

La democracia y los derechos universales frente al auge del populismo

Democracy and universal rights against the rise of populism

Discurso inaugural en el Congreso Internacional por el 70º Aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Instituto de Derechos Humanos de la Universidad de Valencia.

Del 10 al 12 de diciembre de 2018, Valencia, España

Stéphane Dion

Enviado especial ante la Unión Europea y Europa y Embajador de Canadá en Alemania

En esta prestigiosa universidad de Valencia, quiero expresar el placer que siento al pronunciar el discurso inaugural de una conferencia para destacar el 70º aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Mi presentación pondrá de relieve la importancia crucial de esta Declaración y abordará también el riesgo que representa para los derechos humanos el auge actual del populismo en las democracias liberales. Mis observaciones sobre el populismo van sobre todo a centrarse en el continente europeo, el cual incluye mis responsabilidades actuales como embajador de Canadá en Alemania y de Enviado Especial del primer ministro Trudeau ante la Unión Europea y Europa.

Después de haber subrayado la importancia de esta Declaración y el considerable progreso que la misma ha promovido desde el punto de vista del respeto de los derechos humanos, me referiré a las causas de la subida del populismo en Europa, sus consecuencias y los medios para remediar sus efectos negativos.

1. La Carta Magna de la Humanidad

Eleanor Roosevelt, quien presidió la Comisión de las Naciones Unidas que preparó la Declaración Universal de Derechos Humanos, calificó con acierto a ese documento como la Carta Magna de la Humanidad. Como está escrito en su preámbulo, la Declaración dio a la humanidad un "ideal común

para alcanzar". Sus treinta artículos establecen los derechos universales inherentes a la dignidad de cada ser humano: el derecho a la vida, la libertad, la igualdad, la fraternidad, las libertades de opinión, expresión, religión, de desplazamiento, la presunción de inocencia, las libertades políticas y los derechos económicos y sociales. Por primera vez, el estado de derecho - ese principio que quiere que nadie esté por encima de la ley y sin duda no aquellos quienes la formulan - tomó su lugar en el derecho internacional. Traducido a más de quinientos idiomas, este manifiesto humanista ha inspirado a los redactores de una gran cantidad de convenios internacionales y de constituciones nacionales. Después de setenta años, no ha perdido nada de su pertinencia.

Quiero subrayar desde un principio el carácter verdaderamente universal de esos derechos, de los cuales ningún ser humano debería verse privado en nombre de ningún relativismo cultural. Esta declaración no es exclusivamente occidental, tiene un alcance universal. No es porque los derechos hayan sido formulados en una región del mundo que deben estar reservados a esa región. ¡O acaso sólo los griegos pueden tener democracia!

Cuando la declaración fue proclamada en París, el 10 de diciembre de 1948, la Organización de las Naciones Unidas contaba con 58 miembros. Ninguno votó en contra. Hubo 48 votos a favor, dos de los miembros no tomaron parte en la votación y ocho se abstuvieron, incluyendo seis países entonces bajo un régimen comunista, además de Sudáfrica (donde reinaba el apartheid) y Arabia Saudí (que dió como razón la incompatibilidad con la ley Sharía). Pero siete países musulmanes votaron a favor de la Declaración. Los países de todos los continentes, incluyendo Asia y África (la India, China, Tailandia, Etiopía) le dieron su apoyo. Los Estados Unidos, el Reino Unido y Canadá también dieron su consentimiento, pero no sin reticencias ya que estaban preocupados por el cuestionamiento de sus prácticas coloniales o discriminatorias de entonces.

Como canadiense, me siento orgulloso de que haya sido un compatriota mío, John Humphrey, entonces Director de la División de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, quien redactara la primera versión de este documento fundamental. Pero sobre todo estoy orgulloso de que el supiera expresar los derechos de todos los seres humanos, independientemente de su nacionalidad, su religión, su cultura o su étnia.

Nos equivocáramos si despreciáramos la importancia de ese documento tomando como motivo el hecho de que se trataba de una declaración sin fuerza de ley y que los derechos humanos continúan siendo muy a menudo vulnerados. El hecho es que la Declaración Universal y los numerosos convenios y constituciones que inspiró sin duda han contribuido al tremendo avance de los derechos humanos desde 1948.

Es probable que el mundo no hubiera avanzado como lo ha hecho si la Declaración Universal de Derechos Humanos no hubiera sido adoptada y a continuación, en 1963, *la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial*, en 1966 *el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* y *el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, en 1979 *la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, en 1984 *la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Tratamientos Crueles, Inhumanos o Degradantes*, en 1989 *la Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño* y otros convenios con las mismas perspectivas humanistas. El hecho de que las Naciones Unidas y todos los Estados que se han convertido en miembros se hayan comprometido solemnemente a defender los derechos y a luchar contra la discriminación explica en parte los progresos realizados desde entonces.

En su exitoso libro publicado en 2018, *Enlightenment Now*, Steven Pinker expone un balance basándose en el progreso alcanzado.¹ Por ejemplo, mientras que en 1950 la mitad de los países tenían leyes discriminatorias en contra de minorías raciales o étnicas, en 2003 no había más que cinco. En 1900, las mujeres no podían votar más que en un solo país: Nueva Zelanda; hoy, en todos los países donde los hombres tienen derecho a votar las mujeres también tienen ese derecho, con la excepción de un único lugar: la Ciudad del Vaticano. El "derecho a un nivel de vida adecuado", enunciado en el artículo 25 de la Declaración, también ha logrado grandes avances. Mientras que en 1947 la mitad de la población mundial estaba insuficientemente alimentada, en 2015 lo estaba el 13 por ciento. La proporción de personas que viven en condiciones de extrema pobreza (con menos de 1,90 \$ por día) pasó de 41 por ciento en 1986 al 10 por ciento en 2015.

El derecho a la educación, enunciado en el artículo 26 de la Declaración, también ha hecho enormes progresos, lo que enorgullece enormemente a los que somos profesores: en 1950, solamente un tercio

¹ Steven Pinker, *Enlightenment now*, (Nueva York, Penguin Random House, 2018).

de la población mundial estaba alfabetizada; hoy en día el 83 por ciento lo está. La media de años de educación para la población adulta ha aumentado significativamente.² En comparación con el pasado, el rendimiento escolar y el acceso a educación superior no dependen tanto del estatus social de los padres.³

La Declaración no dice nada sobre las discriminaciones relacionadas con la orientación sexual, pero se puede pensar que por extensión ha difundido una filosofía de los derechos que ha contribuido a la lucha contra estas discriminaciones. Solamente veinte países habían despenalizado la homosexualidad en 1970, en comparación con 121 en la actualidad.

Por supuesto, la Declaración en sí misma no explica la razón de tales resultados, pero hubieran sido más difíciles de conseguir si la comunidad internacional no hubiera formulado explícitamente sus aspiraciones y si no se hubiera fijado un "ideal común a alcanzar". Aún nos queda mucho por hacer con relación al respeto a los derechos humanos y es inspirándonos en la Declaración que seguiremos adelante. En este sentido, debemos continuar comprometidos colectivamente para promover tales derechos. Esta es la razón por la que el gobierno de Canadá apoya el Pacto mundial para las migraciones seguras, ordenadas y reguladas que está teniendo lugar, ahora mismo, en Marrakech.

La misma constatación puede hacerse en cuanto al papel clave que ha desempeñado el derecho internacional para la disminución de conflictos armados. Ya no hay guerras entre Estados y el número de guerras civiles ha disminuido a lo largo del tiempo. El número de personas cuyas vidas se han truncado por los conflictos armados es dieciocho veces menor hoy que en 1950. Como escribió Yuval Noah Harari en "Sapiens: A Brief History of Humankind", no somos necesariamente conscientes de esta mejora ya que los conflictos que subsisten atraen nuestra atención.⁴ El retroceso de los conflictos armados se explica por el avance de la democracia y del comercio (¿de qué sirve conquistar los recursos de un país si se puede acceder a ellos estableciendo relaciones comerciales?) y el efecto disuasivo de las armas nucleares. No obstante, no subestimemos el efecto positivo que ha tenido poner

² Åsa Johansson, Yvan Guillemette et Fabrice Murtin, "Looking to 2060: A global vision on long-term Growth", *OECD Economic Policy Paper No. 3, Figure 6: Educational attainment will increase over time*, 2012.

³ OECD, "Equity in Education 2015: Breaking Down Barriers to Social Mobility", *Programme for International Student Assessment (PISA)*, 2018.

⁴ Yuval Noah Harari, *Sapien: A Brief History of Humankind*, (Reino Unido, Harvill Secker Frist, 2014) 410.

fuera de la ley la agresión bélica por el derecho internacional. Desde la creación de las Naciones Unidas, la guerra es ilegal salvo en caso de legítima defensa y con la aprobación del Consejo de Seguridad.

El avance de los derechos no está desvinculado del avance de la democracia. Hoy, según Polity Project, el mundo consta de 103 Estados democráticos, donde vive la mitad de la humanidad. Por supuesto, el grado de perfección de estas democracias varía mucho, pero su número ha aumentado significativamente en el transcurso del tiempo; en 1971 se contaba con sólo 31 Estados democráticos. La expansión de la democracia tiende a favorecer la de los derechos, pues, para retomar la fórmula conocida de Churchill, la democracia es el peor de los sistemas con excepción de todos los demás, especialmente cuando se trata de proteger a los seres humanos tanto de la violencia que proviene de la tiranía como de aquella que proviene de la anarquía.

2. ¿Va a dificultar la ola populista el progreso de los derechos universales y de la democracia?

Desde la aprobación de la Declaración de Derechos Humanos en 1948, la humanidad ha logrado grandes pasos hacia un mundo más justo. Pero aún queda mucho por hacer y nada debe darse por hecho. Un retroceso siempre es posible. En los últimos años, las referencias reconocidas internacionalmente en materia de derechos y democracia, como el índice Freedom House, el Democracy Index 2017 de The Economist o el World Justice Project Rule of Law Index 2017-2018, observan un deterioro de los derechos políticos y las libertades civiles.⁵

Este revés lanza un jarro de agua fría sobre el optimismo exagerado que siguió a la caída del muro de Berlín en 1989 y el colapso de los sistemas comunistas. La famosa predicción de Francis Fukuyama, que anunciaba la prevalencia de la democracia liberal como forma universal de gobierno, se alcanzará quizás un día, pero no sin que la democracia liberal se enfrente a una seria competencia por parte de

⁵ Conferencia sobre Seguridad de Munich, *Munich Security Report 2018: To the Brink - and Back?*, Stiftung Munchner Sicherheitskonferenz, febrero de 2018, <http://www.google.ca/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjfhZa0kLnZAhUPylMKHRf4BX0QFgg4MAI&url=http%3A%2F%2Freport.securityconference.de%2F&usq=AOvVaw1kVF3qxid9Zot3rHGsjug>, pg. 6. ; *2017-2018 WJP Rule of Law Index: Global Press Release*, World Justice Project, 31 de enero de 2018, <https://worldjusticeproject.org/news/2017-2018-wjp-rule-law-index-global-press-release>. ; The Economist Intelligence Unit, *Democracy Index 2017: Free speech under attack*, The Economist Intelligence Unit Limited, 2018, http://pages.eiu.com/rs/753-RIQ-438/images/Democracy_Index_2017.pdf. V-Dem Annual Democracy Report 2018: "Democracy for All?", V-Dem Institute, University of Gothenburg, <https://www.v-dem.net/en/news/democracy-all-v-dem-annual-democracy-report-2018/>.

otros sistemas políticos.⁶ Se piensa sobre todo en el modelo chino de capitalismo autoritario, o en la persistencia de la teocracia, particularmente en ciertos países musulmanes, o simplemente en los dictadores que siguen manteniendo su poder mediante la represión de los derechos humanos. En algunos países, algunos del antiguo bloque comunista, los avances democráticos que ocurrieron al final de la guerra fría fueron más aparentes que profundos, y surgieron gracias al desorden momentáneo de los regímenes autoritarios. Desde entonces, el autoritarismo estatal volvió a ganar fuerza.⁷

En los últimos años se habla mucho del auge del populismo en algunos estados democráticos. Esta ideología populista se presenta por medio de un partido o un líder fuerte que afirma desear socorrer a un pueblo amenazado por élites corruptas, egocéntricas y desconectadas. Esta ideología puede encontrarse en la extrema izquierda (socialismo radical y anticapitalista) o en la extrema derecha (defensa o nostalgia de una nación homogénea). En Europa algunos partidos populistas han llegado al poder en varios países de Europa Central y del Este y en la región de los Balcanes, así como recientemente en Italia, mientras que en otros lugares a menudo son aliados minoritarios de una coalición gubernamental o el principal partido de la oposición. El populismo influye en los programas y en la narrativa de los partidos políticos tradicionales.⁸

No todo es negativo necesariamente en estos movimientos populistas que dicen hablar en nombre del pueblo contra las élites. Esta oposición al *establishment* puede propiciar, en ciertas circunstancias, un cuestionamiento saludable de un consenso general y de una clase política que puede comportarse de manera excesivamente autocomplaciente, distante de la sociedad y de las cuestiones sociales e incapaz de auto-crítica.

Sin embargo, me parece que el populismo oculta tres peligros. En primer lugar, el rechazo de las “élites” también puede promover el rechazo de la ciencia y de los hechos empíricos, y propagar el interés por las teorías de conspiración y las soluciones simplistas y corto-placistas. Esto no crea un clima propicio a la tolerancia, al respeto mutuo y al avance de los derechos humanos. Además, ciertos

⁶ Francis Fukuyama, *The End of History and the Last Man*, (USA, The Free Press, 1992).

⁷ Steven Levitsky and Lucan Way, "The myth of democratic recession", *Journal of Democracy* 26, 1 (2015 2015-88845-58 45-58).

⁸ Markus Wagner y Thomas M. Meyer, “Decades Under the Influence. How Europe’s Parties Have Been Shifting Right”, *Foreign Affairs*, 4 de abril de 2018.

partidos populistas a menudo devalúan las cuestiones medioambientales y la lucha contra el cambio climático, como si fueran caprichos elitistas muy alejados de las preocupaciones reales del pueblo.

En segundo lugar, la tendencia al autoritarismo representa un retroceso para la democracia liberal y el estado de derecho cuando un dirigente populista, en nombre de la protección del pueblo contra las élites, concentra en sus manos poderes y debilita o politiza las instituciones liberales que se oponen a esa concentración: la independencia judicial, la libertad de prensa, el parlamento, la integridad de las instituciones de vigilancia electoral, las autoridades regionales y locales, la libertad académica, etc.

El peligro de este retroceso democrático se deja notar más en países donde las instituciones de la democracia liberal son recientes, están debilitadas por la corrupción y no están bien asentadas en la cultura política. Pero, hasta en las democracias bien establecidas, los populistas pueden realizar avances en denunciando la lentitud y la opacidad de las instituciones y haciendo soñar con un hombre fuerte cuya voluntad vencerá estas dificultades y hará que todo sea más fácil.

En tercer lugar, al presentar al “verdadero pueblo” como una entidad homogénea o como una nación congelada por la historia, algunas manifestaciones del populismo representan una amenaza directa para los derechos humanos y, más concretamente, para los derechos de las minorías. No todos los partidos llamados populistas juegan la baza del nacionalismo que puede inducir tendencias xenófobas. Por esta razón y al igual que otros, me siento incómodo con un concepto que sitúa en la misma categoría a los partidos favorables a la xenofobia y a los que la critican. Me parece que las diferencias, por ejemplo, entre France insoumise y Front national (ahora Rassemblement national), en Francia, o entre Podemos y Vox, en España, son mayores que sus similitudes. El populismo es un concepto que hay que utilizar con precaución.⁹

Asimismo, las principales razones que se han expuesto para explicar la reciente subida del populismo difieren según se trate de populismo de extrema izquierda o de extrema derecha. En el caso del populismo de extrema izquierda, las razones más plausibles están relacionadas con la inestabilidad económica favorecida por la globalización de los mercados, los desplazamientos tecnológicos, las políticas de austeridad, la gran recesión de 2008 y, en Europa, la crisis del euro a principios de esta

⁹ Roger Cohen, “Its time to depopularize ‘populist’”, *New York Times*, 13 de julio de 2018.

década. En los países donde el porcentaje de paro juvenil alcanzaba el cincuenta por ciento, se hubiera podido prever la subida de partidos como Syriza en Grecia, Podemos en España, France insoumise en Francia, o el Movimento Cinque Stelle en Italia.

Sin embargo, la forma de populismo más extendida es el populismo de extrema derecha y su principal factor es la inseguridad etnocultural asociada al miedo a la inmigración, a la diversidad racial, al pluralismo religioso y, más concretamente, el miedo a las fronteras descontroladas.¹⁰ Estos partidos populistas describen la inmigración (y, sobre todo, el Islam) como una amenaza existencial para su cultura nacional y para la civilización occidental. Estos partidos reciben apoyo principalmente de poblaciones blancas y cristianas que viven en zonas étnicamente homogéneas, en proceso de envejecimiento e inquietas por el futuro de su modo de vida. Las campañas destinadas a restringir la inmigración les atraen y les brindan la esperanza de proteger el mundo que conocen.¹¹

La inseguridad ante la inmigración y la diversidad etnocultural se basa en tres factores. Cuando se añade un cuarto factor, ya se dan las condiciones para el populismo xenófobo. El primer factor está relacionado con la competición: el sentimiento de que los emigrantes recién llegados se quedan con los empleos, deprecian los salarios, inundan los servicios públicos y abusan de las prestaciones sociales. El segundo factor es de carácter cultural: se trata de la sensación de que los recién llegados y la diversidad étnica en general alteran los valores y las identidades tradicionales. El tercer factor tiene que ver con la

¹⁰ “El principal elemento común de los partidos autoritarios populistas a ambos lados del Atlántico es la reacción contra la inmigración y el cambio cultural. Factores económicos tales como el nivel de ingresos y las tasas de paro son factores de predicción del voto populista increíblemente débiles”. [TRADUCCIÓN] Ronald Inglehard y Pippa Norris, “Trump and the Populist Authoritarian parties: The Silent Revolution in Reverse”, *American Political Science Association*, 2 (junio de 2017); Véanse también: Nicholas Carnes y Noam Lupu, “It’s Time to Bust the Myth: Most Trump Voters Were not Working Class”, *Washington Post*, 5 de junio de 2017; El País, “Las razones de los votantes de Vot: la inmigración y la unidad de España”, *El País*, 9 de diciembre de 2018; Roger Harding, “Key Findings: A kind-hearted but not soft-hearted country”, *The National Centre for Social Research’s British Social Attitudes* 34, 201; Eric Kaufmann, “Immigration and White Identity in the West: How to Deal With Declining Majorities”, *Magazine Foreign Affairs*, 8 de septiembre de 2017; M. Goodwin, H. Clarke & P. Whiteley, “Yes, immigration really was to blame for Brexit”, *CapX*, 2 de mayo de 2017; Holger Lengfeld y Clara Dilger, “Cultural and Economic Threats: A Casual Analysis of the Party Identification with the Alternative for Germany (AFD) using the German Socio-Economic Panel 2016”, *Zeitschrift für Soziologie*, agosto de 2018; Germán López, “Polls Show Many – Even Most – Trump supporters Really are Deeply Hostile to Muslims and Nonwhites”, 12 de septiembre de 2016; Rose Meleady, Charles R. Seger y Marieke Vermue, “Examining the role of positive and negative intergroup contact and anti-immigration prejudice in Brexit”, *The British Psychological Society*, 2017; Diana C. Mutz, “Status Threat, not Economic Hardship, Explains the 2016 Presidential Vote”, *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 26 de marzo de 2018; Bo Rothstein y Sven Steinmo, “‘Us Too!’ – The Rise Of Middle-Class Populism In Sweden And Beyond”, *Social Europe*, 3 de diciembre de 2018; Nate Silver, “The Mythology of Trump’s ‘Working Class’ Support: His Voters Are better Off Economically Compared with Most Americans”, *FiveThirtyEight*, 3 de mayo de 2016.

¹¹ Philip Auerswald y Joon Yun, “As Population Growth Slows, Populism Surges”, *The New York Times*,

22 de mayo de 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/22/opinion/populist-populism-fertility-rates.html>. *Times*, 22 mai 2018, <https://www.nytimes.com/2018/05/22/opinion/populist-populism-fertility-rates.html>.

seguridad, desde la delincuencia hasta el terrorismo, y se centra fundamentalmente en los musulmanes, a los que se asocia injustamente al extremismo violento.¹²

No obstante, sólo cuando se añade el cuarto factor, se dan las condiciones para una subida del populismo. Se trata del sentimiento de invasión, de la sensación de que el flujo migratorio está fuera de control, como un maremoto que puede producirse en cualquier momento. En tales circunstancias, las fronteras se consideran un coladero para las personas que tratan de abusar del sistema migratorio y se generaliza la impresión de que las autoridades están superadas por los acontecimientos. Resulta difícil que una población sea acogedora cuando ya no confía en la integridad del sistema de inmigración ni en la seguridad de las fronteras.¹³

Por ello, los países democráticos deberán adoptar las medidas necesarias para tranquilizar a sus ciudadanos en relación con el control de las fronteras, protegiendo al mismo tiempo los derechos de los solicitantes de asilo. Más allá de esta cuestión fundamental, habrá que encontrar el modo de incrementar la confianza en la inclusión como condición para que un país obtenga resultados satisfactorios en materia de inmigración en el contexto de la globalización. Hay que encontrar y generalizar los mejores métodos para integrar a los inmigrantes y, a este respecto, Canadá, país de inmigración, está dispuesto a compartir su experiencia para que aprendamos unos de otros. También debemos aprender juntos a prestar una ayuda más eficaz a los países devastados por conflictos, la miseria y, pronto, los cambios climáticos, de lo contrario, los flujos migratorios no harán más que incrementarse.

Como concluyen Steven Levitsky y Daniel Ziblatt en su superventas *How Democracies Die*: “Pocas sociedades en la historia han logrado ser a la vez multirraciales y fundamentalmente democráticas. Es

¹² Richard Wike, Bruce Stokes y Katie Simmons, “European Fear Wave of Refugees Will Mean More Terrorism, Fewer Jobs”, *Pew Research Center*, 11 de julio de 2016.

¹³ Dietrich Thränhardt, “From Welcome Culture to Welcome Realism. Refugee Integration in Germany” en *Refugees and the Media in Germany*, eds. Giovanna dell’Orto e Irmgard Wetzstein (Austria y Grecia, 2017). https://www.uni-muenster.de/imperia/md/content/ifpol/thr_nhardt_dietrich_-_from_welcome_culture_to_welcome_realism_refugee_integration_in_germany.pdf; Meleady, Rose, Charles R. Seger y Marieke Vermue, “Examining the role of positive and negative intergroup contact and anti-immigrant prejudice in Brexit”, *The British Psychological Society (2017)*; Roger Harding, *Key Findings: A kind-hearted but not soft-hearted country*, 2017, The National Centre for Social Research’s British Social Attitudes 34, <http://www.bsa.natcen.ac.uk/latest-report/british-social-attitudes-34/key-findings/context.aspx>.

nuestro reto. También una oportunidad.”¹⁴ Para aprovechar esta oportunidad, Canadá, país de inmigración y de democracia liberal multicultural, está dispuesto a contribuir comparando las mejores prácticas y aprendiendo de los otros países y, por lo tanto, colaborando. La diversidad cultural será un hecho cada vez más común, y la inclusión debe ser la respuesta: la respuesta adecuada.

Cuanto mejor sea la inclusión, en mejores condiciones estaremos para evitar las derivas populistas más peligrosas y para hacer avanzar los derechos universales en todo el mundo. De este modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos, que tanto nos inspira desde hace setenta años, no sólo será “el ideal común a alcanzar” y la Carta Magna de la humanidad, sino también el anuncio de un futuro mejor para las próximas generaciones.

¹⁴ Steven Levitsky y Daniel Ziblatt, “How Democracies Die”, (Nueva York, Crown, 2018), 231.