308/9100\\_Page4.html](http://www.politico.com/news/stories/0308/9100_Page4.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>132</sup> *Ibid.*

Trasladó este mensaje al plano internacional: prometió fortalecer el compromiso del país con la cooperación, las alianzas y la diplomacia multilateral.

Obama raramente empleaba principios abstractos en sus discursos. Al contrario, apelaba a casos concretos de ciudadanos –e incluso su propia vida personal– para ilustrar conceptos como los derechos humanos y subrayar la importancia de la cooperación internacional. Luego del ataque al consulado norteamericano en Benghazi el 11 de septiembre de 2012 que dejó cuatro muertos (incluyendo al embajador de Estados Unidos en Libia, Christopher Stevens), Obama habló ante la Asamblea General y comenzó su discurso con la historia de vida de Stevens. Manifestó admiración por su trabajo en Libia, pero también resaltó la importancia de su labor en el norte de África y Medio Oriente. Luego explicó:

Les cuento esta historia porque Chris Stevens representa lo mejor de los Estados Unidos. Al igual que sus colegas en el servicio exterior, construyó puentes cruzando océanos y culturas, y estaba *profundamente comprometido con la cooperación internacional que la ONU representa*. Actuó con humildad, pero también defendió un conjunto de principios: la creencia de que las personas deberían tener la libertad para elegir su propio destino y vivir con libertad, dignidad, justicia y oportunidades<sup>133</sup> (el énfasis es nuestro).

Obama podría haber empleado otro tono; en una situación similar, Bush había repetido la palabra “terror” más de 36 veces en un único discurso. Empero, en su discurso, Obama jamás utilizó el término “terror”. En cambio, mantuvo la idea de unión ante la adversidad: “una política basada sólo en la furia –basada en una división del mundo entre “ellos” y “nosotros”– no sólo retrasa la cooperación internacional sino que en última instancia debilita a aquellos que lo toleran”<sup>134</sup>. Por cierto, Obama era un experto comunicador visual. En un viaje a Estambul en 2009, el presidente exploró el museo de Santa Sofía con el primer ministro turco, Recep Tayyip Erdogan, y visitó la Mezquita Azul<sup>135</sup>. Esta imagen recorrió el mundo y así complementó el mensaje discursivo de unión y colaboración internacional.

---

<sup>133</sup> Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 25, 2012”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2012. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>134</sup> *Ibid.*

<sup>135</sup> Raum, Tom. “Obama In Istanbul: Visits Mosque, Reaches Out to Turkish Youth”. *The Huffington Post*, 07 de abril de 2009. <[http://www.huffingtonpost.com/2009/04/07/obama-in-istanbul-visits-n\\_183912.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/04/07/obama-in-istanbul-visits-n_183912.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).

En 2010 y 2011 las protestas populares que dieron lugar a la llamada “Primavera Árabe” volvieron a ubicar los derechos humanos y la democracia en el centro de los discursos de Obama. Durante el primer año de su presidencia, no le resultaba cómodo hablar de la democracia y la libertad como tales pues evocaba la retórica de Bush. Como explica Ben Rhodes: “Lo más importante que debíamos hacer –sobre todo en ese primer año– era reparar el daño. Teníamos un largo camino por recorrer para restaurar el brillo de los Estados Unidos en el mundo”<sup>136</sup>. Así fue como Obama gradualmente comenzó a hablar sobre las protestas en Egipto. En febrero de 2011 expresó claramente: “El pueblo de Egipto posee derechos que son universales. Eso incluye el derecho de reunión pacífica y de asociación, el derecho a la libertad de expresión y la capacidad para determinar su propio destino. Estos son los derechos humanos”<sup>137</sup>.

Igualmente, mencionó el término “derechos humanos” en 19 ocasiones durante su discurso sobre democracia y reforma en el Medio Oriente en mayo de 2011. Esta conferencia fue significativa ya que exhibió rasgos distintivos de la retórica presidencial. En primer lugar, Obama solía aparejar el término “derechos humanos” con la palabra “universales”:

...vamos a continuar insistiendo en que el pueblo iraní merece sus *derechos universales*, y un gobierno que no apague sus aspiraciones [...] Hemos insistido en público y en privado que los arrestos en masa y la fuerza bruta se contradicen con los *derechos universales* [...] Vamos a continuar insistiendo en que los *derechos universales* se aplican tanto a las mujeres como a los hombres [...] Estados Unidos apoya un conjunto de *derechos humanos universales*...<sup>138</sup> (el énfasis es nuestro).

En segundo lugar, sus palabras denotan la influencia del pragmatismo de los ‘*Obamians*’. Obama no pretende cambios drásticos (y por lo tanto, irrealizables) sino medidas como “diálogos serios” y “acceso para comisiones de observadores de derechos humanos”. Al referirse a la situación en Siria:

El gobierno sirio debe dejar de disparar a los manifestantes y permitir la protesta pacífica. Debe liberar a los prisioneros políticos y frenar las detenciones injustas. Debe permitir que

<sup>136</sup> Mann, James. *Op. Cit.* P. 254.

<sup>137</sup> Obama, Barack H. “Remarks on Protests in Egypt: February 01, 2011”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/02.01.11.html>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>138</sup> Obama, Barack H. “Reform and Democracy in the Middle East: May 19, 2011”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/05.19.11.html>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

los observadores de derechos humanos tengan acceso a ciudades como Dar'á, e iniciar un diálogo serio para promover una transición democrática<sup>139</sup>.

Por último, el presidente Obama era capaz de evocar imágenes mediante detalles reales y memorables. A la hora de justificar por qué la comunidad de naciones debía proteger los derechos humanos y crear oportunidades, Obama expresó: “quemar una bandeja estadounidense no hace nada para proveerle educación a un niño. Destruir un restaurante no llena un estómago vacío. Atacar una embajada no crea un solo trabajo”<sup>140</sup>.

En conclusión, el análisis realizado expone las principales diferencias entre las señales declarativas de Bush y Obama en materia de derechos humanos. Mientras Bush evitaba el uso de “derechos humanos” y solía reemplazarlo por conceptos como “dignidad humana” o “creatividad humana”, Obama ubicó el término nuevamente en los discursos presidenciales. Incluso enfatizó la universalidad de estos derechos. Asimismo, en vez de apelar al lenguaje religioso (como Bush), Obama recurrió a la experiencia de vida de personas reales, como el caso de Christopher Stevens. Por otro lado, enfatizó el compromiso de su país con el derecho internacional y el trabajo de las instituciones multilaterales. Reconoció los errores del pasado y de ese modo le imprimió un tono de humildad a su campaña y su presidencia. Finalmente, se mostró pragmático y dispuesto a adaptarse al contexto internacional.

### 3.3 Señales operacionales: Obama y los compromisos multilaterales

Ya efectuado el estudio de las señales declarativas de la administración Obama, esta sección tiene como objetivo demostrar la brecha entre la retórica y la práctica de dicha presidencia. Estudiaremos la naturaleza de la participación del gobierno de Obama en conferencias gubernamentales mundiales y el Consejo de Derechos humanos (y órganos subsidiarios). También, analizaremos el número de ratificaciones de tratados multilaterales de derechos humanos, así como la relación de la administración con la ICC. De esta manera,

---

<sup>139</sup> Obama, Barack H. “Reform and Democracy in the Middle East: May 19, 2011”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/05.19.11.html>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

<sup>140</sup> Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 25, 2012”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2012. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).



veremos si en efecto existe una continuidad sustancial entre Bush y Obama en materia de su política multilateral de derechos humanos.

En primer lugar, así como la delegación norteamericana se retiró de la conferencia Durban I, la muestra más clara de continuidad fue el boicot de la administración Obama a Durban II (2009). El boicot se produjo después de negociaciones prolongadas nuevamente sobre el documento borrador de la reunión. Los negociadores quitaron referencias al tratamiento de Israel a los palestinos y otras cuestiones sobre religión y compensación por la esclavitud. Aun así, Estados Unidos emitió un comunicado expresando que su delegación no asistiría a las reuniones. Otros países –como los Países Bajos, Italia y Australia– se unieron al boicot. La Alta Comisionada de las Naciones para los Derechos Humanos, Navi Pillay, declaró públicamente que estaba “conmocionada y profundamente decepcionada por la decisión de los Estados Unidos”<sup>141</sup>.

En segundo lugar, la administración Obama inicialmente corrigió la actitud del país hacia el Consejo de Derechos Humanos. En marzo de 2009, decidió participar y buscar un asiento en el Consejo, así revirtiendo la decisión inicial de la administración Bush. Nueva Zelanda hubiese competido con Estados Unidos por la membresía; no obstante, decidió apoyar la decisión del país y retiró su nombre<sup>142</sup>. De este modo, Estados Unidos pasó a ser parte de este órgano por primera vez desde su creación en 2006. Durante los siguientes dos años, promovió múltiples actividades dentro del Consejo. Por ejemplo, el gobierno co-patrocinó una resolución para crear el puesto de relator especial para proteger la libertad de reunión y asociación. Este cargo implicaba el monitoreo de la situación de los grupos civiles y la conducta de los Estados. A su vez, la administración Obama abogó por el establecimiento de un Grupo de Trabajo de Expertos Independientes para Prevenir la Discriminación contra la Mujer. Por último, Estados Unidos encabezó un grupo de 85 otros países que firmaron una declaración titulada “Poner Fin a los Actos de Violencia y Violaciones de los Derechos Humanos basados en la Orientación Sexual y

---

<sup>141</sup> MacFarquhar, Neil. “Concerns Keep U.S. From Talks on Racism”. *The New York Times*, 19 de abril de 2009. <[http://www.nytimes.com/2009/04/20/world/20nations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/04/20/world/20nations.html?_r=0)> (consulta: 24 de mayo de 2014).

<sup>142</sup> Lynch, Colum. “U.S. to Join U.N. Human Rights Council, Reversing Bush Policy”. *The Washington Post*, 31 de marzo de 2009. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/31/AR2009033102782.html>> (consulta: 24 de mayo de 2014).

la Identidad de Género” en el marco de esfuerzos colectivos terminar con la violencia contra la comunidad LGBT<sup>143</sup>.

No obstante, las mejoras en la relación con el Consejo se vieron contrarrestadas por el rechazo norteamericano al Informe Goldstone. El informe fue patrocinado por el Consejo y escrito por el respetado jurista sudafricano Richard Goldstone. En él, se acusaba a Israel (así como a Hamas) de crímenes de guerra durante la invasión de la Franja de Gaza en diciembre 2008-enero 2009. El informe pedía que los responsables fueran llevados ante la justicia. Las fuertes críticas de Washington pusieron en duda el compromiso de Obama con la aplicación imparcial de los principios de derechos humanos. Al oponerse al informe, la administración Obama también desaprovechó una oportunidad única, pues era la primera vez que una declaración del Consejo criticaba a Hamas y denunciaba sus violaciones al derecho internacional<sup>144</sup>.

Por otro lado, el Consejo –mediante el proceso de Examen Periódico Universal– revisó por primera vez en noviembre de 2010 el cumplimiento de las obligaciones internacionales de Estados Unidos en materia de derechos humanos. Fueron nombrados otros 47 Estados-miembros de la ONU para revisar sus prácticas. Estas obligaciones quedaban asentadas en tratados internacionales como la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (CERD) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR); en otras palabras, convenciones que Estados Unidos había firmado o ratificado en el pasado. Cuando el proceso de revisión llegó a su fin, el Centro por los Derechos Constitucionales (CCR) –una organización norteamericana sin fines de lucro– publicó un informe. El CCR contribuyó con el órgano en cinco ocasiones para denunciar fallas en el compromiso de Estados Unidos en cuestiones como la falta de rendición de ciertas ejecuciones extrajudiciales, tortura cometida por contratistas privados en Irak y Afganistán, y discriminación racial.

---

<sup>143</sup> U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs. “Fact Sheet: Key U.S. Accomplishments at the UN Human Rights Council”. *Global Solutions*, 2011. <<http://globalsolutions.org/files/public/documents/US-Dept-of-State--HRC-Successes-Factsheet-2011.pdf>> (consulta: 24 de mayo de 2014).

<sup>144</sup> Roth, Kenneth. *Op. Cit.* P. 13.

“Si bien el compromiso formal del gobierno de los Estados Unidos con el Régimen Internacional de los Derechos Humanos representa un paso hacia adelante”, expresó el CCR en su informe, “la respuesta ofrecida en marzo de 2011 [al cerrar la revisión] presenta una visión distorsionada e incompleta de la situación de los derechos humanos en Estados Unidos, ya sea a través de la omisión o la negligencia de muchas violaciones a los derechos humanos. Demuestra que la administración Obama no está dispuesta a verdaderamente aceptar un marco internacional de los derechos humanos”<sup>145</sup>.

Las cuestiones presupuestarias reflejaron una actitud vacilante. Por un lado, en junio de 2009 el Congreso norteamericano aprobó una solicitud de presupuesto suplementario para el año fiscal 2009. Se destinaron 836.9 millones de dólares a la ONU para saldar algunas cuentas pendientes. A su vez, el presupuesto del año fiscal 2010 también contempló la financiación completa y a tiempo de su contribución obligatoria como Estado-miembro de la ONU. Sin embargo, para 2010 el 90% de las cuotas no se pagaron a tiempo.

En cuanto a los tratados multilaterales de derechos humanos, la administración Obama firmó la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. El acuerdo tiene como propósito “promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente”<sup>146</sup>. El tratado fue aprobado por la Asamblea General el 13 de diciembre de 2006 y entró en vigor el 3 de mayo de 2008. Por cierto, cuando se abrió a la firma en 2007, 82 países certificaron su apoyo: fue la única convención internacional en recibir ese número de firmas en el día de su lanzamiento. El gobierno de Obama firmó en 2009. No obstante, en diciembre de 2012 la administración Obama “perdió su oportunidad”<sup>147</sup>:

---

<sup>145</sup> “CCR Calls for Obama Administration to Move from Rhetoric to Action in Complying with Human Rights Obligations”. *Center for Constitutional Rights*, 18 de marzo de 2011. <<http://ccrjustice.org/newsroom/press-releases/ccr-calls-obama-administration-move-rhetoric-action-complying-human-rights-obligations>> (consulta: 24 de mayo de 2014).

<sup>146</sup> Naciones Unidas. “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. *Naciones Unidas*, 2006. <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>> (consulta: 24 de mayo de 2014).

<sup>147</sup> “U.S. Senate Misses Opportunity on Disability Convention”. *The Huffington Post*, 05 de diciembre de 2012. <[http://www.huffingtonpost.com/human-rights-watch/us-senate-misses-opportun\\_b\\_2244885.html](http://www.huffingtonpost.com/human-rights-watch/us-senate-misses-opportun_b_2244885.html)> (consulta: 24 de mayo de 2014).

el Senado no ratificó la convención. Se necesitaban 66 votos positivos –las dos terceras partes del número de asistentes– pero sólo se lograron 61 a favor (y 38 en contra).

Similarmente, el gobierno de Obama declaró que tenía previsto ratificar la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Sin embargo, no presionó para su ratificación. El Senado tampoco ratificó la Convención de los Derechos del Niño (CRC), si bien el presidente dijo en 2008 que su gobierno la revisaría<sup>148</sup>.

En cuanto a la relación del país con la ICC, Obama aceleró una tendencia que ya había comenzado hacia los finales del segundo mandato de Bush. Por primera vez, los funcionarios norteamericanos participaron como observadores en la Octava Reunión Anual de la Asamblea de los Estados Partes de la ICC (negociaciones sobre el futuro del tribunal). Asimismo, los Estados Unidos se mostraron dispuestos a proteger a los testigos requeridos para testificar en la Corte contra altos funcionarios de Kenia<sup>149</sup>. No obstante, estos fueron los mayores progresos de la administración. El gobierno no manifestó interés ni intentó volver a firmar el Estatuto de Roma. En este sentido, el compromiso de Estados Unidos con la Corte continúa siendo selectivo e inconsistente.

En conclusión, el estudio de las señales operacionales de la administración Obama revela la continuación de una política multilateral de derechos humanos débil. La administración Bush sentó un precedente al ausentarse de la conferencia Durban I; similarmente, los delegados norteamericanos se retiraron de la conferencia mundial Durban II. Por otro lado, aunque el gobierno decidió formar parte del Consejo de Derechos Humanos, socavó su autoridad al rechazar el Informe Goldstone e imponer trabas en diversas investigaciones sobre los crímenes de guerra de Israel. Los pagos a la ONU permanecieron demorados, y Obama no logró que el Senado ratificara los tratados principales de derechos humanos. Finalmente, el país reparó su relación con la ICC. No obstante, es necesario subrayar que el acercamiento entre Estados Unidos y la Corte comenzó antes de que Obama llegara a la presidencia. Además, el país aún no ha ratificado el Estatuto de Roma.

---

<sup>148</sup> Sparrow, Thomas. “Por qué EE.UU. se niega a ratificar la Convención de los Derechos del Niño”. *BBC Mundo*, 20 de noviembre de 2013. <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131108\\_internacional\\_eeuu\\_tratado\\_ninos\\_ratificacion\\_tsb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131108_internacional_eeuu_tratado_ninos_ratificacion_tsb.shtml)> (consulta: 24 de mayo de 2014).

<sup>149</sup> Fairlie, Megan A. *Op. Cit.* P. 542.

---

Segunda sección**4. Estructura del sistema internacional**

Este capítulo tiene como objetivo identificar las variables estructurales que tienen efecto sobre la formulación de la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos. En los capítulos anteriores, notamos cierta continuidad sustancial entre las políticas del gobierno de Bush y administración Obama. No obstante, la retórica presidencial fue distinta. El realista John Mearsheimer ofrece el siguiente consejo: “Yo le prestaría atención a lo que los Estados hacen, en lugar de lo que dicen. Si nos fijamos en el comportamiento de los Estados y lo confrontamos con la retórica de los líderes, a menudo encontraremos una disyuntiva real. Estos son los casos donde hay que examinar las cosas de cerca”<sup>150</sup>. En efecto, nuestro análisis revela una brecha entre la retórica y la práctica. Por esta razón, recurrimos a algunas clásicas explicaciones realistas para interpretar el fenómeno. Además, el realismo es la teoría de la continuidad por excelencia y consecuentemente ofrece un marco apropiado para explicarla en este ámbito.

En primer lugar, el realismo subraya la importancia del carácter anárquico del contexto internacional. Kenneth Waltz examina las características de esta anarquía en *Teoría de la Política Internacional*. Según el autor, las fuentes de competencia y la falta de cooperación entre Estados se deben principalmente a la estructura del sistema internacional (de este modo, la naturaleza humana cumple un papel secundario). Dentro de una estructura nacional el gobierno tiene el monopolio legítimo de la fuerza; existe la jerarquía. En cambio, el sistema internacional se caracteriza por la anarquía o la ausencia de un gobierno central. Esta estructura limita la cooperación en dos formas. Por un lado, los Estados se preocupan por las ganancias relativas y absolutas. Por otro lado, los Estados buscan ser independientes y pretenden disminuir su dependencia de diversas formas<sup>151</sup>.

El gobierno norteamericano ha defendido muchas veces la continuidad de su política multilateral débil de derechos humanos aduciendo cuestiones de soberanía. Naturalmente, una mayor participación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos implica

---

<sup>150</sup> Kreisler, Harry. “Through the Realist Lens: Conversation with John Mearsheimer”. *Institute of International Studies, University of California, Berkeley*, 2002. <<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con4.html>> (consulta: 31 de mayo de 2014).

<sup>151</sup> Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley, 1979. Pp. 102-111.

cierta pérdida de independencia estatal y soberanía. Por ejemplo, si Estados Unidos ratificara el Estatuto de Roma, sus tropas podrían ser juzgadas por el Tribunal. Esta regla necesariamente conlleva la cesión de soberanía.

En segundo lugar, Estados Unidos ha sido una de las principales potencias mundiales desde 1945. Posee diversos atributos tangibles de poder, como poder económico, tecnología avanzada, la calidad y cantidad de sus fuerzas armadas, una gran extensión territorial y una numerosa población. Incluso podríamos agregar que cuenta con poderes intangibles, como el carácter innovador de sus investigaciones y sus técnicas diplomáticas desarrolladas. Los Estados especialmente poderosos pueden prescindir de ciertos compromisos multilaterales simplemente porque cuentan con la autoridad para hacerlo. Según Michael Ignatieff:

Los derechos humanos y el derecho humanitario son aplicados débilmente. Estados Unidos puede eximirse de la ICC –e intentar bloquear su funcionamiento– porque ningún otro país o grupo de países tiene el poder para detenerlo. Ningún otro Estado tiene la capacidad para sancionar a los Estados Unidos si no cumple la Ley de Tratados de Viena, o si no tiene en cuenta los procedimientos de derogación para las convenciones de derechos humanos, o si retrasa la ratificación de otros tratados durante décadas<sup>152</sup>.

En este sentido, existe una relación inversa entre el compromiso con el derecho internacional y el poder de un Estado. Cuanto menos poderoso es un Estado, mayor incentivo tendrá para apoyar las normas internacionales que limitarían el poder de su vecino. Cuanto más poderoso es un Estado, más reacio será a las restricciones multilaterales. Por cierto, el poder militar y económico de Estados Unidos aún era indiscutible durante las presidencias de Bush y Obama. Por lo tanto, esta teoría podría ayudar a explicar tanto el compromiso bajo con los derechos humanos internacionales como la continuidad de este patrón.

David Skidmore ofrece un modelo que contempla tanto las restricciones internacionales como domésticas<sup>153</sup>. Según su enfoque teórico –que combina el realismo y el institucionalismo– los ajustes sustanciales en la política exterior de un país son menos probables si las restricciones internacionales son bajas y las limitaciones domésticas son altas<sup>154</sup>. El poder hegemónico de los

---

<sup>152</sup> Ignatieff, Michael (Ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005. P. 13.

<sup>153</sup> Referirse a Anexo 2 para modelo.

<sup>154</sup> Skidmore, David. “Explaining State Responses to International Change. The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change”. En Rosati, Jerel A.; Hagan, Joe D. (Ed.), *Foreign Policy*

---

Estados Unidos, por ejemplo, implica que las restricciones internacionales serán necesariamente bajas: el país posee múltiples recursos y por ello no se enfrenta a las mismas limitaciones que otros Estados como Argentina o Grecia. En el plano interno, el gobierno norteamericano requiere de un apoyo político considerable y consenso para cambiar una política existente. En este sentido, sus restricciones domésticas son altas. De este modo, la continuidad entre las políticas del gobierno de Bush y administración Obama se debe al poder externo que proyecta el país y su debilidad estatal interna<sup>155</sup>.

---

*Restructuring: How Governments Respond to Global Change.* South Carolina: University of South Carolina Press, 1994. P. 50.

<sup>155</sup> Skidmore clasifica la debilidad estatal interna de un Estado según el grado de descentralización del poder y la capacidad de los intereses domésticos para influir sobre los resultados del juego político. Estados Unidos posee un alto grado de descentralización y los grupos de interés suelen ser poderosos.

## 5. Factores domésticos

Este capítulo tiene como objetivo identificar las variables domésticas que tienen efecto sobre la formulación de la política multilateral de derechos humanos de los Estados Unidos. Buscamos contestar la pregunta: ¿por qué ciertas políticas de la administración Bush se mantuvieron vigentes entre 2009 y 2012, a pesar del giro ideológico y discursivo que representó la llegada de Obama y su equipo de asesores al gobierno? Postulamos que la continuación de la política multilateral puede explicarse a partir del tipo de distribución partidaria en el Congreso; las reglas institucionales norteamericanas; el poder de los grupos de interés en contra de los compromisos multilaterales de derechos humanos y por último, la dirección de la opinión pública. Para estudiar el efecto de cada variable, dividiremos el capítulo en tres partes: “Congreso” (parte subdividida, a su vez, en “Composición partidaria” y “Estructura institucional”), “Grupos de interés” y “Sociedad civil”.

### 5.1 Congreso

#### 5.1.1 Composición partidaria

La composición partidaria del Congreso se refiere al número de demócratas, republicanos (e independientes) en la Cámara de Representantes y el Senado. Diversos datos recopilados desde 1945 parecen indicar que el tipo de distribución partidaria en el Congreso –particularmente en el Senado– tiene un efecto sobre la naturaleza de la política multilateral de derechos humanos. Esto se debe a la distancia entre las respectivas preferencias de los representantes demócratas y republicanos. Según Moravcsik, “los senadores demócratas tienden a apoyar la aplicación de normas internacionales de derechos humanos; los senadores republicanos tienden a oponerse a dicho compromiso”<sup>156</sup>.

Un indicador de la influencia del partidismo en esta cuestión es el patrón de las críticas que hicieron los grupos internacionales de derechos humanos a las prácticas de Estados Unidos. En 1993, por ejemplo, *Human Rights Watch* y la Unión Estadounidense por las Libertades Civiles (ACLU) emitieron conjuntamente un informe titulado “Violaciones de los Derechos Humanos en Estados Unidos”. La lista de violaciones se centró casi exclusivamente en

---

<sup>156</sup> Moravcsik, Andrew. *Op. Cit.* P. 356.



cuestiones defendidas por el Partido Demócrata: la discriminación contra minorías raciales y lingüísticas, las mujeres y los inmigrantes, así como las condiciones carcelarias, la brutalidad policial, la pena de muerte y la libertad de la información. De este modo, era evidente que la aplicación interna de estándares internacionales y la ratificación de ciertos tratados favorecería más a los demócratas<sup>157</sup>.

Por otro lado, Moravcsik elaboró un indicador diferente: el registro de la firma de doce principales tratados multilaterales de derechos humanos y la tasa de aprobación del Senado entre 1945 y 2000. Este autor a su vez observó qué partido poseía la mayoría de asientos en el Senado al momento de ratificar un tratado. El patrón que surge de este estudio es notable (ver Tabla 2). El Senado nunca ratificó un tratado internacional vinculante de derechos humanos cuando el Partido Demócrata tenía menos de 55 asientos en la Cámara. Al menos nueve de las once peticiones al Senado para consejo y revisión fueron realizadas por presidentes demócratas. Asimismo, ocho de los doce acuerdos fueron firmados por presidentes demócratas. Estas conclusiones sirven para ilustrar la importancia de los partidos políticos –y su poder relativo dentro del sistema– en la elaboración de la política multilateral de los derechos humanos.

**Tabla 2: Estados Unidos y los tratados multilaterales de derechos humanos (1945-2000). Firma del Poder Ejecutivo y ratificación del Poder Legislativo.**

<b>Tratado Multilateral de Derechos Humanos</b>	<b>Negociación (Presidente)</b>	<b>Presentado ante el Senado (Presidente)</b>	<b>Año de Aprobación y Ratificación del Senado (Asientos/Mayoría)</b>
Convención para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio	Truman	Truman	1986 (55 Dem.)
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer	Truman	Kennedy	1974 (56 Dem.)
Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud	<i>Eisenhower</i> <sup>158</sup>	Kennedy	1967 (68 Dem.)
Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso	<i>Eisenhower</i>	Kennedy	1991 (56 Dem.)
Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Johnson	Carter	1994 (57 Dem.)

<sup>157</sup> *Ibid.* P. 356.

<sup>158</sup> Presidentes republicanos en cursiva.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Johnson	Carter/ <i>Bush</i> (P.) <sup>159</sup>	1992 (56 Dem.)
Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Johnson	NO	NO
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Johnson	Carter	NO
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Carter	Carter	NO
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	Carter	Clinton	NO
Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes	<i>Reagan</i>	<i>Reagan</i>	1994 (57 Dem.)
Convención de los Derechos del Niño	<i>Bush</i> (P.)	Clinton	NO

Fuente: Moravcsik, Andrew. “Why Is U.S. Human Rights Policy So Unilateralist?” en Forman, Shepard; Patrick, Stewart (Ed.), *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Colorado: Lynne Reiner, 2001. P. 357.

Es útil estudiar si estas mismas conclusiones pueden emplearse para comprender el historial de ratificación de la administración Bush y el gobierno de Obama. Para ello elaboramos una tabla que toma en cuenta los mismos indicadores que utilizó Moravcsik. No obstante, ahora incorporamos datos contemporáneos: el historial de firma y ratificación entre 2001 y 2012 (ver Tabla 3).

**Tabla 3: Estados Unidos y los tratados multilaterales de derechos humanos (2001-2012). Firma del Poder Ejecutivo y ratificación del Poder Legislativo.**

Tratado Multilateral de Derechos Humanos	Negociación (Presidente)	Presentado ante el Senado (Presidente)	Año de Aprobación y Ratificación del Senado (Asientos/Mayoría)
Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño	<i>Bush</i> (H.)	<i>Bush</i> (H.)	2002 (51 Dem.)
Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo	<i>Bush</i> (H.)	<i>Bush</i> (H.)	2002 (51 Dem.)

<sup>159</sup> Bush (P.) o “Bush Padre” se refiere a George H. W. Bush, mientras que Bush (H.) o “Bush Hijo” se refiere a George W. Bush.

Convenio Internacional para la Represión de Atentados Terroristas Cometidos con Bombas	<i>Bush</i> (H.)	<i>Bush</i> (H.)	2002 (51 Dem.)
Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	Obama	Obama	NO

Fuente: elaboración propia.

Según los datos recogidos, aunque tres de cuatro acuerdos internacionales fueron firmados por un presidente republicano, las convenciones sólo fueron ratificadas cuando existía una mayoría demócrata en el Senado. Parece que un fuerte control demócrata del Senado es una condición necesaria (pero no suficiente) para la ratificación de los tratados internacionales de derechos humanos. A su vez, los datos de la Tabla 2 y la Tabla 3 indican que los presidentes demócratas y miembros demócratas del Senado tienden a apoyar más este tipo de legislación. En conclusión, sería razonable creer que existe correlación entre el tipo de distribución partidaria en el Senado y la continuidad de una política multilateral débil de derechos humanos; es decir, una mayoría republicana en el Senado podría dificultar el cambio. Por otro lado, una mayoría demócrata facilitaría el cambio de la política multilateral de derechos humanos.

### 5.1.2 Estructura institucional

Resulta importante estudiar la configuración institucional específica del Senado norteamericano. Para los actores políticos, las reglas implican la posibilidad de imponer un determinado curso de acción contra las preferencias de otros actores. En este sentido, los arreglos institucionales de Estados Unidos se distinguen por dos características relevantes. En primer lugar, la Constitución de los Estados Unidos establece en su artículo 2 que “el presidente tendrá la facultad –con el consejo y consentimiento del Senado– para celebrar tratados, siempre y cuando cuente con la *aprobación de dos tercios de los senadores presentes...*”<sup>160</sup> (el énfasis es nuestro). Este umbral es el más alto a nivel comparado. Países como Francia y Alemania –otras democracias modernas– suelen ratificar los tratados internacionales a través de una mayoría

<sup>160</sup> “How Does the United States Ratify Treaties?” *The Campaign for U.S. Ratification of the Convention on the Rights of the Child*, 2014. <<http://childrightscampaign.org/why-ratify/how-does-the-united-states-ratify-treaties>> (consulta: 31 de mayo de 2014).

legislativa simple. En cambio, el requisito constitucional de los Estados Unidos es único ya que demanda una “supermayoría” o “mayoría calificada”. Por cierto, el sistema electoral descentralizado de este país rara vez genera una mayoría suficientemente decisiva. No resulta sorprendente, entonces, que el principal obstáculo al cambio en la política multilateral de derechos humanos sea la incapacidad de reunir la mayoría necesaria en el Senado.

En segundo lugar, es necesario contar con el apoyo del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores (*Foreign Relations Committee*) para ratificar exitosamente un tratado internacional. Anular la decisión del Presidente del Comité es virtualmente imposible<sup>161</sup>. En 2001-2003 y nuevamente en 2007-2009, el senador demócrata –y ahora vicepresidente– Joseph Biden ocupó este puesto. No obstante entre 2003 y 2007 el Presidente del Comité fue Richard Lugar, un senador republicano de Indiana<sup>162</sup>.

Estas dos características institucionales aumentan los costos de coordinación: se necesita la aprobación de una supermayoría, junto con el aval del Presidente del Comité de Relaciones Exteriores, para moverse del *status quo*. También debemos recordar que a veces el presidente incorpora en su posición de negociación las exigencias previstas por algunos estados norteamericanos. Por ello puede generarse una falta de acuerdo absoluta y por consiguiente, la continuidad automática de una política (por más que no refleje la preferencia del presidente). En suma, los acuerdos internacionales firmados por el presidente pueden no ser sometidos ante el Senado por las bajas expectativas de aprobación. Incluso cuando se presentan, estos tratados pueden llegar a languidecer por años sin acción del Poder Legislativo por falta de una mayoría calificada. Las reglas institucionales norteamericanas tienden a promover la estabilidad de las políticas en el tiempo.

## 5.2 Grupos de interés

El público en general no suele oponerse a una mayor participación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. Por ejemplo, según datos del *Pew Center*

---

<sup>161</sup> Moravcsik Andrew. “The Paradox of U.S. Human Rights Policy”. En Ignatieff, Michael (Ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005. P. 187.

<sup>162</sup> “Committee Members”. *United States Senate Committee on Foreign Relations*, 2014. <<http://www.foreign.senate.gov/about/committee-membership>> (consulta: 31 de mayo de 2014).

*for the People and the Press*, en 2002 el 67% de los encuestados creían que “los Estados Unidos deberían cooperar plenamente con las Naciones Unidas”. Sólo un 28% objetó esta aserción y un 5% no contestó<sup>163</sup>. Sin embargo, un grupo relativamente pequeño pero bien organizado puede tener razones materiales o ideológicas para oponerse a diversos compromisos multilaterales de derechos humanos. Estos grupos se encuentran mejor posicionados que el público para adquirir influencia y modificar (o conservar) ciertas políticas.

El autor Mancur Olson explica las ventajas que poseen los grupos de interés para organizarse a partir de la lógica de la acción colectiva. En primer lugar, los grupos pequeños se organizan con mayor facilidad que los grupos grandes porque es más fácil superar ciertos obstáculos; los costos de negociación y supervisión son menores, y las ganancias son más grandes. En cambio, es muy probable que individuos con intereses comunes pero dispersos no se organicen. En este sentido, Olson explica:

Cuanto mayor es el número de individuos o firmas que se beneficiarían de un bien colectivo, menor es la proporción de las ganancias resultantes de una acción en beneficio del interés colectivo que le corresponderá al individuo o la firma que realiza esa acción. Por lo tanto, en ausencia de incentivos selectivos, los incentivos para la acción colectiva disminuyen a medida que el tamaño del grupo crece, tal que grupos grandes son menos capaces de actuar en su interés colectivo que grupos pequeños<sup>164</sup>.

De este modo, un obstáculo doméstico para el cambio es que los grupos de interés que más se verían afectados por un tratado como el Estatuto de Roma son más fáciles de identificar. Además, el efecto sobre ellos (en caso de ratificar el Estatuto) es más rápido que para los grupos que se benefician de los compromisos multilaterales de derechos humanos. Asimismo, los “costos” de los cambios suelen recaer en un número reducido de personas, así motivando la acción política de los grupos afectados. Al contrario, los beneficios son más bien colectivos y por lo tanto se extienden de manera difusa.

Por otro lado, esta misma lógica puede reproducirse incluso dentro de la burocracia estatal. El Departamento de Defensa –con más influencia sobre la política exterior del gobierno– suele ser reacio a aumentar los compromisos multilaterales del país. Muchos líderes militares y sus aliados en el Congreso ejercieron presión para que el gobierno rechazara una serie de

---

<sup>163</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 35.

<sup>164</sup> Olson, Mancur. *Auge y Decadencia de las Naciones*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996. P. 50.

acuerdos internacionales. Por ejemplo, los oficiales militares se opusieron a la participación de los Estados Unidos en la ICC<sup>165</sup>. Generalmente, los funcionarios en el Departamento de Estado prefieren los arreglos multilaterales y mayor participación en el sistema internacional de protección de los derechos humanos. En suma, la presencia de estos grupos de interés en el sistema político –tanto dentro del gobierno como fuera– puede dificultar el cambio de la política multilateral de derechos humanos.

### 5.3 Sociedad civil

Como mencionamos ya en la sección anterior, la opinión pública norteamericana no muestra signos de oposición a la participación de Estados Unidos en el sistema internacional. Con el tiempo, las encuestas han encontrado altos niveles de apoyo para una política multilateral y mayor cooperación internacional. No obstante, percibimos desafíos más sutiles. Además, la relación entre la opinión pública y la política final no siempre es directa.

En primer lugar, persiste un sesgo del *status quo*, una preferencia por el actual estado de cosas. El estudio del investigador Alan Monroe demostró que cuando la sociedad civil prefería que una política específica no cambiara, dicha política se mantuvo igual en el 76% de los casos analizados. En cambio, cuando los americanos deseaban el cambio, la política siguió igual el 59% del tiempo<sup>166</sup>. Este fenómeno, combinado con la configuración del sistema político y la presencia de grupos de interés, hace que sea más difícil cambiar la política.

En segundo lugar, la misma investigación probó que la relevancia de un tema optimiza la conexión entre la opinión pública y la respuesta de los decisores. Cuanto más preocupada esté la sociedad civil por un problema, más probable será que la política coincida con su opinión. Por ejemplo, los datos de Monroe entre 1980 y 1993 revelan que las preferencias de la sociedad y los resultados políticos coincidían en el 69% de los casos si los ciudadanos consideraban que la cuestión era importante. En cambio, si el problema no tenía relevancia, esta congruencia se limitaba al 46% de los casos. Teniendo esto en cuenta, comprendemos mejor la continuidad de la política multilateral de derechos humanos: el nivel de conciencia sobre los derechos humanos

---

<sup>165</sup> Skidmore, David. *Op. Cit.* P. 43.

<sup>166</sup> Clawson, Rosalee A.; Oxley, Zoe M. *Public Opinion: Democratic Ideals, Democratic Practice.* Washington D.C.: CQ Press, 2013. P. 343.

internacionales que posee la sociedad es extremadamente bajo. Según informes de Amnistía Internacional, el 94% de los adultos norteamericanos y el 96% de los jóvenes no tienen ningún conocimiento sobre la Declaración Universal de los Derechos Humanos<sup>167</sup>.

Similarmente, el compromiso con los derechos humanos universales nunca ha figurado entre las “prioridades políticas” del electorado. En una encuesta realizada en enero de 2011 por el *Pew Research Center for the People and the Press*, más de 1503 adultos expresaron cuáles debían ser las prioridades para el presidente Obama y el Congreso ese año (2011). La agenda política se vio dominada por la economía y el empleo. El 87% de los encuestados dijo que el fortalecimiento de la economía debía ser una prioridad para el gobierno, y un 84% dijo que debía aumentar la tasa de empleo<sup>168</sup>. Esta misma encuesta se ha realizado cada año. No obstante, durante las presidencias de Bush y Obama (que abarca desde 2001 hasta 2012 en nuestro estudio) el público jamás estableció la cuestión de los derechos humanos internacionales como una prioridad alta<sup>169</sup>.

En conclusión, la sociedad civil norteamericana no es reacia a adoptar mayores compromisos multilaterales de derechos humanos. No obstante, subsiste un sesgo del *status quo*. Esta característica tiene un efecto multiplicador cuando además consideramos que el tema no es relevante para la opinión pública. En la medida en que no cambie esta actitud, será más difícil lograr el cambio en la política multilateral de derechos humanos de Estados Unidos.

---

<sup>167</sup> Mertus, Julie. “Human Rights and U.S. Foreign Policy”. *The Free Library*, 2004. <[http://www.thefreelibrary.com/Human rights and U.S. foreign policy.-a0118341370](http://www.thefreelibrary.com/Human+rights+and+U.S.+foreign+policy.-a0118341370)> (consulta: 31 de mayo de 2014).

<sup>168</sup> “Public’s Policy Priorities”. *Pew Research Center for the People and the Press*, 20 de enero de 2011. <<http://www.people-press.org/2011/01/20/section-1-publics-policy-priorities/>> (consulta: 31 de mayo de 2014).

<sup>169</sup> Referirse a Anexo 3.

## 6. Conclusión

Al cabo de una investigación exhaustiva es posible confirmar que la llegada del presidente Obama a la Casa Blanca implicó un cambio en el tono de las declaraciones públicas, pero observamos elementos de continuidad a nivel sustancial. En un segundo plano, esta continuidad implica la reproducción de una política multilateral débil de derechos humanos.

A nivel ideológico, las dos administraciones mostraron claras diferencias: mientras Bush y la mayoría de los ‘*Vulcans*’ podían clasificarse como “nacionalistas asertivos”, los ‘*Obamians*’ eran más bien pragmáticos. La retórica presidencial también fue dramáticamente distinta. En primer lugar, el presidente republicano habitualmente evitaba utilizar en público el término “derechos humanos”. En vez, aludía a conceptos como “dignidad humana”. En cambio, Obama trajo de regreso la palabra e incluso enfatizó su universalidad. En segundo lugar, Bush utilizó lenguaje religioso para ilustrar la importancia de los derechos humanos; Obama no empleó esta herramienta discursiva y, en cambio, apeló a los ejemplos de vida de sus ciudadanos (y anécdotas personales). En tercer lugar, Bush transmitió cierta renuencia o desprecio hacia las instituciones internacionales. Al contrario, Obama promovió la idea de cooperación internacional y habló sobre el derecho internacional en repetidas ocasiones. Por último, Obama –a diferencia de Bush– discutió sobre el historial de derechos humanos de su propio país. En suma, podemos concluir con un alto grado de seguridad que las señales declarativas fueron diferentes.

Las señales operacionales revelaron la continuidad de la política multilateral débil: tanto la delegación de Bush como la de Obama se retiraron de la conferencia mundial contra el racismo en Durban, Sudáfrica. Las relaciones del país con la Comisión –luego Consejo– de Derechos Humanos y órganos subsidiarios nunca llegó a ser cercana. Estados Unidos aún no ha ratificado el Estatuto de Roma y, por lo tanto, su participación en la Corte Penal Internacional sigue siendo limitada. Similarmente, ningún tratado principal de derechos humanos –como la CRC, CEDAW o CED– fue ratificado durante estas presidencias. De aquí se deduce la continuidad de las políticas.

Para explicar este fenómeno, recurrimos tanto a factores internacionales como domésticos. Por un lado, la estructura del sistema internacional y el lugar dominante que tiene Estados Unidos en ella como poder mundial ayudan a explicar la continuidad de las políticas.



---

Por otro lado, existen diversos factores domésticos que también definen sus lineamientos. La composición partidaria del Congreso, la configuración institucional norteamericana, el poder de los grupos de interés y la opinión de la sociedad civil influyen sobre los resultados finales.

Esta tesis podría complementarse en investigaciones futuras con el estudio más profundo de otras áreas de la política de derechos humanos de Estados Unidos, como su política regional y bilateral. Otros aspectos de las declaraciones públicas –como los discursos del Secretario de Estado y los representantes permanentes de Estados Unidos ante la ONU– podrían ser examinados a fin de otorgarle mayores matices al estudio de las señales declarativas. Asimismo, resultaría interesante analizar el curso de la política multilateral durante el segundo mandato de Obama, una vez que éste termine en 2016, para comprobar los cambios y continuidades.

David Forsythe expresa que “la evolución de los derechos humanos internacionales constituye en la actualidad una revolución fundamental para las relaciones internacionales”<sup>170</sup>. No obstante, esta revolución es gradual, incompleta y está plagada de paradojas. Sin duda, los derechos humanos universales continuarán siendo el objeto de estudio de las investigaciones en las décadas venideras.

---

<sup>170</sup> Forsythe, David. “Review: Human Rights, the United States, and World Community by Vernon Van Dyke”. *Human Rights Quarterly* (Noviembre 1992), Vol. 14, N°4. P. 504.

## 7. Bibliografía

- Arredondo, Ricardo. “Obama y el Derecho Internacional”. *Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales*, 2010. <<http://www.cari.org.ar/temas/obamaderechointernacional.html>> (consulta: 29 de marzo de 2014).
- Baker, Peter. “Obama Puts His Own Mark on Foreign Policy Issues”. *The New York Times*, 13 de abril de 2010. <[http://www.nytimes.com/2010/04/14/world/14prexy.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2010/04/14/world/14prexy.html?_r=0)> (consulta: 03 de mayo de 2014).
- Balz, Dan. “Bush Takes Soft Line on Abortion Stance on Running Mate”. *The Washington Post*, 24 de junio de 1999. <<http://www.highbeam.com/doc/1P2-587742.html>> (consulta: 25 de abril de 2014).
- Bell, Coral. *The Reagan Paradox: American Foreign Policy in the 1980s*. New Brunswick: Rutgers University Press, 1989. Cap. 1: “Words and deeds”.
- Benito, Miguel. “Reseña: James Mann: The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power”. *Revista Instituto de Altos Estudios Europeos*, 2012. <<http://www.iaee.eu/riaee/num1/riaee1res1.pdf>> (consulta: 03 de mayo de 2014).
- Berensztein, Sergio. “Barack Obama: entre el cambio y la continuidad, una agenda de gobierno cargada de problemas”. *La Nación*, 20 de enero de 2009. <<http://www.lanacion.com.ar/1091588-barack-obama-entre-el-cambio-y-la-continuidad-una-agenda-de-gobierno-cargada-de-problemas>> (consulta: 28 de marzo de 2014).
- “Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor”. *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, 2014. <<http://www.state.gov/j/drl/index.htm>> (consulta: 15 de marzo de 2014).
- “Bush, flojo en política exterior”. *Clarín*, 06 de noviembre de 1999. <<http://edant.clarin.com/diario/1999/11/06/i-04001d.htm>> (consulta: 25 de abril de 2014).
- Bush, George W. “A Distinctly American Internationalism: Ronald Reagan Presidential Library, November 19, 1999”. *Federation of American Scientists*, 1999. <<http://www.fas.org/news/usa/1999/11/991119-bush-foreignpolicy.htm>> (consulta: 25 de abril de 2014).

- Bush, George W. "State of the Union: January 29, 2002". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.29.02.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Remarks to the U.N.: September 12, 2002". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.12.02.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Freedom in Iraq and Middle East – Address at the 20th Anniversary of the National Endowment for Democracy: November 06, 2003". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/11.06.03.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Remarks to the U.N.: September 21, 2004". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/09.21.04.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Second Inaugural Address: January 20, 2005". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.20.05.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "State of the Union: January 28, 2003". *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/01.28.03.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Human Rights Day Commemoration: December 10, 2004". *The White House*, 2004. <<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2004/12/20041210-17.html>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "Address to the United Nations General Assembly: November 10, 2001". *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. "President Bush's Address to the United Nations General Assembly: September 23, 2008". *Council on Foreign Relations*, 2008.

- <<http://www.cfr.org/international-organizations-and-alliances/president-bushs-address-united-nations-general-assembly-2008/p17316>> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. “Remarks on Cuba, U.S. Department of State: October 24, 2007”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. “Address to an International Conference on Democracy and Security in Prague, Czernin Palace: June 05, 2007”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Bush, George W. “Address to the Joint Session of the 107<sup>th</sup> Congress: February 27, 2001”. *The White House Archives*, 2009. <[http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected\\_Speeches\\_George\\_W\\_Bush.pdf](http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/bushrecord/documents/Selected_Speeches_George_W_Bush.pdf)> (consulta: 23 de abril de 2014).
- “CCR Calls for Obama Administration to Move from Rhetoric to Action in Complying with Human Rights Obligations”. *Center for Constitutional Rights*, 18 de marzo de 2011. <<http://ccrjustice.org/newsroom/press-releases/ccr-calls-obama-administration-move-rhetoric-action-complying-human-rights-obligations>> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- Clawson, Rosalee A.; Oxley, Zoe M. *Public Opinion: Democratic Ideals, Democratic Practice*. Washington D.C.: CQ Press, 2013.
- “Committee Members”. *United States Senate Committee on Foreign Relations*, 2014. <<http://www.foreign.senate.gov/about/committee-membership>> (consulta: 31 de mayo de 2014).
- Crossette, Barbara. “For First Time, U.S. Is Excluded from U.N. Human Rights”. *The New York Times*, 04 de mayo de 2001. <<http://www.nytimes.com/2001/05/04/world/for-first-time-us-is-excluded-from-un-human-rights-panel.html>> (consulta: 18 de mayo de 2014).
- Daalder, Ivo H. *America Unbound: the Bush revolution in foreign policy*. Washington D.C.: Brookings Institution Press, 2003.

- De Tocqueville, Alexis. *Democracy in America*. Chicago: University of Chicago Press, 2001.
- Desch, Michael. "America's Liberal Illiberalism. The Ideological Origins of Overreaction in U.S. Foreign Policy". *International Security* (2007/2008), Vol. 32, N°3.
- Estévez López, Ariadna. "El excepcionalismo estadounidense y los derechos humanos: los retos de Obama tras el desastre de George W. Bush". *Norteamérica* (2008), Vol. 3, N°2. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502008000200004&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1870-35502008000200004&script=sci_arttext)> (consulta: 23 de abril de 2014).
- Fairlie, Megan A. "The United States and the International Criminal Court Post-Bush: A Beautiful Courtship but an Unlikely Marriage". *Berkeley Journal of International Law* (2011), Vol. 29, N°2.
- "Firma, ratificación y adhesión: El proceso de establecer obligaciones vinculantes para los gobiernos". *UNICEF*, 2014. <[http://www.unicef.org/spanish/crc/index\\_30207.html](http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30207.html)> (consulta: 15 de marzo de 2014).
- "The First 100 Days of the Obama Administration". *Netherlands Quarterly of Human Rights* (Junio 2009), Vol. 27, N°2. Pp. 133-138.
- Foot, Rosemary. "Credibility at Stake: Domestic Supremacy in U.S. Human Rights Policy". En Malone, David M.; Khong, Yuen Foong (Ed.), *Unilateralism & U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Forman, Shepard; Patrick, Stewart (Ed.), *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Colorado: Lynne Reiner, 2001.
- Forsythe, David. "U.S. Foreign Policy and Human Rights: Situating Obama". *Human Rights Quarterly* (Agosto 2011), Vol. 33, N°3.
- Forsythe, David. *Human Rights and U.S. Foreign Policy. Congress Reconsidered*. Florida: University of Florida Press, 1988.
- Forsythe, David. *Human Rights in International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.
- Forsythe, David. "Review: Human Rights, the United States, and World Community by Vernon Van Dyke". *Human Rights Quarterly* (Noviembre 1992), Vol. 14, N°4.

- Freedman, Rosa. "The United States and the U.N. Human Rights Council: an early assessment". *St. Thomas Law Review* (2010), Vol. 23, N°1.
- García Cantalapiedra, David. "EE.UU. y las prioridades de política exterior de la Administración Obama". *Real Instituto Elcano*, 2009. <[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano\\_es/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/dt16-2009#.U4awi\\_ldW8A](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/eeuu-dialogo+trasatlantico/dt16-2009#.U4awi_ldW8A)> (consulta: 03 de mayo de 2014).
- "How Does the United States Ratify Treaties?" *The Campaign for U.S. Ratification of the Convention on the Rights of the Child*, 2014. <<http://childrightscampaign.org/why-ratify/how-does-the-united-states-ratify-treaties>> (consulta: 31 de mayo de 2014).
- Hurst, Steven R. "Obama cambia el rumbo de la política exterior". *El Nuevo Herald*, 29 de abril de 2009. <<http://www.elnuevoherald.com/2009/04/28/437712/obama-cambia-el-rumbo-de-la-politica.html#storylink=cpy>> (consulta: 03 de mayo de 2014).
- "Ideology". *Merriam-Webster Dictionary*, 2014. <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/ideology>> (consulta: 30 de marzo de 2014).
- Ignatieff, Michael (Ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Kagan, Robert. *Of Paradise And Power: America and Europe in the New World Order*. Nueva York: Vintage Books, 2003.
- Kennan, George. *American Diplomacy, 1900-1950*. Chicago: University of Chicago Press, 1951.
- Kreisler, Harry. "Through the Realist Lens: Conversation with John Mearsheimer". *Institute of International Studies, University of California, Berkeley*, 2002. <<http://globetrotter.berkeley.edu/people2/Mearsheimer/mearsheimer-con4.html>> (consulta: 31 de mayo de 2014).
- Lynch, Colum. "U.S. to Join U.N. Human Rights Council, Reversing Bush Policy". *The Washington Post*, 31 de marzo de 2009. <<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/03/31/AR2009033102782.html>> (consulta: 24 de mayo de 2014).

- MacFarquhar, Neil. "Concerns Keep U.S. From Talks on Racism". *The New York Times*, 19 de abril de 2009. <[http://www.nytimes.com/2009/04/20/world/20nations.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/04/20/world/20nations.html?_r=0)> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- Malone, David M.; Khong, Yuen Foong. *Unilateralism & U.S. Foreign Policy: International Perspectives*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2003.
- Mann, James. *Rise of the Vulcans: the History of Bush's War Cabinet*. Nueva York: Penguin Group, 2004.
- Mann, James. *The Obamians. The Struggle Inside the White House to redefine American Power*. Nueva York: Penguin Group, 2012.
- Marcus, Jonathan. "¿Es débil la política exterior de Obama?". *BBC Mundo*, 15 de mayo de 2010. <[http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/05/100514\\_2129\\_politica\\_exterior\\_obama\\_lf.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/internacional/2010/05/100514_2129_politica_exterior_obama_lf.shtml)> (consulta: 03 de mayo de 2014).
- McNeil, Patrick. "Where the United States Stands on 10 International Human Rights Treaties". *Unfinished Business*, 2013. <<http://www.unfinishedbusiness.org/20131210-where-the-united-states-stands-on-10-international-human-rights-treaties/>> (consulta: 15 de marzo de 2014).
- Mead, Walter Russell. "The Carter Syndrome". *Foreign Policy* (Enero/Febrero 2010).
- Mearsheimer, John. "Liberal Talk, Realist Thinking". *University of Chicago Magazine* (Febrero 2002), Vol. 94, N°3. <<http://magazine.uchicago.edu/0202/features/index2.html>> (consulta: 30 de marzo de 2014).
- Mertus, Julie. "Human Rights and U.S. Foreign Policy". *The Free Library*, 2004. <[http://www.thefreelibrary.com/Human rights and U.S. foreign policy.-a0118341370](http://www.thefreelibrary.com/Human+rights+and+U.S.+foreign+policy.-a0118341370)> (consulta: 31 de mayo de 2014).
- Mertus, Julie. "The New U.S. Human Rights Policy: A Radical Departure". *International Studies Perspectives* (2003), Vol. 1, N°4. Pp. 371-384.

- Moravcsik, Andrew. "Why Is U.S. Human Rights Policy So Unilateralist?" en Forman, Shepard; Patrick, Stewart (Ed.), *The Cost of Acting Alone: Multilateralism and U.S. Foreign Policy*. Colorado: Lynne Reiner, 2001.
- Moravcsik Andrew. "The Paradox of U.S. Human Rights Policy". En Ignatieff, Michael (Ed.), *American Exceptionalism and Human Rights*. Princeton: Princeton University Press, 2005.
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes". *Naciones Unidas*, 1987. <<http://www2.ohchr.org/spanish/law/cat.htm>> (consulta: 28 de marzo de 2014).
- Naciones Unidas, Comité Contra la Tortura. *Examen de los Informes Presentados por los Estados Partes de Conformidad con el Artículo 19 de la Convención*. Nueva York: Naciones Unidas, 2005. P. 32.
- Naciones Unidas, "Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados". *Naciones Unidas*, 1969. <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>> (consulta: 15 de marzo de 2014).
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Our Donors". *Naciones Unidas*, 2013. <<http://www.ohchr.org/EN/AboutUs/Pages/OurDonors.aspx>> (consulta: 10 de abril de 2014).
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Los órganos de derechos humanos". *Naciones Unidas*, 2014. <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>> (consulta: 20 de abril de 2014).
- Naciones Unidas. "Informe de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia". *UNICEF*, 2002. <[http://www.unicef.org/lac/conferencia\\_mundial\\_contra\\_racismo\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/conferencia_mundial_contra_racismo(1).pdf)> (consulta: 17 de mayo de 2014).
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. "Convention on the Rights of the Child: General Assembly Resolution 44/25". *Naciones Unidas*, 1990.



- <<http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx>> (consulta: 18 de mayo de 2014).
- Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the involvement of children in armed conflict: General Assembly Resolution A/RES/54/263”. *Naciones Unidas*, 2000. <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPACCRC.aspx>> (consulta: 18 de mayo de 2014).
- Naciones Unidas. “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”. *Naciones Unidas*, 2006. <<http://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- “National Security Strategy”. *The White House*, 2010. <[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)> (consulta: 29 de marzo de 2014).
- “The National Security Strategy of the United States of America”. *U.S. Department of State: Diplomacy in Action*, 2002. <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> (consulta: 29 de marzo de 2014).
- Newman, Frank; Weissbrodt, David. *International Human Rights: Law, Policy and Process*. Cincinnati, Ohio: Anderson Publishing Co., 1996.
- Nye, Joseph. *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Nueva York: Ed. Public Affairs, 2004. Pp. 139-141.
- Obama, Barack H. “Declaraciones del Presidente al aceptar el Premio Nobel de la Paz”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2009. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/declaraciones-desl-presidente-al-aceptar-el-premio-nobel-de-la-paz>> (consulta: 29 de marzo de 2014).
- Obama, Barack H. “Remarks by the President to the Ghanaian Parliament: July 11, 2009”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2009. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-ghanaian-parliament>> (consulta: 10 de mayo de 2014).

- Obama, Barack H. “Obama’s Speech in Moscow – President addresses New Economic School Graduation: July 7, 2009”. *Embassy of the United States in Athens, Greece*. <[http://athens.usembassy.gov/moscow\\_speech.html](http://athens.usembassy.gov/moscow_speech.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “Obama’s Speech in Cairo: June 04, 2009”. *The New York Times*, 2009. <[http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&\\_r=0](http://www.nytimes.com/2009/06/04/us/politics/04obama.text.html?pagewanted=all&_r=0)> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 25, 2012”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2012. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/09/25/remarks-president-un-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “Remarks by the President to the UN General Assembly: September 23, 2010”. *The White House: Office of the Press Secretary*, 2010. <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2010/09/23/remarks-president-united-nations-general-assembly>> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “A More Perfect Union – Transcript of Speech: March 18, 2008”. *Politico*, 2010. <[http://www.politico.com/news/stories/0308/9100\\_Page4.html](http://www.politico.com/news/stories/0308/9100_Page4.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “Remarks on Protests in Egypt: February 01, 2011”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/02.01.11.html>> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Obama, Barack H. “Reform and Democracy in the Middle East: May 19, 2011”. *Presidential Rhetoric*, 2014. <<http://www.presidentialrhetoric.com/speeches/05.19.11.html>> (consulta: 10 de mayo de 2014).
- Olson, Mancur. *Auge y Decadencia de las Naciones*. Barcelona: Editorial Ariel, 1996.
- Packham, Robert. *Liberal America and the Third World: Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*. New Jersey: Princeton University Press, 1973.
- “Papelon de Bush (h.) en política exterior”. *La Nación*, 06 de noviembre de 1999. <<http://www.lanacion.com.ar/160202-papelon-de-bush-h-en-politica-exterior>> (consulta: 25 de abril de 2014).

“Public’s Policy Priorities”. *Pew Research Center for the People and the Press*, 20 de enero de 2011. <<http://www.people-press.org/2011/01/20/section-1-publics-policy-priorities/>> (consulta: 31 de mayo de 2014).

“Ratification of International Human Rights Treaties – United States of America”. *University of Minnesota, Human Rights Library*, 2003. <<http://www1.umn.edu/humanrts/research/ratification-USA.html>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

Raum, Tom. “Obama In Istanbul: Visits Mosque, Reaches Out to Turkish Youth”. *The Huffington Post*, 07 de abril de 2009. <[http://www.huffingtonpost.com/2009/04/07/obama-in-istanbul-visits-\\_n\\_183912.html](http://www.huffingtonpost.com/2009/04/07/obama-in-istanbul-visits-_n_183912.html)> (consulta: 10 de mayo de 2014).

Roth, Kenneth. “Empty Promises? Obama’s Hesitant Embrace of Human Rights”. *Foreign Affairs* (Marzo 2010), Vol 89, N°2.

Ruiz, Juan Tovar. “¿Una doctrina recurrente? El idealismo wilsoniano en la política exterior estadounidense y su evolución histórica”. *Asociación Uruguaya de Ciencia Política*, 2012. <[http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto\\_congreso/13122415%20-%20Tovar,%20Juan.pdf](http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13122415%20-%20Tovar,%20Juan.pdf)> (consulta: 25 de abril de 2014).

Saltalamacchia, Natalia; Covarrubias, Ana. *Derechos Humanos en Política Exterior. Seis Casos Latinoamericanos*. México: ITAM/Porrúa, 2011. Cap. 1: “Introducción”.

Schaefer, Brett D. “Congress Is Right to Withhold Funds from the U.N. Human Rights Council”. *The Heritage Foundation*, 24 de septiembre de 2007. <<http://www.heritage.org/research/reports/2007/09/congress-is-right-to-withhold-funds-from-the-un-human-rights-council>> (consulta: 18 de mayo de 2014).

Seshan, Balasubramanyam. “Water is a Basic Human Right: UN”. *International Business Times*, 29 de julio de 2010. <<http://www.ibtimes.co.in/art/services/print.php?articleid=39403>> (consulta: 29 de marzo de 2014).

Sikkink, Kathryn. *Mixed Signals: U.S. Human Rights Policy and Latin America*. Nueva York: Cornell University Press, 2004.

- Skidmore, David. *The unilateralist temptation in American foreign policy*. Nueva York: Routledge, 2011.
- Skidmore, David. “The Obama Presidency and U.S. Foreign Policy: Where’s the Multilateralism?” *International Studies Perspectives* (2012), Vol. 26. Pp. 43-64.
- Skidmore, David. “Explaining State Responses to International Change. The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change”. En Rosati, Jerel A.; Hagan, Joe D. (Ed.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. South Carolina: University of South Carolina Press, 1994.
- Slaughter, Anne-Marie; Daalder, Ivo H.; McFaul, Michael et al. *Strategic Leadership: Framework for a 21<sup>st</sup> Century National Security Strategy*. Washington D.C.: Center for a New American Security, 2008.
- Sparrow, Thomas. “Por qué EE.UU. se niega a ratificar la Convención de los Derechos del Niño”. *BBC Mundo*, 20 de noviembre de 2013. <[http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131108\\_internacional\\_eeuu\\_tratado\\_ninos\\_ratificacion\\_tsb.shtml](http://www.bbc.co.uk/mundo/noticias/2013/11/131108_internacional_eeuu_tratado_ninos_ratificacion_tsb.shtml)> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- Stuckey, Mary; Ritter, Joshua. “George Bush, Human Rights and American Democracy”. *Presidential Studies Quarterly* (2007), Vol. 37, N°4.
- Swarns, Rachel L. “U.S. and Israel Quit Racism Talks Over Denunciation”. *The New York Times*, 04 de septiembre de 2001. <<http://www.nytimes.com/2001/09/04/international/04RACE.html>> (consulta: 17 de mayo de 2014).
- “UN Convention Against Torture and Other Cruel, Inhumane or Degrading Treatment or Punishment”. *Council on Foreign Relations*, 1987. <<http://www.cfr.org/human-rights/un-convention-against-torture-other-cruel-inhumane-degrading-treatment-punishment/p9194>> (consulta: 28 de marzo de 2014).
- “U.S. Renounces World Court Treaty”. *BBC News*, 06 de mayo de 2002. <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1970312.stm>> (consulta: 18 de mayo de 2014).
- U.S. Department of State, Bureau of International Organization Affairs. “Fact Sheet: Key U.S. Accomplishments at the UN Human Rights Council”. *Global Solutions*, 2011.

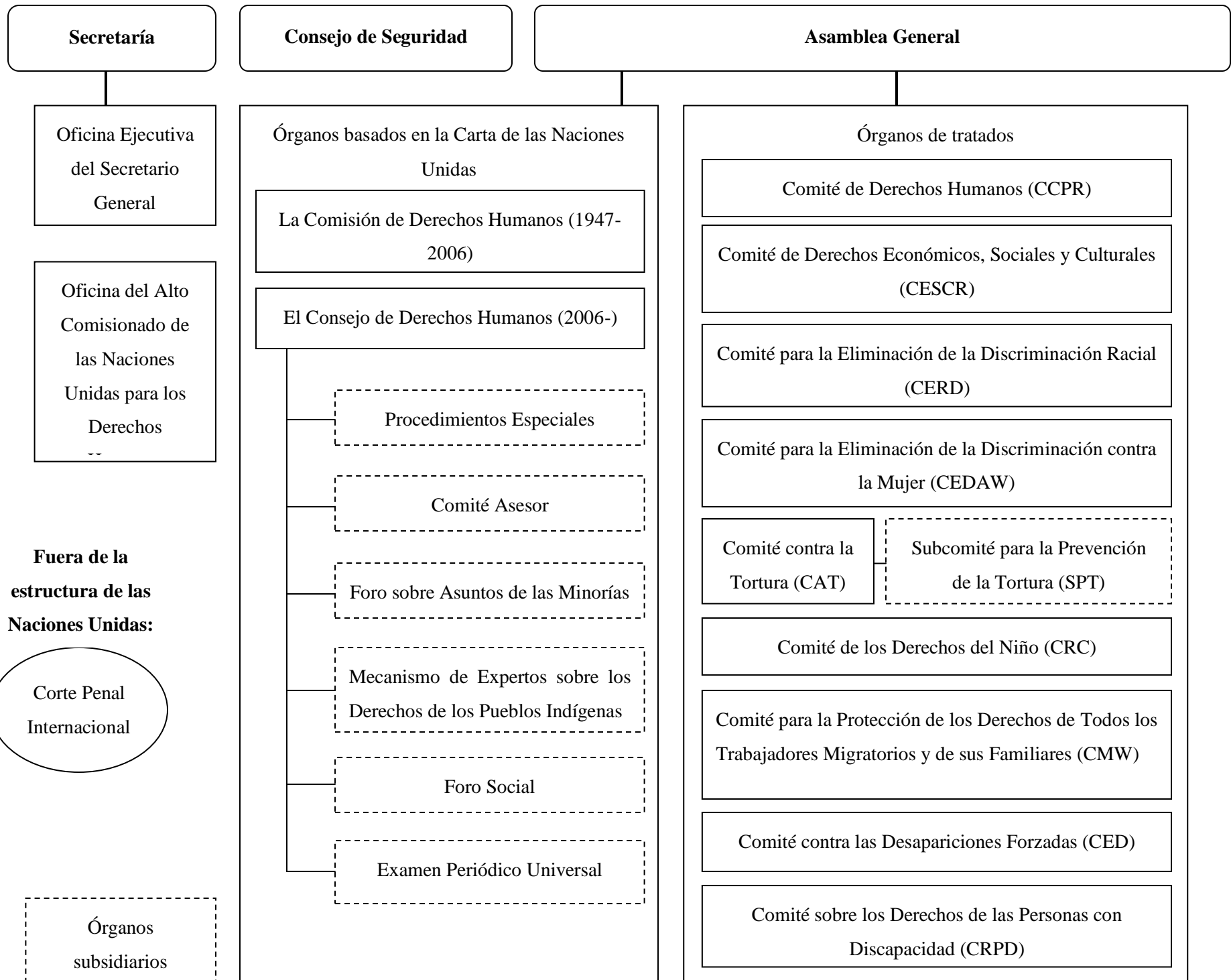
- <http://globalsolutions.org/files/public/documents/US-Dept-of-State--HRC-Successes-Factsheet-2011.pdf>> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- “U.S. Senate Misses Opportunity on Disability Convention”. *The Huffington Post*, 05 de diciembre de 2012. [http://www.huffingtonpost.com/human-rights-watch/us-senate-misses-opportun\\_b\\_2244885.html](http://www.huffingtonpost.com/human-rights-watch/us-senate-misses-opportun_b_2244885.html)> (consulta: 24 de mayo de 2014).
- Van Dyke, Vernon. *Human Rights, the United States, and World Community*. Nueva York: Oxford University Press, 1970.
- Waltz, Kenneth. *Theory of International Politics*. Boston: Addison-Wesley, 1979. Pp. 102-111.
- Weisberg, Jacob. *The Bush Tragedy*. Nueva York: Random House, 2008.
- Wendt, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. Cap. 6.
- Winthrop, John. “City Upon a Hill Sermon”, 1630. En: *U.S. History*, 2014. <http://www.ushistory.org/us/3c.asp>> (consulta: 30 de marzo de 2014).
- Zurbriggen, Cristina. “El Institucionalismo Centrado en los Actores: Una Perspectiva Analítica en el Estudio de las Políticas Públicas”. *Revista de Ciencia Política* (Santiago) (2006), Vol. 26, N°1. [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2006000100004&lng=es&nrm=iso)> (consulta: 01 de abril de 2014).

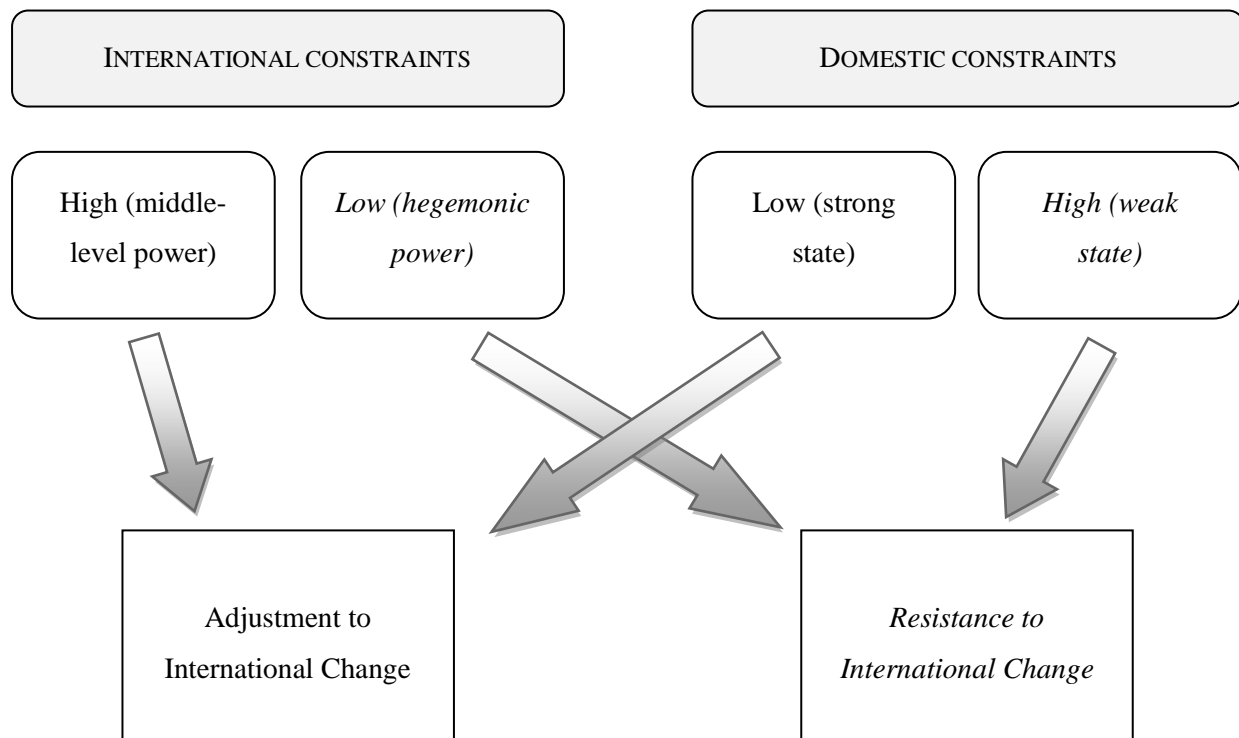
## 8. Anexos

### **Anexo 1: órganos principales y subsidiarios de derechos humanos en el marco de la Organización de las Naciones Unidas**

(Vea la página siguiente)

Fuente: elaboración propia a partir de datos disponibles en: Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. “Los órganos de derechos humanos”. *Naciones Unidas*, 2014. <<http://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/HumanRightsBodies.aspx>> (consulta: 20 de abril de 2014).



**Anexo 2: respuesta estatal al cambio internacional (modelo)<sup>171</sup>**

Fuente: Skidmore, David. "Explaining State Responses to International Change. The Structural Sources of Foreign Policy Rigidity and Change". En Rosati, Jerel A.; Hagan, Joe D. (Ed.), *Foreign Policy Restructuring: How Governments Respond to Global Change*. South Carolina: University of South Carolina Press, 1994. P. 49.

<sup>171</sup> Caso de Estados Unidos en cursiva.



**Anexo 3: la agenda política del público para el presidente y el Congreso (2001-2011)**

<b>% considering each as a “top priority”</b>	Jan 2001 (%)	Jan 2002 (%)	Jan 2003 (%)	Jan 2004 (%)	Jan 2005 (%)	Jan 2006 (%)	Jan 2007 (%)	Jan 2008 (%)	Jan 2009 (%)	Jan 2010 (%)	Jan 2011 (%)
<b>Strengthening nation’s economy</b>	81	71	73	79	75	66	68	75	85	83	87
<b>Improving the job situation</b>	60	67	62	67	68	65	57	61	82	81	84
<b>Defending against terrorism</b>	-	83	81	78	75	80	80	74	76	80	73
<b>Improving education</b>	78	66	62	71	70	67	69	66	61	65	66
<b>Securing Social Security</b>	74	62	59	65	70	64	64	64	63	66	66
<b>Reducing budget deficit</b>	-	35	40	51	56	55	53	58	53	60	64
<b>Securing Medicare</b>	71	55	56	62	67	62	63	60	60	63	61
<b>Reducing health care costs</b>	-	-	-	-	-	-	68	69	59	57	61
<b>Revising health care legislation</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	56
<b>Dealing with problems of the poor and needy</b>	63	44	48	50	59	55	55	51	50	53	52
<b>Dealing with nation’s energy problem</b>	-	42	40	46	47	58	57	59	60	49	50
<b>Dealing with illegal immigration</b>	-	-	-	-	-	-	55	51	41	40	46
<b>Reducing crime</b>	76	53	47	53	53	62	62	54	46	49	44
<b>Dealing with moral breakdown in country</b>	51	45	39	45	41	47	47	43	45	45	43
<b>Strengthening the military</b>	48	52	48	48	52	42	46	42	44	49	43
<b>Protecting environment</b>	63	44	39	49	49	57	57	56	41	44	40
<b>Reducing influence of lobbyists</b>	-	-	-	-	-	-	35	39	36	36	37
<b>Simplifying tax system</b>	-	-	-	-	39	40	-	-	-	-	37
<b>Dealing with global trade</b>	37	25	-	32	32	30	34	37	31	32	34

Fuente: “Public’s Policy Priorities”. *Pew Research Center for the People and the Press*, 20 de enero de 2011. <<http://www.people-press.org/2011/01/20/section-1-publics-policy-priorities/>> (consulta: 31 de mayo de 2014).