



CAMILA LISSA ASANO

Camila Lissa Asano concluyó su maestría en Ciencias Políticas en la Universidad de São Paulo (USP) en 2009 y cuenta con una licenciatura en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Es la coordinadora del Programa de Política Exterior y Derechos Humanos de Conectas Direitos Humanos. Además, es profesora de Relaciones Internacionales en la Fundación Armando Álvares Penteado (FAAP), donde imparte la asignatura de Derechos Humanos.

Email: camila.asano@conectas.org

RESUMEN

Sobre la base de la experiencia de la organización internacional brasileña Conectas Direitos Humanos en su trabajo con política exterior, este artículo analiza el papel de los países emergentes en los ámbitos multilateral y bilateral de protección internacional de los derechos humanos. Las incoherencias y desafíos encontrados en estos ámbitos se toman como punto de partida para reflexionar sobre la práctica de Conectas y sistematizar estrategias de acción que puedan resultar útiles para otras organizaciones de la sociedad civil que deseen actuar en temas de política exterior.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

Recibido en octubre de 2013. Aceptado en noviembre de 2013.

PALABRAS CLAVE

Política exterior – Derechos humanos – Países emergentes – Sociedad civil – Conectas Direitos Humanos



Este artículo es publicado bajo licencia *creative commons*.

Este artículo está disponible en formato digital en www.revistasur.org.

POLÍTICA EXTERIOR Y DERECHOS HUMANOS EN PAÍSES EMERGENTES: REFLEXIONES A PARTIR DEL TRABAJO DE UNA ORGANIZACIÓN DEL SUR GLOBAL

Camila Lissa Asano*

1 Introducción

Las denominadas potencias emergentes, como Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia, México, Nigeria o Turquía, han logrado reconocimiento internacional por su crecimiento económico y desempeñan un papel más activo en la definición de los rumbos de la política internacional. Sus decisiones repercuten en comunidades que están allende sus fronteras, y las alianzas, asociaciones y foros que han creado cobran relevancia y visibilidad.¹

Muchos de esos países han tratado de reformar la gobernanza global para que en los mecanismos y órganos multilaterales se vea reflejado su nuevo papel, pero su compromiso con la mejora del sistema internacional de derechos humanos no es tan claro. A menudo, esas potencias actúan de manera contradictoria si comparamos los compromisos que asumen en materia de derechos humanos con sus actos de política exterior. Con relativa frecuencia, esos países se abstienen en los foros multilaterales a la hora de votar resoluciones sobre casos de violaciones flagrantes. Otras veces, permiten que se destinen recursos públicos a financiar proyectos en suelo extranjero que contribuyen a la violación de los derechos de los ciudadanos locales.

Por consiguiente, resulta crucial que la sociedad civil de cada una de esas potencias emergentes exija transparencia y rendición de cuentas a sus gobiernos, además de coherencia entre los compromisos asumidos en materia de derechos

*La autora agradece a Fabiana Leibl, Fernando Sciré, Jefferson Nascimento, Laura Waisbich, Marina Luna y Raísa Cetra la ayuda prestada en la investigación y debate de ideas a lo largo de la redacción de este artículo.

humanos y las decisiones y posiciones adoptadas en el ámbito internacional. Una forma de hacerlo es analizando los votos de un país determinado en los foros internacionales tradicionales, así como sus acciones de política exterior en los ámbitos bilateral, regional y multilateral, para luego difundir información sobre eventuales —o inminentes— contradicciones. Al colaborar con instituciones nacionales y otros grupos de la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales contribuyen al fortalecimiento de la democracia en sus países. Ese tipo de actuación es importante porque no ha sido hasta fechas recientes que las potencias emergentes han fortalecido su actuación en ámbitos multilaterales y en otros foros, lo que significa que el potencial de que la acción de la sociedad civil cause cambios de rumbo efectivos quizá sea mayor que en el caso de potencias ya establecidas, con políticas exteriores más “institucionalizadas”.

En este texto, se hace un repaso de algunas estrategias de trabajo de Conectas Derechos Humanos² en el área de política exterior y derechos humanos con miras a difundirlas entre otras organizaciones de la sociedad civil que deseen influir en las prácticas de sus gobiernos y, quién sabe, para incitar a investigadores a que estudien ese tema. Algunas de las discusiones y estrategias que aquí se presentan se hacen eco de las reflexiones propuestas en una reciente publicación de Conectas titulada *Política Exterior y Derechos Humanos: Estrategias para la acción de la sociedad civil. Una mirada desde las experiencias de Conectas en Brasil* (CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2013) que presenta, además de las estrategias y orientaciones, un relato de sus experiencias a lo largo de los años en temas de *advocacy* en política exterior.

2 Política exterior y derechos humanos

2.1 Historial de la actuación de Conectas en política exterior

Conectas comenzó a trabajar en el área de política exterior en 2005. Por aquel entonces las organizaciones brasileñas no solían actuar en ese ámbito. Con escasísimos mecanismos de examen por parte de la sociedad civil, la política exterior brasileña la definían en gran medida funcionarios del Poder Ejecutivo, en particular del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE, también conocido como *Itamaraty*³). No se encontraba información sobre cómo se definía esa agenda, ni sobre el proceso de toma de decisiones en Itamaraty ni en otros departamentos gubernamentales sobre la actuación internacional —tales como los votos de Brasil en los foros multilaterales, como el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDH)— ni tampoco sobre el proceso de nombramiento de embajadores. La falta de información sobre ese asunto se reflejaba también en los medios de comunicación, pues era un tema que casi no aparecía en los medios de comunicación brasileños.

En ese contexto, Conectas creó su Programa de Política Exterior y Derechos Humanos, partiendo de la premisa de que, en una democracia, el gobierno tiene la obligación de rendir cuentas a los ciudadanos sobre todas sus actividades y fomentar canales de participación social. Por ser la política exterior

una política pública, la sociedad civil ha de exigir transparencia gubernamental en la formulación e implementación de políticas en ese campo. Además, la Constitución federal de 1988 determina, en el párrafo II del artículo 4.º, que las relaciones internacionales de Brasil deben guiarse por la “prevalencia de los derechos humanos” (BRASIL, 1988). Por ende, exigir el respeto de los derechos humanos en todas las decisiones de la política exterior brasileña no es una cuestión de principios, sino de cumplimiento del compromiso constitucional que Brasil asumió en 1988.⁴

El siguiente cuadro presenta las principales estrategias de actuación de Conectas en su trabajo en el ámbito de la política exterior.

Cuadro 1*

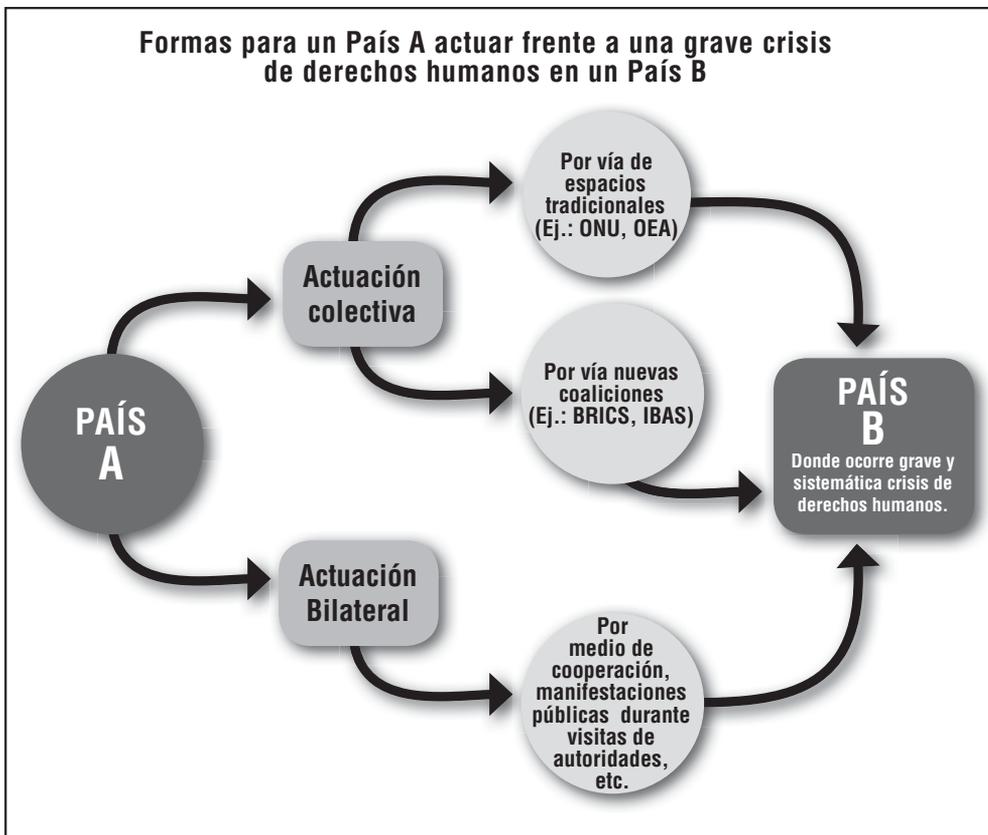
Eje de actuación 1 INFORMACIÓN e INVESTIGACIÓN	Eje de actuación 2 REDES y ALIANZAS	Eje de actuación 3 FRENOS y CONTRAPESOS	Eje de actuación 4 MEDIOS DE COMUNICACIÓN y EXAMEN PÚBLICO	Eje de actuación 5 FOROS y MECANISMOS INTERNACIONALES
<p>Exigir transparencia: Presionar al gobierno para que publique información sobre los compromisos y prioridades de la política exterior, de los viajes de Estado, reuniones, etc., y exigir que ese material se haga disponible de forma amplia y activa, no solo como respuesta a las solicitudes de acceso a la información presentadas.</p> <p>Sistematizar información sobre votos y posiciones: Compilar, sistematizar y organizar los datos sobre el comportamiento internacional del país, sus posiciones y votos en los mecanismos internacionales de derechos humanos y en otros foros multilaterales.</p> <p>Difundir datos: Publicar y difundir información obtenida o producida acerca de la política exterior del país en relación con los derechos humanos.</p>	<p>Fomentar redes y oportunidades: Tratar de forjar alianzas estratégicas con otras organizaciones de la sociedad civil y ampliar redes para incluir a una amplia gama de actores (académicos, periodistas, empresarios, sindicatos, líderes religiosos, estudiantes, comunidades de inmigrantes y otros) en cuestiones de política exterior. En red o a través de una asociación, defender la creación de mecanismos formales e informales de interacción de la sociedad civil con los responsables de la elaboración de la política exterior, o su fortalecimiento, en caso de que ya existan.</p> <p>Realizar un trabajo interregional de advocacy: Colaborar con organizaciones de otras regiones para vigilar la actuación y la posición del país en la ONU y en otras organizaciones multilaterales. Realizar campañas interregionales Sur-Sur sobre situaciones referentes a los derechos humanos en países en crisis para influir en la posición de las potencias emergentes democráticas.</p>	<p>Poder Legislativo: Fomentar el control de la política exterior con repercusiones en materia de derechos humanos por parte del Poder Legislativo, recurriendo a procedimientos democráticos ya establecidos, como la convocatoria de audiencias públicas en el Congreso, permitiendo que los legisladores establezcan un diálogo con el Ejecutivo.</p> <p>Poder Judicial: Hacer uso de mecanismos legales para cuestionar las acciones y decisiones de la política exterior recurriendo a la Constitución y a la legislación nacional, pudiendo incluso recurrir a los tribunales.</p> <p>Poder Ejecutivo: Movilizar la estructura interna de frenos y contrapesos en el seno del Poder Ejecutivo.</p>	<p>Informar a los grandes medios de comunicación: Trabajar con los medios de comunicación nacionales e internacionales para aumentar la visibilidad de las posiciones internacionales del país en las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y suministrar información sobre su política exterior. Ofrecer información, testimonios y artículos de opinión para estrechar los lazos con los medios de comunicación nacionales e internacionales.</p> <p>Usar los medios de comunicación para la defensa de causas: Utilizar los medios de comunicación para presionar a su gobierno, aumentar la toma de conciencia y contribuir al debate público de las agendas que implican cuestiones de derechos humanos.</p>	<p>Participar en eventos relacionados con los derechos humanos: Participar en las reuniones de los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos (como el CDH) para seguir las posiciones del país en los procesos institucionales dentro de los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos y realizar acciones de defensa temáticas y relacionadas con cada país.</p> <p>Alianzas: Trabajar con organizaciones con sede en esas ciudades. Empezar esfuerzos para establecer una presencia permanente en las ciudades en que las entidades regionales o internacionales de derechos humanos están localizadas (por ejemplo, Ginebra) para fortalecer las relaciones y el potencial de defensa de causas.</p> <p>Participar en los demás foros multilaterales: Participar en foros multilaterales acerca de cuestiones distintas de las conexas con los derechos humanos, estando al tanto de los eventos y previendo mejor las potenciales repercusiones de las decisiones</p>

Fuente: CONECTAS DIREITOS HUMANOS, 2013.

*Dicha publicación presenta, para cada una de las estrategias, ejemplos de acción de Conectas, los principales retos a que hacen frente las ONG y sugerencias y consejos de acción.

2.2 Formas de actuación de los Estados en la protección internacional de derechos humanos

Para fines de análisis, en este artículo, se parte de que los Estados pueden actuar a favor de la protección internacional de los derechos humanos por la vía bilateral o por medio de los espacios colectivos. Se entiende por espacios colectivos aquellos en los que los países actúan pautados no únicamente por sus imperativos e intereses nacionales, sino sobre todo de forma coordinada con otros Estados. Estos últimos incluyen organismos multilaterales tradicionales de alto grado de institucionalidad y que cuentan con un extenso papel normativo sobre los derechos fundamentales – como las Naciones Unidas – y otras arenas de coordinación política existentes que no hayan sido creadas exclusivamente para la protección de tales derechos – como las nuevas coaliciones BRICS e IBAS – y que por algunos han sido llamadas de arreglos minilaterales (FONSECA, 2012).



Entre los espacios colectivos, tomemos como ejemplo el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que es hoy el principal órgano internacional que se dedica a esa cuestión. Ese órgano busca contribuir al avance de los estándares internacionales que amplían el reconocimiento de derechos, por ejemplo, aprobando resoluciones temáticas en sus sesiones. Asimismo, el Consejo vigila el respeto de los derechos humanos mediante

mecanismos tales como las resoluciones sobre países en que se producen violaciones graves o persistentes; los procedimientos especiales (relatores y grupos de trabajo independientes); y el Examen Periódico Universal (EPU), un mecanismo por el que cada cuatro años se somete a un examen a todos los Estados miembros de la ONU, y a partir del cual los países reciben recomendaciones de otros Estados. Otras instituciones multilaterales consideradas parte del sistema oficial de protección de los derechos humanos son las creadas en el ámbito de organizaciones regionales, tales como la Organización de los Estados Americanos (OEA) y su Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Corte Interamericana de Derechos Humanos. En un momento en que se exige un mayor compromiso de los países emergentes en el ámbito multilateral, lo que se busca es que esos países favorezcan la protección internacional de los derechos humanos, manteniendo una posición responsable en los foros internacionales y regionales: eso implica contribuir al avance de la normativa, fortalecer la capacidad de vigilancia de las instituciones y cumplir sus recomendaciones y decisiones.

Sin embargo, los debates y decisiones que afectan a los derechos fundamentales van cada vez más allá de los órganos creados exclusivamente para tal efecto y que tradicionalmente se conciben como parte del sistema internacional de derechos humanos. Hay también múltiples instancias cuyo mandato principal no se enfoca en los derechos humanos, pero que, no obstante, tratan de asuntos que tienen repercusiones directas en la protección internacional de tales derechos. En esa categoría se encuentran, por ejemplo, los grupos IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Pese a las oscilaciones entre la esperanza y el escepticismo respecto a la capacidad de tales grupos de poner en cuestión el *statu quo* internacional, resulta innegable que han cobrado importancia en los debates globales, también en materia de derechos humanos. Sin embargo, la proliferación de instancias en que se insertan transversalmente los derechos humanos plantea un notable desafío al trabajo de vigilancia que llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil sobre el comportamiento de sus Estados.

La otra vía de actuación de los Estados que repercute internacionalmente sobre el avance de la protección de los derechos humanos es la bilateral. Las decisiones sobre un estrechamiento de relaciones políticas con los gobiernos de otros países, las inversiones de ayuda al desarrollo y la promoción del comercio tienen, naturalmente, consecuencias considerables sobre la protección de los derechos humanos en países extranjeros. En las relaciones bilaterales de cada Estado se encuentran también oportunidades de promover y proteger los derechos humanos en el mundo.

En ese contexto, más allá de las relaciones diplomáticas clásicas, como los contactos mantenidos por funcionarios de alto nivel de dos países y las actividades de las embajadas en todo el mundo, deben analizarse otros aspectos de las relaciones bilaterales, como el envío de asistencia humanitaria y la oferta de cooperación internacional, por su gran potencial para influir en la protección de los derechos humanos de las poblaciones locales. Otros aspectos con un efecto semejante son el controvertido sistema de sanciones bilaterales y la práctica, cada vez más utilizada por países emergentes, de financiación pública de la promoción comercial de empresas nacionales en otros países.

Conectas, a través de su Programa de Política Exterior y Derechos Humanos, vigila la actuación de Brasil y de otros países emergentes tanto en la vía bilateral como por medio de espacios colectivos y nuevas coaliciones, con el objetivo de verificar si las posiciones que adoptan esos países son coherentes con los principios y compromisos que han asumido en materia de derechos humanos. En la próxima sección se presentan algunos ejemplos de la actuación a partir de la vigilancia de Conectas.

2.3 Comportamiento de los países emergentes que merecen atención por parte de la sociedad civil

A continuación, se comentarán algunos comportamientos de los países emergentes en el ejercicio de sus políticas exteriores que no han sido objeto de demasiada atención ni estudio por aparentar no estar en consonancia con la protección internacional de derechos humanos. Sin pretender generalizar tales comportamientos a todos los emergentes, se pretende aquí indicar algunas fragilidades de la política exterior de esos países que han sido observadas en el trabajo de vigilancia de Conectas. También se citan ejemplos para ilustrar algunas de las formas en que una organización de derechos humanos del Sur Global puede trabajar en el ámbito de la política exterior.

2.3.1 Actuación de los emergentes por medio de espacios colectivos

i Naciones Unidas: historial de votos y crítica de la selectividad

En el ámbito multilateral, especialmente en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas, uno de los principales aspectos que critican los países emergentes es su *selectividad*. Se ha criticado a dicho órgano de falta de criterios coherentes y transparentes para decidir sobre qué países se emiten resoluciones y qué temas se consideraban prioritarios. Al respecto, el viceministro de Asuntos Exteriores de Sudáfrica, Ebrahim Ismail Ebrahim, en un discurso ante el CDH en 2012, declaró que:

El Consejo debe seguir siendo un árbitro creíble y tratar todos los problemas mundiales de derechos humanos de manera equilibrada. No debe haber una jerarquía. Los derechos económicos, sociales y culturales deben estar en pie de igualdad y ser tratados con el mismo énfasis que los derechos civiles y políticos.

(SOUTH AFRICA, 2013, *traducción propia*).

De la misma manera, el Consejo ha sido criticado por ignorar o dejar de lado a países que presentan situaciones de derechos humanos urgentes o crónicas, al tiempo que emite reiteradamente resoluciones relativas a determinados Estados, tales como Corea del Norte. Es una cuestión a la que Brasil le presta importancia. En 2012, la ministra de Derechos Humanos, Maria do Rosário Nunes, afirmó que el CDH “debe pronunciarse ante violaciones graves de derechos humanos, dondequiera que se produzcan, respetando los principios de la no selectividad y no politización” (BRASIL, 2012a). Al año siguiente, en 2013, el entonces ministro

de Relaciones Exteriores, Antonio Patriota, defendió que el Consejo debería actuar para mejorar “la vida de seres humanos, mediante un planteamiento equilibrado y no selectivo de los derechos humanos, libre de acusaciones fútiles y polarizaciones paralizantes” (BRASIL, 2013).

Sin embargo, la crítica sobre la selectividad del CDH no siempre va acompañada de una actuación coherente en ese órgano por parte de los países emergentes. Uno de los principales ejemplos de esa incoherencia es el caso del Baréin, un país que, pese a ser escenario de graves violaciones y objeto de firmes posicionamientos de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay,⁵ recibió poca atención del CDH.

La situación de los derechos humanos en Baréin se ha deteriorado desde febrero de 2011, cuando comenzaron las protestas pacíficas que pedían reformas democráticas. Pese a la gravedad de la situación, el CDH se mantuvo en silencio durante más de un año. Buscando cambiar esa situación, en junio de 2012, 26 organizaciones de derechos humanos pidieron a todas las delegaciones en Ginebra el fin de la negligencia de los Estados (JOINT..., 2012). Aquel mismo mes, durante el 20º periodo de sesiones del Consejo, 27 Estados⁶ formularon una declaración conjunta en que manifestaban su preocupación por la situación de Baréin. De entre los países emergentes que critican la selectividad del CDH, como Sudáfrica, Brasil, India, Indonesia, Nigeria o Turquía, solo firmó la declaración México. Al mantenerse las graves violaciones, en febrero de 2013, (JOINT..., 2013a) se dirigió una nueva carta a los países, solicitando que el CDH investigara la cuestión. Así, en el 22º periodo de sesiones, 44 países⁷ firmaron una segunda declaración conjunta. Una vez más, Brasil, Sudáfrica, Nigeria, India, Indonesia y Turquía no firmaron el llamamiento. De nuevo, México fue una excepción.⁸ El tema se retomó en el 24º periodo de sesiones, en septiembre de 2013, tras una notable actuación de la sociedad civil, que pasó a solicitar la aprobación de una resolución sobre Baréin y presionó para que los países que aún no se habían sumado a las declaraciones anteriores participaran en esa nueva iniciativa. Sin embargo, nuevamente, los Estados optaron por adoptar apenas una declaración conjunta y se dejó de lado la idea de una resolución específica en aquel momento. Pese a ello, el resultado fue en cierta manera positivo, y Brasil, que anteriormente había optado solo por una manifestación individual sobre la situación en Baréin, se sumó a México como uno de los países emergentes que apoyaron la nueva declaración (JOINT..., 2013b). Conectas participó en las iniciativas colectivas en todas las ocasiones aquí relatadas.

Desde 2006, con el propósito de señalar tales contradicciones entre el discurso y la práctica, Conectas publica el anuario *Derechos Humanos: Brasil en la ONU*. En él se recogen datos sobre los votos de Brasil, además de recomendaciones hechas y recibidas por Brasil en materia de derechos humanos. Además de suponer una fuente de información para investigadores y para otras organizaciones que actúan en ese ámbito, ese anuario también tiene la función de mostrar al gobierno brasileño que la sociedad civil sigue de cerca su comportamiento en los foros multilaterales.

Hasta 2009, el seguimiento de los votos en la ONU se realizaba virtualmente o mediante la participación puntual de representantes de Conectas en periodos de sesiones en Ginebra. En 2010, la organización se unió a otras dos organizaciones

latinoamericanas —el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), de Argentina, y la Corporación Humanas, de Chile— para contar con la presencia de un representante permanente en Ginebra. Además de vigilar los votos en la ONU, esa contratación conjunta propició que se llevaran a cabo acciones conjuntas de esas tres organizaciones en diferentes frentes ginebrinos.

En el caso específico de los votos, Conectas observó variaciones de año a año en el apoyo de países emergentes como Brasil, México,⁹ Nigeria, Sudáfrica, India e Indonesia a resoluciones que trataban de violaciones en países específicos. Evidentemente, la política exterior en materia de derechos humanos de un país no puede reducirse a la forma en que dicho país vota en las resoluciones en Naciones Unidas, ya sea en el CDH o en la Asamblea General, pero ofrece indicios significativos sobre su orientación. No en vano, tanto el Consejo como la Asamblea General sirven como indicadores de base para establecer límites a la aceptación internacional de violaciones. Así, vigilar los votos permite a la sociedad civil apuntar incoherencias y dirigir su trabajo de *advocacy* a causas o países que reciben menos atención en los foros multilaterales.

A continuación, se presentan algunos ejemplos de esas oscilaciones y de estrategias de Conectas para influir en los votos de Brasil en la ONU:

Corea del Norte

Hace años que las violaciones de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (Corea del Norte) son objeto de preocupación internacional. Desde 2003, la antigua Comisión de Derechos Humanos de la ONU¹⁰ y el actual CDH han adoptado varias resoluciones expresando preocupación por la situación de los derechos humanos en ese país.

Cuadro 2

VOTOS EN EL CONSEJO DE DERECHOS HUMANOS DE LA ONU RESOLUCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN COREA DEL NORTE (2009-2012)				
País	10.º periodo de sesiones (2009) Resolución A/HRC/10/16	13.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/HRC/13/14	13.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/HRC/16/8	19.º periodo de sesiones (2012) Resolución A/HRC/19/13
Brasil	Abstención	A favor	A favor	(no era miembro)
India	Abstención	Abstención	(no era miembro)	Adhirió al consenso
Sudáfrica	Abstención	Abstención	(no era miembro)	(no era miembro)
México	A favor	A favor	A favor	Adhirió al consenso
Nigeria	Abstención	Abstención	Abstención	Adhirió al consenso
Indonesia	Abstención	Contra	(no era miembro)	Adhirió al consenso

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Datos compilados por la autora.

Hasta 2008, Brasil votó a favor en varias decisiones sobre Corea del Norte. Aquel año, se abstuvo en la Asamblea General de la ONU, una posición que se repitió el año siguiente, tanto en la Asamblea General de la ONU como en el CDH. India y Sudáfrica también se abstuvieron, Indonesia y Nigeria votaron contra la resolución y, una vez más, México votó a favor.

Usando el argumento de que, al abstenerse, Brasil estaba violando el principio constitucional según el cual se deben respetar los derechos humanos en la conducción de su política exterior (Constitución federal de Brasil, artículo 4, II), Conectas solicitó a una sección del Ministerio Público Federal que exigiera al Ministerio de Relaciones Exteriores una explicación de por qué había adoptado esa posición. En respuesta, el ministerio afirmó que Brasil creía en la creación de un ambiente político-diplomático capaz de permitir que Corea del Norte expresara voluntariamente su compromiso con los derechos humanos y cooperar con la ONU. Pero Corea del Norte rehusó aceptar todas las recomendaciones recibidas aquel año por el EPU de la ONU, incluyendo las realizadas por Brasil. Un año después, en 2010, Brasil cambió de posición, uniéndose a México en el voto a favor. A partir de 2012, las resoluciones sobre Corea del Norte se adoptaron por consenso. Así, la solicitud de información hecha por otro departamento del gobierno sirvió no solo para revelar una información deseada (explicaciones sobre la posición de Brasil), sino que, al confrontar al Ministerio de Relaciones Exteriores con la realidad del fracaso de la estrategia que adoptó, hizo que cambiara de posición, asumiendo una postura más favorable para los derechos humanos. En 2013 se creó, también por consenso, una comisión de investigación para este país.

Irán

En las votaciones sobre la situación de derechos humanos en Irán, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, India, Brasil, Sudáfrica, Nigeria e Indonesia destacan por una pauta de votos cuestionable. Si analizamos las votaciones desde 2009, vemos que, entre los llamados países emergentes, solo México vota a favor de las resoluciones. Con excepción de 2003, Brasil se abstuvo a partir de 2001 en todos los votos de resoluciones que condenaban violaciones de derechos en Irán. Sudáfrica también se abstuvo en todas las votaciones, junto con Nigeria e Indonesia, que, en años anteriores, votaron contra la resolución. India también oscila entre el voto en contra y la abstención, aunque prevaleciendo el voto en contra.

Cuadro 3

VOTOS EN LA ASAMBLEA GENERAL DE LA ONU RESOLUCIÓN SOBRE LOS DERECHOS HUMANOS EN IRÁN (2010-2012)				
País	64.º periodo de (2009) Resolución A/ RES/64/176	65.º periodo de sesiones (2010) Resolución A/ RES/65/226	66.º periodo de sesiones (2011) Resolución A/ RES/66/175	67.º periodo de sesiones (2012) Resolución A/ RES/67/182
Brasil	Abstención	Abstención	Abstención	Abstención
India	Contra	Abstención	Contra	Contra
Sudáfrica	Abstención	Abstención	Abstención	Abstención
México	A favor	A favor	A favor	A favor
Nigeria	Contra	Abstención	Abstención	Abstención
Indonesia	Contra	Contra	Abstención	Abstención

Fuente: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Datos compilados por la autora.

Para sensibilizar al gobierno brasileño sobre esa cuestión, Conectas promovió en 2011 reuniones entre activistas iraníes y representantes del gobierno y de la sociedad civil brasileña para exigir una posición más firme de Brasil. Al mes siguiente, Brasil votó a favor de una resolución en el CDH que nombraba a un Relator Especial para Irán. Conectas sigue desde entonces la posición de Brasil respecto a Irán, y se sirve de los medios de comunicación para sensibilizar al gobierno y a la sociedad civil respecto a ese tema, con la publicación de artículos de opinión y ofreciendo información sobre el tema.

ii Coaliciones internacionales: BRICS e IBAS

Las coaliciones IBAS (India, Brasil y Sudáfrica) y BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica) han recibido atención en el ámbito internacional por reunir a las denominadas potencias emergentes o ascendentes. Lo que las une es la promesa de ser una alternativa a la distribución de poder centrada en Europa y Estados Unidos, mediante una agenda de reforma de la gobernanza global y de refuerzo del eje Sur-Sur. Los derechos humanos ocupan un papel destacado en esas dos coaliciones, que merecen una mayor atención de los investigadores. Como se mencionó en la *Introducción* a este texto, pese a no haber sido creadas con el mandato expreso de promover y proteger los derechos humanos —tal como el Consejo de Derechos Humanos de la ONU—, las decisiones tomadas por IBAS y BRICS tienen un alto potencial de repercutir sobre esos derechos. Esas agrupaciones ofrecen asimismo la oportunidad de llevar a cabo tareas conjuntas de *advocacy* sobre temas que interesen a la sociedad civil de sus países miembros.

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores,

IBAS es un mecanismo de coordinación entre tres países emergentes, tres democracias multiétnicas y multiculturales, que están determinados a contribuir a la construcción de una nueva arquitectura internacional, a unir sus voces en temas globales y a profundizar su relación mutua en diferentes áreas.

(BRASIL, [200--a]).

En ese foro, el tema de los derechos humanos se ha considerado central, y ha sido un tema específico de las declaraciones oficiales de las cumbres y se ha citado en el documento final de las cinco cumbres presidenciales realizadas hasta la fecha.¹¹ Además, el IBAS ha demostrado previamente voluntad y capacidad de coordinación política en áreas con repercusiones sobre los derechos humanos. Ejemplo de ello son el posicionamiento de ese grupo ante las crisis en Oriente Medio (entre otros, la Misión del IBAS en Siria en agosto de 2011 y la Declaración del IBAS sobre el conflicto en Gaza, de noviembre de 2012), así como en posicionamientos conjuntos en el CDH (entre otros, la propuesta de resolución sobre el derecho a la salud y el acceso a los medicamentos, en el 12.º periodo de sesiones del Consejo en 2009).

Un ejemplo de acción de Conectas se produjo cuando comenzó a anunciarse

una segunda misión del IBAS para Siria, que no llegó a hacerse realidad. Conectas cuestionó los resultados de la primera misión y afirmó estar preocupada con:

el anuncio de una posible segunda misión a Siria, en vista de que la primera resultó ser una solución frágil y sin resultados efectivos para las víctimas de violaciones de los derechos humanos. [A la entidad le] preocupa el hecho de que el Gobierno sirio utilice al IBAS para legitimar sus acciones, al declarar que está dialogando y cooperando con países del sur, sin demostrar un compromiso real en cesar inmediatamente la represión.

(CONECTAS, 2011, s/p).

En el caso de los BRICS, la identidad del grupo y la importancia acordada a los derechos humanos son menos evidentes.¹² Según el Ministerio de Relaciones Exteriores,

como agrupación, el grupo de los BRICS tiene un carácter informal y ofrece para sus cinco miembros un espacio para (a) el diálogo, la identificación de convergencias y la conciliación respecto a diversos temas; y (b) la ampliación de contactos y cooperación en sectores específicos.

(BRASIL, [20--b]).

Pese a que las cuatro primeras declaraciones tocaran cuestiones como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la cuestión de los derechos humanos fue abordada de manera meramente tangencial. La primera mención expresa a esos derechos se dio en la Declaración final de la V Cumbre (Durban, 2013), mencionando los veinte años de la Conferencia de Viena y apuntando la posibilidad de una cooperación sectorial en el área de derechos humanos.¹³ El texto también incluyó una mención sobre la necesidad de garantizar un amplio acceso humanitario en el caso del conflicto sirio, ampliando significativamente el alcance de las declaraciones oficiales del grupo. Hasta entonces, los BRICS se habían limitado a reforzar la idea de una solución no militar al conflicto, así como la necesidad de respetar la soberanía e integridad territorial de Siria, el mismo modelo de declaración adoptado anteriormente para otras situaciones de conflicto (como Afganistán, Libia, la República Centroafricana e Irán).¹⁴

En la cuestión específica del tratamiento de la crisis siria por los BRICS, Conectas llevó a cabo una acción de incidencia que perseguía incluir, en la Declaración de la quinta cumbre, una mención expresa de defensa del acceso humanitario sin restricciones y seguro a todo el territorio sirio. Antes de la cumbre, Conectas se reunió con representantes del MRE en Brasilia para conocer cuál era la posición de Brasil al respecto. Además, esa organización procuró informar al público sobre el impacto que las decisiones tomadas conjuntamente por los países de los BRICS pueden conllevar para los derechos humanos en Brasil y en el extranjero. Conectas también se alió con otras organizaciones humanitarias y de derechos humanos de diferentes países para el caso de Siria, que dio lugar a una mención sobre ese país en la declaración final del grupo.¹⁵

2.3.2 Actuación de los países emergentes mediante las relaciones bilaterales

i Visitas oficiales de autoridades: timidez ante violaciones graves

Si tomamos el caso de Brasil, es posible observar que su política exterior se ha caracterizado por ser reacia a dar prioridad a los derechos humanos en sus relaciones bilaterales, sobre todo durante la visita de altas autoridades a otros países. Una hipótesis para la timidez de Brasil ante las graves violaciones en países con los que mantiene relaciones diplomáticas, tales como Zimbabue, es que, por ser escenario de violaciones en su propio territorio, Brasil siente no tener autoridad moral para criticar a otros países.

De hecho, el argumento del “tejado de vidrio” ya fue invocado por la propia presidenta Dilma Rousseff para justificar la ausencia de crítica por parte de Brasil a notorias violaciones en países a los que realizó visitas oficiales, tales como Venezuela (PRESIDENTE..., 2011) y Cuba,¹⁶ que visitó en febrero de 2012. Cuando se le preguntó sobre su silencio ante la existencia de presos políticos en territorio cubano, la presidenta alegó asimismo que, si había que hablar de derechos humanos, era preciso tratar de la cuestión de Guantánamo. Aprovechando la sugerencia de la presidenta, dos meses después, con ocasión de la visita oficial de Rousseff a Estados Unidos, Conectas solicitó que la presidenta tratara de cuestiones de derechos con su homólogo, Barack Obama, incluyendo las violaciones en la base de Guantánamo. Sin embargo, según datos oficiales, la cuestión no se trató en la visita a Estados Unidos.¹⁷

Para Conectas, las visitas oficiales son oportunidades que deberían utilizarse en favor de los derechos humanos, pues constituyen un canal privilegiado en que no dejan de tratarse otros temas igualmente delicados, como las divergencias en torno a políticas cambiarias o proteccionistas.

Cuando se le consultó sobre el caso de Cuba, el gobierno brasileño afirmó —posición que ha reiterado luego— que prefiere que las cuestiones de derechos humanos se traten en ámbitos multilaterales.¹⁸ Sin embargo, en contra de lo que indica esa declaración, se ha observado escasa proactividad por parte del gobierno brasileño para manifestar sus preocupaciones en los espacios multilaterales ante casos de abusos concretos alrededor del mundo.¹⁹

ii Uso de recursos públicos: cooperación humanitaria e inversiones en el exterior

La cooperación internacional incluye iniciativas de cooperación para el desarrollo (aportes económicos para la construcción de infraestructuras, transferencia de tecnologías mediante cooperación técnica y científica, etc.) y de ayuda humanitaria (distribución de alimentos, suministro de médicos y enfermeros, etc.). Ambos tipos de cooperación inciden sobre cuestiones de derechos de la población local.

Una de las conclusiones de las investigaciones llevadas a cabo por Conectas en esa área es que la cooperación internacional de los países emergentes es aún escasa

en cuanto a las sumas invertidas. Otra cuestión preocupante que se ha detectado es que, incluso en el caso de la ayuda humanitaria, no parece haber criterios claros para definir quiénes han de ser los destinatarios en función de la necesidad. El problema resulta patente si analizamos el caso de Siria, por ejemplo.

Con el continuo agravamiento de la crisis siria y la falta de perspectivas de mejora de la situación, la ONU lanzó en junio de 2013 el mayor llamamiento de carácter humanitario de su historia hasta la fecha. En total, se solicitaron US\$ 4400 millones para programas de asistencia humanitaria dentro del país y alrededor del mismo, para atender a más de 6,8 millones de personas con necesidad urgente de ayuda humanitaria, 4,25 millones de desplazados internos y más de 1,6 millones de refugiados en la época del llamamiento.

Teniendo en cuenta la creciente necesidad de recursos para la asistencia humanitaria en Siria, la crisis económica que viene sacudiendo a diversos donantes tradicionales del norte y el proceso de desplazamiento del eje de poder del “Viejo Mundo hacia el Nuevo Mundo”[iv], como algunos gobiernos se enorgullecen de decir, era de esperar que los países emergentes contribuyeran económicamente a la asistencia de una manera más destacada. Sin embargo, si analizamos los datos de la ONU, es posible observar que ninguno de esos factores conllevó cambios significativos en el flujo de donaciones, que sigue procediendo mayoritariamente de los países del Norte.

Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) (UNITED NATIONS, 2013c), de los cerca de US\$ 800 millones recaudados para el Plan de Respuesta Regional para Siria (PRR) en 2013, el 62,9 % habían sido donados por Estados Unidos, Francia, Japón, Alemania, Reino Unido y la Unión Europea. Las donaciones de Estados Unidos, por sí solas, supusieron el 37,2 % de los fondos recaudados. Rusia, por su parte, donó el 1,2 % del total recibido, y las donaciones de China correspondieron al 0,1%. No se registraron donaciones para el PRR de países emergentes como Sudáfrica, India, México, Indonesia, Nigeria o Turquía.

Otro tema que Conectas considera preocupante en el ámbito de las relaciones bilaterales es el uso de recursos públicos a través de bancos nacionales de desarrollo, para financiar la actuación de empresas nacionales en el extranjero, cuya acción —y su potencial de violaciones a los derechos humanos— no se somete a suficientes controles sociales.

Esa situación se repite en ámbitos supranacionales. El anuncio de la creación del Banco de los BRICS durante la Quinta Cumbre de la agrupación, celebrada en Sudáfrica en 2013, encendió una señal de alerta al respecto, pues no se mencionaron criterios de transparencia y de respeto a los derechos humanos en las bases de su fundación, principalmente considerando que el banco financiará, sobre todo, grandes proyectos de infraestructuras con alto potencial de violaciones, especialmente en África.²⁰

En diversas ocasiones se afirmó que uno de los modelos para el nuevo Banco de los BRICS sería el BNDES (Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social de Brasil), que solo en 2013 suministró unos 190 000 millones de reales para financiar proyectos en Brasil y en el extranjero, según el informe del propio Banco.

Cabe destacar que dicho banco ha sido duramente criticado por su falta de transparencia y por la precariedad con que considera las cuestiones de derechos humanos al suministrar créditos a empresas brasileñas para operar en el extranjero. La preocupación es tal que siete entidades brasileñas de la sociedad civil, entre ellas Conectas, enviaron una comunicación conjunta sobre ese tema a la ONU cuando Brasil pasó por segunda vez en el mecanismo del Examen Periódico Universal del Consejo de Derechos Humanos en Ginebra.²⁰

3 Algunas conclusiones

Ese artículo no parte de la premisa de que los países emergentes no estén lo suficientemente comprometidos o capacitados para contribuir positivamente a la protección internacional de los derechos humanos. No obstante, hay aspectos de sus políticas exteriores que pueden y deben ajustarse con el fin de hacer más patente el lugar que ocupan los derechos humanos en sus acciones internacionales. A medida que los países emergentes alcanzan un nuevo nivel de responsabilidad y visibilidad en el escenario mundial, se vuelve aún más inaceptable para esos países ignorar o desconsiderar los derechos humanos en sus decisiones en materia de política exterior.

Se han apuntado diversas causas para la reticencia de los países emergentes a abrazar la causa de los derechos humanos. Tales motivos serían de carácter ideológico, según los cuales los países emergentes no quieren ser reproductores de la lógica “imperialista” de imposición de los derechos humanos, o extremadamente prácticos, como el hecho de que esos países aún convivan con gravísimas violaciones que los dejarían en una situación incómoda de “incoherencia” entre discurso exterior y realidad interna: el conocido argumento del “tejado de vidrio”. Además, hay también causas geopolíticas, según las cuales muchos de los países emergentes conviven con situaciones extremadamente delicadas en sus regiones, lo que les refrenaría de lanzarse de manera más decisiva a debates de derechos humanos en otras partes del mundo, como es el caso de la India y la delicada relación con sus vecinos. Esas y otras causas que se han apuntado exigen un análisis cauteloso y criterioso. Sería sin duda un buen campo de investigación para los *think tanks* dedicados a la política exterior, cada vez más consolidados en los países emergentes.

Sin embargo, hay una causa en torno a la cual las organizaciones de derechos humanos pueden actuar y promover cambios: el bajo costo político de una política exterior que no promueva los derechos humanos.

Respecto a esa causa puede haber una intervención directa de la sociedad civil organizada. Cuanto mayor sea la exigencia de transparencia y responsabilidad en los posicionamientos internacionales de los países, mayor será el costo político de una política exterior que trate los derechos humanos como algo negociable, como un elemento de negociación más en las múltiples negociaciones que se dan entre los países. El aumento del costo político de las posiciones adoptadas internacionalmente que no necesariamente promuevan y protejan los derechos humanos es algo que depende de los movimientos sociales, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales.

REFERENCIA

Bibliografía y otras fuentes

- AGERE et al. 2012. **Universal Periodic Review 2nd Cycle—Brazil** Submission by other relevant stakeholders about: Brazilian obligations to address human rights violations perpetrated by companies, November 28, 2011. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/SubmissionUPRBrazil_BusinessandHR_Conectasanpartners.pdf>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- ALEXANDROFF, Alan S.; COOPER, Andrew F. (eds). 2010. **Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance**. Washington: Brookings Institute.
- AMNESTY INTERNATIONAL. 2012. **Wire**, v. 42, n. 2, march/april. Disponible en: <http://www.amnesty.org/sites/impact.amnesty.org/files/Wire_MarApr_Web.pdf>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013. **Bahrain**: New decrees ban dissent as further protests organized. 7 august 2013. Disponible en: <<http://www.amnesty.org/en/news/bahrain-new-decrees-ban-dissent-further-protests-organized-2013-08-07>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- BERNARDI, Bruno B. 2009. **O processo de democratização e a política externa mexicana de direitos humanos: uma análise ao longo de duas décadas (1988-2006)**. Resumo. 2009. Dissertação (Mestrado)—Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- BRASIL. 1988. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.
- _____. 2012a. Intervenção de Sua Excelência, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Federativa do Brasil, Ministra Maria Nunes do Rosário, Segmento de Alto Nível, Décima Nona Sessão Regular do Conselho de Direitos Humanos, 27 de fevereiro. Disponible en: <www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/Discurso_Ministra_Maria_Rosario_Onu_Direitos_Humanos_fev_2012.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- _____. 2012b. Ministério das Relações Exteriores. Assessoria de Imprensa do Gabinete Entrevista via Twitter com o Porta-Voz do Itamaraty sobre as relações Brasil—Estados Unidos, Brasília, 5 de abril de 2012. Disponible en: <<http://bit.ly/entrevista-mretwitter>>. Visitado en: Nov. 2013.
- _____. 2012b. Intervenção de Sua Excelência, Ministra de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República Federativa do Brasil, Ministra Maria Nunes do Rosário, Segmento de Alto Nível, Décima Nona Sessão Regular do Conselho de Direitos Humanos, 27 de fevereiro. Disponible en: <www.pucsp.br/ecopolitica/downloads/seguranca/Discurso_Ministra_Maria_Rosario_Onu_Direitos_Humanos_fev_2012.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- _____. 2013. Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores por ocasião da 22ª Sessão do Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, Segmento de Alto Nível, 25 de fevereiro. Disponible en: <extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf>. Visitado el: 20 Ago. 2013. <[22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf](http://extranet.ohchr.org/sites/hrc/HRCSessions/RegularSessions/22ndSession/OralStatements/Brazil%20Meeting%203.pdf)>. Visitado el: 20 Ago. 2013.
- CADERNOS ADENAUER. 2012. Potências emergentes e desafios globais. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, ano XIII, n. 2, dezembro.
- CONECTAS DIREITOS HUMANOS. 2011. **Conectas solicita informações ao governo**

- brasileiro sobre direitos humanos na Síria**, 19 de outubro de 2011. Disponible en: <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/conectas-solicita-informacoes-ao-governo-brasileiro-sobre-direitos-humanos-na-siria>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2012. **O Brasil na RPU em 2012 (2º ciclo)**. Disponible en: <http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/3-o-brasil-na-rpu-em-2012-2o-ciclo>. Visitado en: Ago. 2013.
- _____. 2013. **Política Exterior y Derechos Humanos: Estrategias de acción para la sociedad civil**. Una mirada a partir de la experiencia de Conectas en Brasil. São Paulo. Disponible en: http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/CONNECTAS%20Esp_hyper.pdf. Visitado en: Ago. 2013
- FELLET, João. 2012. Em Cuba, Dilma diz que violações de direitos humanos ocorrem em todos os países. **BBC Brasil**, 31 de janeiro, 2012.
- FONSECA J., Gelson. 2012. BRICS: Notas e questões. In: FUNAG. **O Brasil, os BRICS e a Agenda Internacional**. Brasília. Disponible en: <http://www.funag.gov.br/biblioteca/dmdocuments/OBrasileosBrics.pdf>. Visitado en: Nov. 2013.
- HUMAN RIGHTS WATCH. 2013a. **Bahrain: New Associations Law Spells Repression**, 20 June 2013. Disponible en: <<http://www.hrw.org/news/2013/06/20/bahrain-new-associations-law-spells-repression>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013b. **Bahrain: Detained Activists Allege Torture**. 15 May 2013. Disponible en: <<http://www.hrw.org/news/2013/05/14/bahrain-detained-activists-allege-torture>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- JOINT NGO Letter to State Delegations at the United Nations Human Rights Council: Call for Joint Action on Bahrain at the 20th Session of the United Nations Human Rights Council. 2012. **Conectas Direitos Humanos**. 22 June 2012. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/2012_06_21%20-%20Carta%20-%20Joint_Call_Bahrain%20-%20HRC%20Delegations%20-%20HRCnet%20-%20EN.pdf>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- JOINT NGO Letter to the Member States of the United Nations: Supporting Human Rights Accountability and Reform in Bahrain at the UN Human Rights Council. 2013a. **Conectas Direitos Humanos**. 14 February 2013. Disponible en: <http://www.conectas.org/arquivos-site/Joint_Bahrain_Letter_%20HRC%2022_%20FINAL_14_02_2013.pdf>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- JOINT Statement on the OHCHR and the human rights situation in Bahrain. 2013b. **Conectas Direitos Humanos**. Setembro de 2013. Disponible en: <[http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ANEXO%20IX_%20Statement%20on%20the%20OHCHR%20and%20the%20human%20rights%20situation%20in%20Bahrain%20\(3\).pdf](http://www.conectas.org/arquivos/editor/files/ANEXO%20IX_%20Statement%20on%20the%20OHCHR%20and%20the%20human%20rights%20situation%20in%20Bahrain%20(3).pdf)>. Visitado en: Nov. 2013.
- LIMA, Luciana. 2012. Dilma evita discutir direitos humanos e diz que Brasil tem ‘telhado de vidro’. **Carta Capital**, São Paulo, 31 de janeiro de 2012, Internacional.
- PICCONE, Ted; ALINIKOFF, Emily. 2012. **Rising Democracies and the Arab Awakening: Implications for Global Democracy and Human Rights**. Washington D.C.: Brookings, 2012.
- REPÓRTER BRASIL. 2011. **BNDES e sua política social e ambiental: uma crítica da perspectiva da sociedade civil**, p. 2, fevereiro. Disponible en: <http://www.reporterbrasil.org.br/documentos/BNDES_Relatorio_CMA_ReporterBrasil_2011.pdf>. Visitado el: 26 Ago. 2013.
- 77 INTERNATIONAL and regional organizations urge the Human Rights Council to stop attempts to undermine UPR. 2013. **Cairo Institute for Human Rights Studies**, 10 June 2013. Disponible en: <<http://www.cihrs.org/?p=6805&lang=en>>. Visitado el: 25 Ago. 2013.

- SOUTH AFRICA. 2013. **Draft statement by Deputy Minister Ebrahim Ebrahim**, South African Deputy Minister of International Relations and Cooperation at the High-Level Segment of the 22nd Session of the United Nations Human Rights Council, 25 february. Disponible en: <http://www.dfa.gov.za/docs/speeches/2013/ebra0225.html>. Visitado el: 22 Ago. 2013.
- TRUBEK, D. (2012). **Reversal of Fortune?** International Economic Governance, Alternative Development Strategies, and the Rise of the BRICS. Disponible en: http://www.law.wisc.edu/facstaff/trubek/eui_paper_final_june_2012.pdf. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- UNITED NATIONS. 2009. **Promotion and Protection of all Human Rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development**, Resolution A/HRC/RES/12/24, 12 october 2009.
- _____. 2011. Office of the High Commissioner for Human Rights. **Pillay deeply concerned about dire human rights situations in Bahrain**, 5 May. Disponible en: <http://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=10985&LangID=E>. Visitado el: 29 Ago. 2013.
- _____. 2013a. **Statement attributable to the Spokesperson for the Secretary-General on Bahrain. Latest Statements**, 18 July. Disponible en: <http://www.un.org/sg/statements/index.asp?nid=6974>. Visitado el: 25 Ago. 2013
- _____. 2013b. UN Human Righths. **Press briefings notes on Qatar and Bahrain**, 8 January. Disponible en: <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=12916&LangID=E>. Visitado el: 25 Ago. 2013.
- _____. 2013c. High Comissioner for Refuges. **Syria Regional Response Plan – RRP**, 2013 Income as of 19 December 2013. Disponible en: <http://www.unhcr.org/syriarrp6/>. Visitado en: Dic. 2013.
- UOL. 2012. **Em Harvard, Dilma fala sobre Venezuela, corrupção, Copa do Mundo e diz que queria ser bombeira**, 10 de abril, Internacional.

NOTAS

- Entre los trabajos que comparten ese análisis cabe citar: Trubek (2012), Cadernos Adenauer (2012); Alexandroff; Cooper (2010); Piccone; Alinikoff (2012).
- Pese a que las observaciones presentadas en este artículo se inspiran en el trabajo realizado por la autora en *Conectas Direitos Humanos*, las posiciones aquí presentadas no reflejan necesariamente las posiciones institucionales de dicha organización.
- La denominación *Itamaraty* hace referencia a la primera localización del ministerio, en el siglo XIX, en Río de Janeiro, en la casa que perteneció al Conde de Itamaraty.
- La Constitución federal de 1988 determina, en el párrafo II del artículo 4.º, que las relaciones internacionales de Brasil deben guiarse por la “prevalencia de los derechos humanos”.
- Según Pillay, centenares de defensores de los derechos humanos y decenas de profesionales sanitarios fueron detenidos en protestas en el país y, algunos de ellos, llevados al Tribunal Militar. Hubo manifestantes sentenciados a muerte y a cadena perpetua. En junio de 2011, se estableció una Comisión Independiente de Investigación, que encontró graves indicios de violaciones perpetradas por el gobierno. Incluso tras la publicación del informe y de recomendaciones por esa comisión, los abusos continuaron (UNITED NATIONS, 2011).
- Los 27 países que firmaron la primera declaración conjunta sobre Baréin, en el 20.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, fueron: Austria, Bélgica, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Italia, Irlanda, Liechtenstein, Luxemburgo, México, Montenegro, Noruega, Polonia, Portugal, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España y Suiza.
- Los 44 países que firmaron la segunda declaración conjunta sobre Baréin, en el 22.º periodo de sesiones del Consejo de Derechos Humanos, fueron: Albania, Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Botsuana, Bulgaria, Chile, Costa Rica, Croacia, Chipre,

República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Islandia, Italia, Irlanda, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Noruega, Polonia, Portugal, República de Corea, Rumanía, Eslovaquia, Eslovenia, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, Estados Unidos y Uruguay.

8. La situación de los derechos humanos en Baréin continúa despertando preocupación: el gobierno se ha servido de mecanismos legales para restringir las manifestaciones y el derecho de asociación, utilizando leyes específicas para controlar las actividades de organizaciones de la sociedad civil. Además, el gobierno ha reaccionado de manera violenta contra quienes se oponen a esas medidas y aún son comunes los relatos de tortura y detenciones arbitrarias, incluso contra defensores de los derechos humanos. Puede encontrarse información adicional sobre la situación actual y pasada en Baréin en: United Nations (2013a y b); y Human Rights Watch (2013a y b); Amnistía Internacional (2012, 2013) y en la web del Cairo Institute for Human Rights Studies, en una publicación titulada "77 International and regional organizations urge the Human Rights Council to stop attempts to undermine UPR" (2013).

9. Si lo comparamos con los demás países emergentes, México destaca por una pauta de votos más coherente con el compromiso hacia los derechos humanos. Según Bruno Boti, "los cambios en la política exterior mexicana en materia de derechos humanos no fueron el resultado de la presión que ejerció la red transnacional de activistas, como se describe en los modelos bumerán y espiral. Los cambios comenzaron endógenamente en el gobierno, que buscaba basar la nueva situación democrática de México en el exterior mediante compromisos internacionales de derechos humanos. Además, se buscaba asegurar y convencer a las audiencias internacionales sobre la credibilidad de esa nueva postura del Estado mexicano respecto a las reformas democráticas y los derechos humanos" (BERNARDI, 2009, p. 5).

10. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas fue sustituida por el Consejo de Derechos Humanos en 2006. Para saber más sobre la creación del CDH, véase el artículo de Lucía Nader en la edición n.º 7 de la Revista Sur.

11. En la primera Cumbre de Brasilia, en 2006, el texto oficial rezaba: "India, Brasil y Sudáfrica, elegidos para el recién constituido Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, [...] comparten una visión común sobre la reafirmación de la universalidad, indivisibilidad, interdependencia e interrelación de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluyendo la realización y puesta en marcha del Derecho al Desarrollo y la especial protección de los derechos de grupos vulnerables" (párrafo 16). El texto mencionaba asimismo que esos países veían con buenos ojos la adopción de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (párrafo 17). En la cumbre siguiente, en 2007 en Pretoria, la cuestión del derecho al desarrollo vuelve a mencionarse y los países afirman igualmente su compromiso con el Consejo y con su

mecanismo de Examen Periódico Universal (párrafo 14). En 2008, en Nueva Deli, el grupo hace una nueva mención al Consejo de Derechos Humanos de la ONU y afirma que el trabajo de ese órgano "debe desarrollarse sin politización, parcialidades ni selectividad, y debe fomentar la cooperación internacional en la materia" (párrafo 22). Los líderes mencionan también la importancia de un diálogo sectorial en torno a ese tema, con vistas a lograr beneficios mutuos en la protección y promoción de los derechos humanos (párrafo 23). En la cuarta cumbre, celebrada en Brasilia en 2010, los gobiernos reafirmaron la alta prioridad otorgada a los derechos humanos y la importancia de la cooperación en ese ámbito (párrafo 9). Mencionan específicamente la cuestión del racismo, de la discriminación racial y de la xenofobia como un área que requiere atención (párrafo 10). Reconocen asimismo la adopción por parte del CDH de una resolución propuesta colectivamente por los miembros del grupo en el ámbito del acceso a medicamentos (UNITED NATIONS, 2009). Finalmente, en la última cumbre realizada en Pretoria (2011), este grupo repite la "necesidad imperiosa de que la comunidad internacional reconozca y reafirme el rol central del Consejo de Derechos Humanos" (párrafo 39). En ese mismo párrafo se reafirma también que los "líderes han reconocido que el desarrollo, la paz y la seguridad y los derechos humanos están interrelacionados y se refuerzan mutuamente". Además, reafirman su compromiso respecto a la Declaración de Durban y su Plan de Acción, en el contexto de la celebración de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, que tuvo lugar aquel año. Y, en el párrafo 41, destacan la necesidad de cooperar más en los organismos internacionales de derechos humanos y de cooperar con vistas a compartir buenas prácticas nacionales en la materia.

12. En la Cumbre de Nueva Deli (2012), el grupo afirmó que era una "plataforma para el diálogo y la cooperación [...] para la promoción de la paz, la seguridad y el desarrollo en un mundo multipolar, interdependiente y cada vez más complejo y globalizado" (párrafo 3, Declaración de Nueva Deli, 2012).

13. "Celebramos el vigésimo aniversario de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos y de la Declaración de Viena y Plan de Acción y concordamos en examinar posibilidades de cooperación en el ámbito de los derechos humanos (párrafo 23)."

14. "En razón del deterioro de la situación humanitaria en Siria, instamos a todas las partes a permitir y facilitar el acceso inmediato, seguro, completo y sin restricciones de las organizaciones humanitarias a todos que necesiten asistencia. Instamos a todas las partes a garantizar la seguridad de los trabajadores humanitarios" (párrafo 26).

15. Puede verse más información sobre la actuación de Conectas en <<http://www.conectas.org/pt/acoes/politica-externa/noticia/cupula-dos-brics-termina-com-avanco-sobre-a-siria-e-incertezas-sobre-novo-banco>>. Visitado en: Nov. 2013.

16. Es la alegación de que la existencia de problemas

de derechos humanos en Brasil descalificaría a este país para poder realizar cualquier crítica a crisis de libertades y abusos graves en el mundo. Véase el ejemplo de ese argumento en la visita de Dilma a Cuba (LIMA, 2012).

17. Conectas utilizó el canal abierto por el Itamaraty para dialogar con la sociedad vía Twitter sobre la visita de la presidenta a los Estados Unidos en 2012. Véase Brasil (2012b).

18. Ejemplos de declaraciones de Dilma en ese sentido son: "Considero que los derechos humanos no pueden ser objeto de una lucha política y no llevaré a cabo una lucha política al respecto, porque no considero que exista solo un país o un grupo de países que viola los derechos humanos. Por eso, me gustaría discutir esa cuestión siempre multilateralmente, porque sé que esa cuestión se usa políticamente" (UOL, 2012), en Harvard, durante su visita a los EE.UU. Y "quien tira la primera piedra tiene tejado de vidrio. Nosotros, en Brasil, también. Así, yo estoy dispuesta a hablar de derechos humanos desde una perspectiva multilateral" (FELLETT, 2012), afirmó en una rueda de prensa realizada durante su visita a Cuba.

19. El seguimiento por parte de Conectas de la

actuación de Brasil en el Consejo de Derechos Humanos (CDH) de las Naciones Unidas, el principal órgano multilateral en ese ámbito, muestra que Brasil continúa privilegiando el mecanismo del Examen Periódico Universal (RPU) para tratar de problemas de otros países. Aunque sea un instrumento que deba fortalecerse, cabe recordar que cada uno de los Estados Miembros de la ONU pasan por el EPU cada cuatro años y medio. Las crisis de derechos humanos necesitan ser tratadas sin demora y el CDH posee el mandato para ello. Brasil debería fortalecer la capacidad del sistema internacional para reaccionar de forma vehemente contra las violaciones, dondequiera que se produzcan, con el fin de otorgar coherencia a la preferencia manifestada de tratar de las violaciones en los espacios multilaterales y a sus duras críticas a la selectividad del CDH. Para más información sobre el EPU ver Conectas Direitos Humanos (2012).

20. Presentación de Conectas Direitos Humanos sobre Empresas y Derechos Humanos con ocasión de la segunda vez que Brasil pasó por el Examen Periódico Universal de Derechos Humanos, incluyendo la cuestión del Banco Nacional de Desarrollo de Brasil. Véase Agere et al. (2011).

RESUMO

A partir da experiência da organização brasileira Conectas Direitos Humanos em seu trabalho com política externa, este artigo analisa o papel dos países emergentes nas dimensões multilateral e bilateral da proteção internacional dos direitos humanos. As incoerências e desafios encontrados nestes âmbitos são utilizados como ponto de partida para refletir sobre a prática da Conectas e sistematizar estratégias de atuação que possam ser úteis para outras organizações da sociedade civil desejosas de atuar com temas de política externa.

PALAVRAS-CHAVE

Política externa – Direitos humanos – Países emergentes – Sociedade civil – Conectas Direitos Humanos

ABSTRACT

Based on the foreign policy work done by international organization based in Brazil Conectas Human Rights, this article examines the multilateral and bilateral roles of emerging countries in relation to their postures on international human rights protection. The inconsistencies and challenges revealed provide a starting point for reflecting on Conectas' approach and for suggesting a series of strategies that may be useful to other civil society organizations seeking to address foreign policy issues.

KEYWORDS

Foreign policy – Human rights – Emerging countries – Civil society – Conectas Human Rights