

Travesías

POLÍTICA, CULTURA Y SOCIEDAD EN IBEROAMÉRICA

AÑO I - Nº 1 - JULIO - DICIEMBRE 1996



UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA
SEDE IBEROAMERICANA. LA RABIDA.



REVISTA

TRAVESIAS. Política. Cultura y Sociedad en Iberoamérica.

DIRECTOR:

Joaquín Herrera Flores (Universidad de Sevilla. España).

SECRETARIO DE REDACCIÓN:

David Sánchez Rubio (Universidad de Sevilla. España).

CONSEJO EDITORIAL:

Horacio Cerutti-Guldberg (Centro Coordinador y Difusor de Estudios Latinoamericanos, UNAM, México); Carlos M. Cárcova (Universidad de Buenos Aires. Argentina); Jacinto Nelson de Miranda Coutinho (Instituto Brasileño de Estudios Jurídicos. Universidad Federal del Paraná. Brasil); Modesto Saavedra (Universidad de Granada. España); Víctor Moncayo (Facultad de Derecho. Universidad Nacional. Colombia); Benny Pollack (School of Politics and Communication. University of Liverpool. Reino Unido); Alberto Filippi (Univertita degli Studi di Camerino. Roma. Italia); Jose Eduardo Faria (Universidad de São Paulo. Brasil); y Juan Marchena (Universidad Internacional de Andalucía. Sede Iberoamericana Santa María de La Rábida. Huelva. España).

CONSEJO ASESOR:

ARGENTINA: Enrique Mari, Arturo Andrés Roig, Alicia Ruiz, Jorge Douglas, Diego Duquelsky y Juan Pegoraro. BOLIVIA: Julieta Montaña. BRASIL: Theotonio Dos Santos, Amilton Bueno de Carvalho, Edmundo Lima de Arruda Jr., Antonio Carlos Wolkmer, Clemerson Merlin Cleve y Miguel Pressburguer. COLOMBIA: Héctor Moncayo y Germán Palacio. COSTA RICA: Franz Hinkelammert y Eduardo Saxe Fernández. CUBA: Pablo Guadarrama. CHILE: Manuel Jacques y Rodrigo Calderón. EL SALVADOR: Antonio González y Benjamín Cuéllar. ESPAÑA: Antonio Enrique Pérez Luño, Juan Ramón Capella, Ramón Soriano Díaz, Javier de Lucas, Antonio Hermosa Andújar, Juan Antonio Senent de Frutos, Vicente Theotonio, Eloísa Díaz Muñoz, Jesús Muñoz de Priego, Félix Salvador, Sebastián de la Obra y José María Seco. ESTADOS UNIDOS: Ofelia Schutte y Helen I. Safa. FRANCIA: Juan Carlos Garavaglia. MEXICO: Oscar Correas, Jesús Antonio de la Torre Rangel, Jorge Witker, José Emilio Rolando Cifuentes y Mario Magallón Anaya. PERU: Ernesto de la Jara. PORTUGAL: Boaventura de Sousa Santos. REINO UNIDO: Lewis Taylor. VENEZUELA: Héctor Silva Michelena y Heinz R. Sonntag.

Edita: UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA,
SEDE IBEROAMERICANA SANTA MARÍA DE LA RÁBIDA

Maquetación e impresión: TECNOGRAPHIC, S.L.

I.S.S.N.: 1136-8780

Depósito Legal: SE-1.692/96

DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD: LOS DERECHOS HUMANOS A LA LUZ DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA

*José Eduardo Faria**

1

Apertura política, estabilización económica y reforma social fueron los grandes desafíos de América Latina a lo largo de la última década. El mayor problema de varias naciones del continente fue tener que afrontarlos al mismo tiempo, pues las respectivas lógicas, ritmos, procesos y horizontes temporales de esos tres desafíos son tradicionalmente distintos y muchas veces conflictivos. La apertura política, por ejemplo, tiende a acarrear altos costos para una minoría y a producir innumerables beneficios a corto plazo para la mayoría. Actualmente, la estabilización económica, por implicar costos elevados para muchos a corto plazo, como recesiones, restricciones salariales, eliminación de subsidios y recorte de los gastos gubernamentales, y la reforma social, por suscitar fuertes resistencias a la supresión de privilegios consagrados bajo la égida de Estados patrimonialistas, a la eliminación de los derechos adquiridos de modo inicuo en el ámbito del régimen burocrático-autoritario y a la adopción de eficaces mecanismos de transferencia de renta, acostumbran a ser lentas y bastante tensas, revelándose a veces vulnerables al riesgo de retrocesos institucionales.

Esa es una de las principales características de la transición democrática latinoamericana: al avanzar progresivamente, en los años 80, la apertura política propició una exacerbada expresión de demandas reprimidas de justicia material, una creciente radicalización ideológica y una explosión de litigiosidad, lo que hizo a los gobiernos entonces elegidos políticamente débiles frente a las presiones corporativas, a los intereses particulares y a los choques redistributivos, comprometiendo su capacidad de remover la intrincada maraña de paradojas, dilemas, distorsiones y contradicciones heredadas del pasado. Condicionados por los más variados límites internos y externos, esos gobiernos tienden a perder la capacidad de ordenar recursos estratégicos, de promover transferencias de renta y de ejecutar de modo tan eficaz como consecuente la acción programática prometida en campaña electoral. Carentes de poder transformador, el problema de esos gobiernos es la reproducción, en mayor o menor grado, de la misma dinámica de las gestiones burocrático-autoritarias a las cuales sucedieron: sectores autoconcentrados en confrontación abierta por los fondos públicos, obteniendo más recursos aquellos con mayor capacidad de movilización, presión, articulación y voz independientemente de cualesquiera criterios de necesidad o de relevancia social.

* Profesor del Departamento de Filosofía y Teoría General del Derecho de la Universidad de São Paulo; investigador del Centro de Estudios Derecho y Sociedad de la USP (Cediso); y autor de *Derechos Humanos, Derechos Sociales e Justicia*, São Paulo, Malheiros, 1994; *Derecho e economía na democratização brasileira*, São Paulo, Malheiros, 1993; e *Justiça e Conflito*, São Paulo, RT, 1992.

A causa de esa vulnerabilidad, que es una de las facetas de la tan invocada "crisis de gobernabilidad" en las naciones del continente, tanto los objetivos de los programas de estabilización económica -control monetario, equilibrio fiscal, reorganización del sistema de previsión, racionalización de la deuda pública, liberalización de los precios, etc.- como las metas de los programas de reforma social -redistribución de renta, corrección de los desequilibrios regionales, efectividad de las políticas públicas, etc.- acaban sin ser concretados en su totalidad. El resultado inexorable es siempre el mismo: la apertura del camino hacia el crecimiento desordenado de las funciones estatales, hacia la subsiguiente pérdida de la capacidad decisoria y selectiva del sector público, hacia tentativas de ajuste fiscal y monetario en zig-zag o movimientos de *stop-go*, hacia el bajo ritmo de expansión económica, el estancamiento de las actividades productivas acompañado de inflación, la multiplicación de los privilegios corporativos, el aumento del desempleo y hacia la ampliación de los coeficientes de marginalidad social, en suma, hacia la elevación general de las incertidumbres y la irracionalidad del proceso decisorio.

Sin estabilización económica y sin reforma social, la democracia, entendida aquí no en la perspectiva de un contrato social programado *ex ante*, sino en la perspectiva de un intrincado proceso en el cual se desenvuelven estrategias de negociación que tienen como resultado *ex post* un orden político nuevo, justo y legítimo, no consigue consolidarse de manera definitiva. Por el contrario, corre el riesgo de tornarse institucionalmente débil, minada por el populismo electoralista, por el pragmatismo decisorio y por una escalada inflacionista, responsable del recrudecimiento de los conflictos distributivos, de la propagación de un individualismo salvaje y de la inviabilidad del cálculo económico racional, revelándose así incapaz de asegurar un progreso material mínimo y de administrar el ejercicio naturalmente conflictivo de la ciudadanía. La secuencia de ese proceso es conocida. En palabras de un agudo observador de la vida política latinoamericana, "como la idea de resolver conflictos por acuerdos es seductora, los gobiernos apelan a la negociación política nada más la oposición a las reformas comienza a manifestarse, pero retoman el estilo tecnocrático cuando los compromisos establecidos en los pactos ponen las reformas en riesgo. De esa manera, los gobiernos prometen amplias consultas políticas e irritan a los probables aparceros emitiendo decretos; publican decretos al tiempo que esperan el consenso; el resultado es que parece faltar a los gobiernos una concepción clara de las reformas y la determinación necesaria para su ejecución. El Estado comienza a ser visto como la principal fuente de la inestabilidad económica. A continuación, entran en escena los adivinos con una nueva fórmula mágica. Toda vez que la confianza en las reformas se debilita, cada nuevo gobierno intenta una ruptura total con el pasado, haciendo alguna cosa de la que aún no se aprendió a desconfiar. Las reformas vician: se precisa de dosis cada vez más fuertes para calmar la falta de esperanza acumulada"¹.

¹ Cfr. Adam Przeworski, "A dinámica política da reforma económica", en *Democracia e mercado no Leste Europeu e na América Latina*, Rio de Janeiro, Dumará, 1994, pp. 248-249. Para un provocativo análisis empírico de la conexión entre estabilización económica, reforma social y democratización, ver John F. Helliwell, *Empirical linkages between democracy and economic growth*, Cambridge, National Bureau of Economic Research, 1992, Working paper n° 4066. Para un análisis del impacto de la inflación sobre la política y del populismo sobre el orden económico, ver R. Dornbusch y S. Edwards, "La macro-economía del populismo en América Latina", en *El Trimestre Económico*, Méjico, 1990, n° 225. Para una visión crítica de ese tratamiento de naturaleza funcionalista, ver Atilio A. Borón, *Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

Por tanto, cuanto más lentas (o postergadas) son la estabilización económica y la reforma social, y cuanto mayor es la apelación a las fórmulas mágicas y a las “políticas de sortilegios” para neutralizar las consecuencias generadas por la frustración y la falta de esperanza acumuladas, más se agravan las desigualdades y más se debilita el acuerdo moral básico del cual dependen el mantenimiento del orden democrático y el funcionamiento de la economía. Y cuanto mayor es la velocidad de ese proceso, menor es la efectividad de los derechos fundamentales restablecidos por la apertura política, una vez que la miseria, las decepciones y la falta de perspectivas minan la estabilidad institucional, se rompen los lazos de solidaridad y se abre camino hacia el “hobbesianismo social”.

Es ése, en términos generales, el campo temático de este trabajo. Nuestro propósito no es analizar el desfase entre la apertura política, la estabilización económica y la reforma social, sino, a partir de él, evaluar su impacto sobre la efectividad de los derechos humanos en el continente. Aunque los procesos de apertura política y transición democrática hayan posibilitado el reconocimiento formal de los derechos humanos por el ordenamiento jurídico en vigor, ¿hasta qué punto, de hecho, vienen siendo respetados? ¿En qué medida, a pesar de su vigencia formal, son materialmente eficaces? Lo que justifica esas indagaciones es la conciencia de que los derechos humanos han tenido, en el continente, una trayectoria histórica paradójica: cuanto más son afirmados, incorporándose al texto de las constituciones y al discurso de los líderes políticos, empresariales, sindicales, comunitarios y religiosos latinoamericanos, más tienden a abrirse interrogativamente en dirección a un futuro siempre concebido como un problema (y jamás visto como certeza).

El escepticismo inherente a esa paradoja debe ser abordado antes como un juicio de hecho que como un juicio de valor. En este momento en que algunas naciones latinoamericanas vienen consiguiendo mantener incólume la democracia representativa, reuniendo las condiciones institucionales mínimas para asegurar la plenitud de los derechos humanos en su sentido liberal-clásico, o sea, como derechos orientados hacia el reconocimiento de la propiedad privada, de la igualdad jurídica y de las libertades de expresión y de iniciativa, las recientes mudanzas económicas del mundo contemporáneo vienen relativizando la autonomía de los Estados nacionales y alimentando una disimulada hostilidad contra la propia idea de democracia en las sociedades periféricas y dependientes. Se trata de un fenómeno que, en el caso específico de América Latina, les afecta justamente cuando se enfrentan ante el desafío de la estabilización de la moneda (cuadros n^o 1 y n^o 2), dado el impacto dispersivo y corrosivo (a) de la inflación sobre la economía, (b) de una deuda externa superior a 400 billones de dólares USA, que compromete el efectivo poder de intervención y dirección de los gobiernos, reduciendo así su capacidad de consolidar la transición democrática con programas comprensivos de reforma social, y (c) de las políticas de modernización conservadora en sociedades estigmatizadas por la pobreza relativa y por la miseria absoluta de más de dos tercios de sus respectivas poblaciones.

Cuadro nº 1						
Crecimiento del PIB per capita e inflación (Años 80)						
	PIB per capita			Inflación		
	1985	1989	1990	1985-89	1989	1990
Argentina	-2,1	-5,6	-1,8	468,6	4.923,8	1.344,4
Brasil	2,2	1,2	-5,9	489,4	2.337,6	1.585,2
Bolivia	-1,8	-0,1	-0,2	192,8	16,6	18,0
Chile	4,4	8,0	0,3	19,8	21,4	27,3
Colombia	2,7	1,5	2,1	24,5	26,1	32,4
México	-1,3	0,9	1,7	73,8	19,7	29,9
Perú	-	13,2	-6,8	443,2	2.775,8	7.649,7
Venezuela	-1,1	-10,1	3,2	32,5	81,0	36,5

Fuente: Cepal, 1990 y 1991.

¿Por cuánto tiempo la democracia representativa tan arduamente conquistada en el continente a partir de los años 80 podrá coexistir con ortodoxas políticas monetarias limitadoras de la demanda, responsables de la reducción de la producción por habitante, de la tasa de uso de la capacidad de producción disponible y de la formación de capital y de un consiguiente deterioro en la distribución de la renta y del patrón de vida de importantes contingentes de población? ¿Cómo podrá la democracia representativa subsistir sin un aparato estatal efectivamente capaz de corregir -o por lo menos atenuar- las profundas desigualdades sociales, sectoriales, regionales y étnicas? ¿Tendrá condiciones para sobrevivir en contextos profundamente marcados por brutales diferencias de renta, derechos y acceso a los bienes y servicios públicos, que minan la ciudadanía substantiva de las mayorías económicamente marginadas justamente cuando más se enfatiza su emancipación política? Es más, ¿de qué modo extender los derechos humanos desde el plano tradicional de los derechos civiles y de la seguridad patrimonial hacia el plano de los derechos a la vida, al trabajo, a la salud, a la educación, a la alimentación y a la vivienda en países estigmatizados por "dualismos estructurales" altamente perversos y por innumerables demandas particulares que implican a sujetos históricos nuevos y portadores de necesidades no encuadrables en las generalizaciones abstractas de las instituciones político-jurídicas forjadas a la luz de los modelos clásicos de Estado de Derecho?

Cuadro nº 2

América Latina: producto interno bruto, consumo, inversión y movimientos externos, 1980-93 (billones de dólares anuales a precios de 1980)

	1980	1981	1990	1991	1993	Medias	Variación		
						1980-81	1990-91		
1. Producto interno bruto	743,2	736,0	825,7	856,9	912,8	735,1	841,3	106,2	
2. Gasto interno	746,3	743,5	762,4	801,8	866,3	744,9	782,1	37,2	
3. Consumo	565,3	565,9	635,2	659,8	702,7	565,6	647,5	81,9	
4. Formación bruta de capital fijo	181,0	177,6	127,3	142,0	163,6	179,3	134,6	(44,6)	
5. Ahorro interno	168,9	170,0	190,5	197,1	210,1	169,5	193,8	24,3	
6. Balanza comercial	(121,1)	(7,5)	63,2	55,1	46,5	(9,8)	59,2	69,0	
a) Exportación de bienes y servicios	103,1	110,5	172,2	179,8	205,5	106,8	176,0	69,2	
b) Importación de bienes y servicios	(115,2)	(118,0)	(109,0)	(124,8)	(159,0)	(116,6)	(116,9)	(0,3)	
7. Efecto de los términos del intercambio comercial	00,0	(5,8)	(42,4)	(49,4)	(62,1)	(2,9)	(45,9)	(43,0)	
8. Transferencias líquidas de fondos (c-d)	11,4	12,6	(25,7)	(11,7)	9,6	12,0	(18,7)	(30,7)	
a) Movimientos de capital *	31,8	37,5	16,0	31,7	53,8	34,6	23,9	(10,8)	
b) Servicio de capital	(19,2)	(27,5)	(29,6)	(27,4)	(27,3)	(23,3)	(28,5)	(5,1)	
c) Subtotal (a+b)	12,6	10,0	(13,6)	4,4	26,5	11,3	(4,6)	15,9	
d) Variación de reservas internacionales **	1,2	(2,6)	12,1	16,1	17,0	(0,7)	14,1	14,8	

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales expresados en dólares de 1980, apud Ricardo French-Davis, "As políticas de ajuste e suas repercussões sócio-econômicas", en *Política Externa*, São Paulo, Paz e Terra, 1994-5, vol. 3, m. 3, p. 37.

Notas: Incluye Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

* Incluye las transferencias unilaterales públicas y privadas (donaciones líquidas).

** Una cifra positiva significa una acumulación de reservas.

En América Latina, con sus tradicionales problemas de inflación, desequilibrio fiscal, endeudamiento externo, concentración de renta, corporativismo, clientelismo, concentración empresarial, corrupción, pobreza y miseria, el desafío planteado por estas indagaciones está en la formulación de modelos políticos y normativos capaces de poner en una perspectiva totalizadora las relaciones asimétricas y multiformes que han fragmentado el espacio político de la democracia representativa en el continente. Ese desafío presupone Estados modernos, eficientes y por encima de todo dotados de poder para promover transferencias fiscales y sociales y para formular, implementar y ejecutar políticas públicas, a partir del establecimiento de prioridades para la promoción de reformas sociales, con el objetivo de eliminar las jerarquías de privilegios, poner fin a la distribución desigual de los “derechos adquiridos”, superar una compleja estructura de prejuicios y responder, de modo tan consecuente como determinado, a las reivindicaciones colectivas en favor de la integración económica por parte de los segmentos sociales marginados. No obstante, ¿hasta qué punto eso es posible en un escenario mundial caracterizado por los fenómenos de la globalización económica, de la transnacionalización de las estructuras de poder, de la flexibilización de las estructuras de producción y de la mercantilización generalizada de los valores sociales, políticos y culturales -factores esos directamente responsables de la gradual erosión de la soberanía de los Estados nacionales-? ¿Cómo obtener una correspondencia entre la competitividad internacional y la reducción de las desigualdades sociales por medio de la acción de Estados eficientes, con un severo control de sus gastos y sometidos a un orden constitucional democrático y pluralista? ¿De qué modo implementar programas sociales con propósitos redistributivos en un momento en que, a causa del debilitamiento de la autonomía del Estado, la decisión política ya no representa un acto de autoridad, exigiendo obediencia, sino un acuerdo negociado y basado en beneficios; en que la política pasa a ser concebida antes como un mecanismo de coordinación que como una instancia de dirección, en que las formas de autorregulación social van ocupando el lugar de los órganos adjudicatarios tradicionales?

2

Estas indagaciones son formuladas en el exacto momento en que las relaciones internacionales se caracterizan por dos movimientos diametralmente opuestos: el de la *globalización o integración económica*, alimentado por los intereses políticos, comerciales y económico-financieros de los oligopolios, de los grandes bancos y de algunos pocos gobiernos nacionales; y el de la *balcanización o fragmentación socio-cultural*, una vez que la globalización es un proceso de decisiones privadas y públicas tomadas en la forma de sucesivos e inacabados desafíos y ajustes, generando intensas transformaciones cuyos orígenes y consecuencias son extremadamente complejos, a causa de sus múltiples dimensiones no económicas. Por un lado, el mundo tenido por “desarrollado” cada vez más se regula por una visión selectiva y oligárquica de la agenda internacional, imponiendo temas bastante recurrentes, como la desregulación de capitales, la generación de formas cooperativas de interdependencia económica, la unificación monetaria, la flexibilización de los sistemas de producción, la estandarización y la homogeneización de los mercados, la creación de grandes bloques comerciales, la emergencia de la Europa del este como nuevo mercado consumidor y la defensa de los cortes drásticos en los gastos públicos de los Estados nacionales, acompañado de la liberalización de muchas de sus obligaciones funcionales y de la priva-

tización de determinados servicios públicos esenciales, como estrategia de neutralización de la crisis fiscal y restauración de las condiciones "mínimas" de gobernabilidad. Por otro lado, las manifestaciones crecientemente violentas de nacionalismo, xenofobia y fundamentalismo religioso, en Europa, en Asia y en Africa, y la degradación de las condiciones de vida de las poblaciones de los países considerados como "en desarrollo", especialmente los de la endeudada América Latina (cuadros nº 3 y 4), frente a la cual las nuevas instancias de poder han revelado poco interés o escasa capacidad de respuesta, se constituyen en explosivo contrapunto del proceso de unificación y flexibilización de la economía mundial.

Cuadro nº 3			
Grupo Andino: deuda externa total (en millones de US\$)			
País	1975	1985	1993(a)
Bolivia	855	4.805	3.623
Colombia	2.746	14.244	16.779
Ecuador	708	8.702	12.493
Perú	5.076	12.885	22.667
Venezuela	1.492	35.335	35.000

Fuentes: IPS, datos del Instituto Nacional de Estadística (Perú), Ministerio de Planificación de Bolivia, Banco Central de Ecuador, Banco de la República (Colombia), Ministerio de Hacienda de Venezuela, Banco Interamericano de Desarrollo e ILZA, 1993.

Cuadro nº 4			
Mercosur: deuda externa total (en millones de US\$)			
País	1975	1985	1993(a)
Argentina	8.171	50.946	60.000
Brasil	23.769	106.147	35.047
Chile(b)	4.762	20.384	19.124
Paraguay	228	1.817	1.249
Uruguay	787	3.920	7.300

Fuente: IPS, con datos de los bancos centrales de Uruguay, Paraguay, Brasil, Argentina, Chile y el BID.

(a) último dato disponible.

(b) Chile no pertenece al Mercosur, pero está incluido en esta lista por sus vínculos cada vez más estrechos con los países miembros del grupo.

En ese escenario de contradicciones, las naciones latinoamericanas han participado más como detentadoras pasivas que como gestoras activas de las ventajas y resultados alcanzados por los organismos internacionales multilaterales que, paradójicamente, ayudaron a crear. En el ámbito de esos organismos, las naciones latinoamericanas muchas veces son tratadas como permanente fuente de problemas, acusadas de violar derechos fundamentales, degradar el medio ambiente, fomentar migraciones, ignorar la propiedad intelectual e imponer el proteccionismo comercial. En la lógica pragmática de las naciones desarrolladas, en cuyo ámbito la creciente integración del mercado de bienes y servicios, la interpenetración de las estructuras empresariales y la conexión de los mercados financieros van condicionando la capacidad de coordinación económica y articulación política de sus Estados, el énfasis ha sido puesto sobre la "revitalización" del libre comercio y la "liberalización" de los agentes productivos, bajo la forma de estrategias de *desregulación*, *deslegalización* y *desconstitucionalización*. Lo que viene alimentando ese énfasis son las sucesivas ondas de transformación tecnológica de los países avanzados, responsables del dislocamiento del eje de competencia del comercio internacional, a partir de los años 90: antes de ellas, la competencia giraba en torno al control de las materias primas estratégicas; hoy, sin embargo, se concentra en torno al control de nuevos procesos y escalas mundiales de producción², lo que tiende a acabar con las ventajas comparativas de las naciones en desarrollo que cuentan con amplias reservas energéticas y mano de obra abundante y barata³.

Sea por medio de la reorganización de las empresas multinacionales, sea por medio de la modernización de la red internacional de proveedores en torno a un gran conglomerado, la globalización económica y la flexibilización de la producción se dan a partir de la ruina de las murallas de la tradicional "economía de las chimeneas". Esto es, con la obsolescencia del paradigma técnico-industrial basado en los conceptos tayloristas y en los métodos fordistas de producción (se trata curiosamente, del mismo paradigma tan perseguido por las dictaduras burocráticos-militares dominantes en América Latina a lo largo de los

² Ver, en ese sentido, "Technology and Economy: the key relationship", relatorio de conclusión del Technology and Economy Programme, O.C.D.E., 1992, y Michael Porter, *The competitive advantage of nation*, New York, The Free Press, 1990. Ver, también, M. Piore y C. Sabel, *The seconde industrial divide*, New York, Basic Books, 1984; Boaventura Santos, "Subjetividade, cidadania e emancipação", en *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, 1991, n.º 22; y Alejandro Portes, "Quando mais pode ser menos: normas trabalhistas, desenvolvimento e economia informal", en *Novos Estudos*, São Paulo, Cebrap, 1993, n.º 35; y el corto pero instigador artículo de José Luis Fiori, "As palavras, as cosas e a nova ordem mundial", en *Monitor Público*, Rio de Janeiro, Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1994, n.º 3.

³ Un buen ejemplo de esa mudanza en el eje de competencia del comercio internacional viene dado por el comportamiento del Este Asiático: en 1960, respondía sólo al 4% de la producción económica mundial; en los años 90, su participación llega al 25%; mientras que el producto nacional bruto en Europa y en Estados Unidos ha crecido a una media del 2,5% a 3% al año, en los últimos 25 años, varios países del Este asiático han conseguido mantener tasas del 6,5% al 7,5%. Las estimaciones son de que, hasta el año 2000, el 40% de todo el poder de compra creado en el mundo estará en el Este asiático; actualmente, los bancos centrales de los países de esa región acumulan ya el 45% de todas las reservas mundiales de divisas. Ver, en ese sentido, Klaus Schwab y Claude Samadja, "A nova ordem económica mundial", en *Exame*, São Paulo, 23/11/94.

años 60 y 70, con sus políticas económicas "orientadas hacia adentro", cerradas a los flujos del comercio internacional en nombre de la prolongación de la "soberanía nacional", mediante un intervencionismo regulatorio que minó la formación de los sistemas relativos de precios, salarios, intereses, cambios y tarifas). Al sustituir el paradigma de base electromecánica prevaleciente hasta la década de los 80, fundado en la fabricación de productos homogéneos y en etapas aisladas, por otro basado en la velocidad de desarrollo de la informática y de las técnicas industriales, propiciando estructuras productivas flexibles, diferenciadas e integradas e introduciendo nuevos patrones de eficiencia, en términos de organización, administración y cualificación de recursos humanos, las ondas de transformación tecnológica de los años 90 aceleraron el declive de la sinergia resultante de las complementariedades inherentes al funcionamiento de las economías nacionales, en cuanto sistemas.

Si es cierto que en un primer momento su apertura hacia el exterior y su progresiva inserción en una economía en proceso de "globalización" propician mayor competitividad y saltos de escala, es igualmente correcto que, en un segundo momento, conllevan una reducción de la soberanía nacional y de la autonomía decisoria, con graves repercusiones sociales y laborales. "La atrofia de los mecanismos de dirección de los sistemas económicos nacionales no es otra cosa que la prevalencia de estructuras de decisiones transnacionales orientadas a la planetarización de los circuitos de decisiones", afirma Celso Furtado, uno de los más conocidos analistas de ese fenómeno. "La cuestión mayor que se suscita hace referencia al futuro de las áreas en que el proceso de formación del Estado nacional se interrumpe precozmente, esto es, cuando aún no se ha realizado la homogeneización en los niveles de productividad y en las técnicas productivas que caracterizan a las regiones desarrolladas. Las disparidades de áreas geográficas de un mismo sistema económico son una característica del subdesarrollo, la cual surge con nitidez en los países de gran extensión territorial. El problema de la pérdida de gobernabilidad se presenta con mayor gravedad en los sistemas económicos aún en formación, como son los países subdesarrollados; (...) el declive de la gobernabilidad redujo el ritmo de la acumulación; son mudanzas estructurales que se traducen en baja tasa de crecimiento y concentración geográfica de renta. Ahora bien, es sabido que esas fuerzas buscan agravar el desempleo en los países ricos y profundizar la miseria en los países pobres. Y, puesto que se trata de un proceso de globalización, es pequeña la posibilidad de modificarle el rumbo con medios de acción de alcance nacional"⁴.

Para los propósitos de este nuestro trabajo, es importante identificar y evaluar tres tipos de consecuencias de este proceso de globalización. El primero de ellos hace referencia a su impacto sobre el mercado de empleo; el segundo, a la redistribución geo-espacial de la producción industrial; el tercero, a la redefinición de las funciones, de los espacios y de los campos de competencia de la política en el ámbito del Estado nacional. Al agotarse un proceso de crecimiento sin un aumento correspondiente en la creación de nuevos puestos de trabajo (fenómeno conocido como "jobless growth"), como se ve en el cuadro de abajo, las ondas de transformación tecnológica de los años 90 mudaron la estructura del mercado de trabajo, convirtiendo el desempleo estructural en la cuestión crítica de la

⁴ Cfr. Celso Furtado, *A construção interrompida*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1992, pp.24-25. En este importante texto, el autor defiende la tesis de que la globalización económica desarticuló por completo los sistemas económicos nacionales, convirtiendo las actuales naciones en simples "áreas o espacios culturales".

economía contemporánea, crearon nuevas formas de relación entre el capital y el trabajo y exigieron un nuevo "modus operandi" de todos los actores del comercio internacional⁵. Con eso se rebajó a los trabajadores en la escala profesional y se provocó la heterogeneización de las relaciones salariales, (a) acentuando el foso entre las ganancias de las diversas categorías de trabajadores, (b) condenando al desempleo crónico a los menos cualificados (cuadro nº 6) y (c) abriendo el camino, de esa manera, tanto a la desradicalización de las demandas obreras como al agotamiento de los modelos socialdemócratas de transformación social y política. La existencia de diversas relaciones salariales (como la vinculación de la remuneración de diversas relaciones salariales exclusivamente a la productividad, el aumento de las jornadas de trabajo acompañado del acortamiento de los períodos de contratación, la expansión del trabajo subcontratado y la consiguiente reducción de los beneficios sociales) y la segmentación del mercado de trabajo (con la recolocación de las unidades productoras, la flexibilización de las condiciones de reclutamiento, la adopción de los contratos por tarea y la tendencia al uso de la mano de obra cada vez más cualificada y menos gravada con costos sociales) terminan (a) fragmentando el movimiento obrero, (b) reduciendo su capacidad de resistencia a la transformación de la "tercerización" en una técnica de control social y, por último, (c) acarreado la propia pérdida del papel "central" de los sindicatos en el proceso político.

Cuadro nº 5
El desempleo en los países avanzados
(tasas de desempleo en % de la fuerza de trabajo)

País	1991	1992
Australia	10,2	11,3
Bélgica	7,7	8,4
Canadá	10,3	11,3
Francia	9,9	10,4
Alemania(*)	6,3	07,0
Holanda	4,4	4,5
Italia	10,3	10,6
Japón	2,0	2,2
España	15,3	14,9
Suecia	3,1	5,2
Suiza	1,5	3,5
Inglaterra	8,8	10,1
EUA	6,9	7,4

(*) datos referidos únicamente a la antigua Alemania Occidental

Fuente: *The Economist Year Book*, 1993.

⁵ En los Estados Unidos, por ejemplo, la producción industrial se duplicó, entre 1970 y 1993, pero el número de empleados en la industria cayó en un 10%. En Francia, entre 1961 y 1991, el porcentaje de empleo industrial cayó en un cuarto; en Alemania e Italia, esa reducción fue del 15%. Cfr. Klaus Schwab e Claude Smadja "A nova ordem econômica mundial", op. cit., p.132.

Cuadro nº 6
Estructura de Desempleo Países Avanzados 1979-1989
En porcentajes de desempleo total

Países	Tasa de Desempleo Total		Desempleo de Jóvenes (1)		Desempleo de Mujeres		Desempleo de Larga Duración (más de 1 año)		Desempleo de Personas con más de 45 años 1988
	1979	1989	1979	1989	1979	1989	1979(2)	1989	
Alemania	3,2	5,6	3,4	8,1	7,9	8,8	-	49,0	47
E.E. UU.	5,8	5,2	11,3	10,5	6,8	5,3	5,9	5,7	30
Francia	5,9	9,4	13,3	19,1	7,9	12,6	27,1	43,9	22
Italia	7,6	10,9	25,6	33,6	13,3	18,7	-	70,4	43
Inglaterra	5,0	7,1	10,3	8,6	3,9	4,2	-	40,8	34
Japón	2,1	2,3	3,4	4,5	1,9	2,3	16,0	18,7	54
Suecia	2,1	1,4	5,0	3,0	2,3	1,4	6,0	6,5	-
CEE	5,7	9,0	-	-	-	-	-	53,7	-
OCDE	5,1	6,2	-	-	-	-	-	33,7	-

Fuente: OCDE, 1991, apud J.E.L. Mattoso, *O novo e inseguro mundo do trabalho nos países avançados.*

Lo que se deriva de todo esto, consecuentemente, es una situación altamente perversa: en tanto que los trabajadores más cualificados acostumbra a desarrollar fórmulas bastante menos conflictivas y mucho más cooperativas de relación con los empleadores, partiendo del "imperativo categórico" de que el mantenimiento de sus puestos de trabajo dependería básicamente del poder de competitividad de las empresas y de su capacidad de ampliar su "market share", los trabajadores menos cualificados tienden cada vez más a ser expulsados o excluidos del sistema productivo de la economía formal. Esos trabajadores, que ya ganaban bastante menos cuando estaban empleados, difícilmente pueden conquistar otros puestos de trabajo, en la medida en que carecen de cualificación profesional suficiente para actuar en el ámbito del nuevo paradigma tecnológico-industrial. Como en un círculo perverso, cuanto más permanecen desempleados, más desfásados van quedando con relación a las innovaciones tecnológicas de las empresas; y cuanto más conscientes se tornan de ese desfase, más se sienten estimulados a emigrar hacia países industrializados en busca de una oportunidad profesional y de una mejora de su patrón de vida. La "sociedad de servicios" inherente a una economía globalizada no pasa de ser, por tanto, una combinación de altas tasas de desempleo con parcelas importantes de población trabajando a tiempo parcial o, si no, precariamente, en la economía sumergida.

Cuadro nº 7
Inmigración de trabajadores
(trabajadores que se trasladaron en busca de empleo)

Origen	Destino	Cantidad
América Latina	EUA	9 millones
Asia	EUA	4 millones
Europa del Este	Europa Occidental	13 millones
Norte de Africa	Europa Occidental	13 millones
Centro y Sur de Africa	Europa Occidental	12,5 millones
India, Paquistán y Sudeste de Asia	Europa Occidental	1,5 millones
Ex-Yugoslavia, Turquía y Or. Medio	Europa Occidental	14 millones
Sudeste Asia	China y Asia Central	1 millón

Fuente: Newsweek, 1993.

La ampliación del ritmo de crecimiento sin una expansión paralela de las tasas de empleo, planteando una especie de "selección biológica" en el mercado de trabajo, en cuya dinámica tienden a sobrevivir sólo los más cualificados y capaces de ejercer múltiples tareas simultáneamente, es una de las principales razones que ha llevado a la mayoría de los sindicatos de trabajadores de diferentes sectores económicos a una posición de debilidad política crónica a lo largo de estos últimos años. Este también es uno de los principales motivos que ha propiciado una creciente desintegración estructural del movimiento obrero urbano. Se trata de un proceso devastador que, examinado desde la perspectiva de una situación límite, viene provocando una progresiva pérdida del eje de actuación de la propia clase trabajadora como actor central en torno al cual se formaban, hasta las décadas 60, 70 y 80, proyectos político-ideológicos "totalizantes".

Por otro lado, las ondas de transformación tecnológica de los años 90 también vienen acarreado la transferencia, hacia los países en desarrollo, de las fases productivas que comprenden trabajo manual, de las que tienen su competitividad basada en el bajo costo de los salarios y de las que exigen un enorme control de su impacto negativo sobre el medio ambiente. Cuanto mayor es esa transferencia, mayor la concurrencia muchas veces salvaje entre mercados de trabajo locales, regionales y nacionales por nuevas oportunidades de inversión, obligando a las naciones en desarrollo a competir entre sí por las contrapartidas muchas veces desfavorables de los grandes conglomerados industriales y financieros⁶. Entre los desdoblamientos más importantes de esa competencia se destacan, por un lado, la con-

⁶ Para un importante y agudo análisis de las consecuencias de ese tipo de concurrencia, ver Boaventura Santos, "Subjetividade, cidadania e emancipação", op. cit., y "O Norte, o Sul e Utopia", en *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, Porto, Afrontamento, 1994; y José Luís Fiori, "As palavras, as coisas e a nova ordem mundial", op. cit.

centralización regional de la riqueza y la concentración del conocimiento en un número bastante restringido de conglomerados transnacionales con enorme poder de colocación y transferencia de recursos productivos y financieros; y, por otro, el debilitamiento del trío Estado-nación-industria nacional que por muchas décadas garantizó, como horizonte espacio-temporal, la dirección y la cohesión simbólica de los países latinoamericanos. A causa de ese debilitamiento (a) los Estados nacionales han comprometido su capacidad de coordinación macroeconómica, (b) pierden las condiciones materiales de establecer criterios políticos y dispositivos jurídicos aptos para permitir la superación de la rigidez de la lógica económica en busca del bienestar colectivo, (c) se revelan incapaces de impedir la transferencia por parte de su poder decisorio hacia las áreas de influencia del capital privado y de los grandes conglomerados empresariales, (d) se enfrentan con dificultades para asegurar la eficacia de sus instrumentos de política industrial basados en la imposición de restricciones a los flujos de capitales y mercancías y, por último, (e) disponen de pocas condiciones políticas y financieras para administrar el costo social de la transformación de las relaciones entre el capital y el trabajo provocada por la sustitución del antiguo paradigma "fordista" por el nuevo paradigma de la "especialización flexible de la producción".

Una de las consecuencias más importantes del debilitamiento del Estado nacional es, como se ve, la pérdida de la centralidad de la política. Con la erosión de las fronteras, en el ámbito de una economía globalizada, la política se "desterritorializa". Y con la proliferación de mecanismos de autorregulación económica, pierde su papel como instancia privilegiada de deliberación, decisión, dirección y protección, tendiendo a operar en una dimensión más coordinadora, bajo la forma de redes formales o informales articuladas por empresas, sindicatos y entidades representativas preocupadas en negociar cuestiones específicas y asegurar intereses particulares. A medida que el proceso decisorio va siendo descentralizado, desterritorializado y transnacionalizado, las decisiones políticas se tornan condicionadas por equilibrios macroeconómicos que representan, más que un mero indicador, un verdadero principio normativo responsable de la fijación de rigurosos límites a las intervenciones reguladoras de los Estados nacionales. Además de ello, como el desarrollo del Estado nacional siempre estuvo estrechamente vinculado a la conformación de la "cultura cívica"⁷, su debilitamiento también acarrea importantes consecuencias en esa materia. Codificando el lenguaje y el derecho, homogeneizando procedimientos burocráticos y la educación escolar, el Estado nacional asegura formas comunes de percepción y raciocinio, o sea, el conjunto de expectativas y creencias compartidas por los ciudadanos en lo referente a los poderes públicos, a la propia sociedad en que viven y al catálogo de derechos y deberes que cada uno considera suyos. "Ante este poder de totalización simbólica encarnado por el Estado", pregunta Lechner, "¿acaso estamos tomando conciencia de lo que significa la actual redefinición de la política para la existencia de un marco de referencia compartido por toda la sociedad?". Responde a esta indagación afirmando que la lógica utilitarista y antiestatista de la globalización económica desprecia por completo "la creación política de las estructuras comunicativas y de las normas éticas en que se insertan los procesos sociales"⁸.

⁷ Ver, en ese sentido, Gabriel Almond y Sidney Verba, *The Civic Culture*, Boston, Little Brown, 1965.

⁸ Cfr. Norbert Lechner, *Los nuevos perfiles de la política: un bosquejo*, Santiago, Flacso, 1993, serie: Estudios Políticos n° 31, p. 17.

El gradual fenecimiento del Estado nacional, cuya soberanía se va deteriorando con la misma velocidad con que la política tradicional se descentraliza, desterritorializa y transnacionaliza, conduce, así, a otra importante cuestión: como la globalización va llevando a la "racionalidad del mercado" a expandirse sobre ámbitos no específicamente económicos, las fronteras entre lo público y lo privado tienden a diluirse y los criterios de eficiencia y productividad a prevalecer a costa de los criterios "sociales" políticamente negociados en la democracia representativa. Cuanto mayor es la capacidad de coordinación de los grupos empresariales, con sus sistemas autorregulados, menor es la capacidad de la política tradicional de posibilitar el control de los procesos sociales -por extensión, menor también es la autonomía del poder público-. La creciente dificultad de los bancos centrales para imponer sus decisiones sobre los flujos internacionales de capitales, la integración del sistema financiero privado a escala mundial, es un ilustrativo ejemplo de esa pérdida de autonomía. Otro buen ejemplo viene dado por la privatización de los servicios esenciales estatales y de las empresas públicas: antes sometidos a controles políticos, se tornan políticamente no controlables cuando pasan a la esfera exclusiva de la iniciativa privada; cuanto más va asumiendo esta áreas antes pertenecientes al Estado, más restringido va quedando el propio espacio de la democracia.

3

Ahí están, en líneas bastante generales, algunas de los más importantes dificultades estructurales para la efectividad de los derechos humanos en América Latina, confirmadas por las diferencias de ritmo, de horizonte temporal, de lógica y de proceso entre democratización política, estabilización económica y reforma social. Si en el plano político del mundo desarrollado, a lo largo de los últimos años, aumentó el número de bienes, valores, intereses y sujetos aptos para ser tutelados por el rótulo "derechos humanos", enfatizándose las conquistas conocidas como "posmateriales" (como el control del medio ambiente, la protección de los intereses "difusos", el reconocimiento de las singularidades de ciertas minorías, la ampliación de las ofertas de placer, etc.), en el plano social de los países latinoamericanos el progresivo debilitamiento del Estado nacional dificulta el reconocimiento de los derechos mínimos de amplios contingentes de sus respectivas sociedades. En ellas, el denominador común continúa siendo (a) *la pobreza absoluta* (que afecta aproximadamente al 31,5% de la población global del continente); (b) *el desempleo disfrazado* (o sea, el subempleo, el empleo informal y la productividad ociosa frente a las posibilidades del aparato productivo existente, que, en 1990, afectaba a más de un tercio de la población) y (c) *el bajo nivel de sus salarios* (medido en términos reales, en la última década, el salario mínimo urbano cayó de 100.0 a 77.1, en Argentina; a 70.6, en Brasil; a 79.7 en Chile; a 50.7, en México; y a 68.6, en Venezuela)⁹.

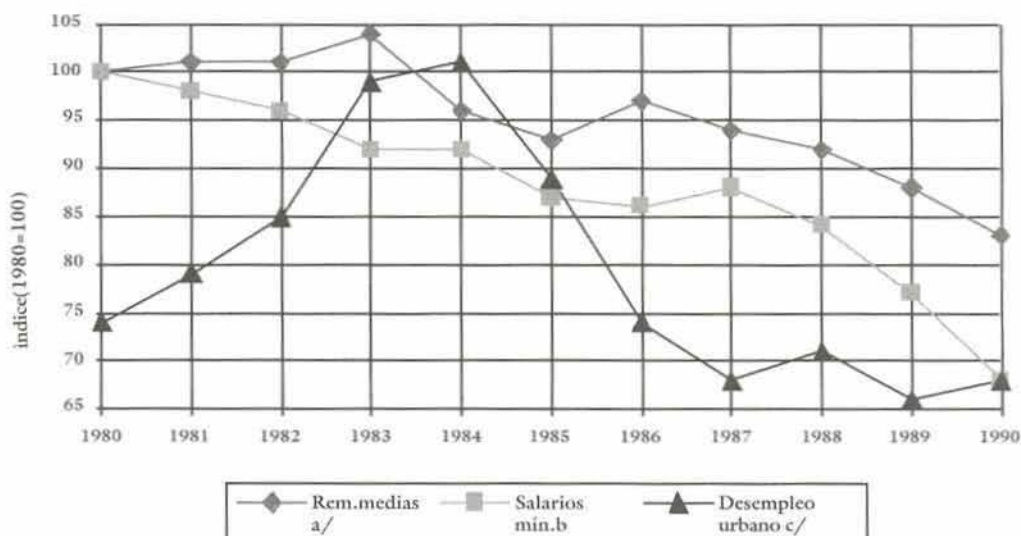
⁹ Cfr. Unicef, Informe de 1992, capítulo relativo a América Latina; CEPAL, *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Santiago, 1989; Norman L. Hicks, *Poverty and Social Development in Latin America*, Washington, The World Bank, 1994; y Ricardo French-Davis, "As políticas de ajuste e suas repercussões sócio-econômicas", op. cit., p. 43.

Cuadro nº 8
Tendencias en la distribución de la renta y pobreza 1980-1989

Países seleccionados	Pobreza Absoluta (%)		Distribución de la renta: participación del 20% más pobre:	
	1980	1989	1980	1989
Argentina	3.0	6.4	5.3	4.2
Bolivia (urbana)	51.1	54.0	3.9	3.5
Brasil	34.1	40.9	2.6	2.1
Colombia (urbana)	13.0	8.0	2.5	3.4
Costa Rica	13.4	3.4	3.3	4.0
Guatemala	66.4	67.0	2.7	2.1
México	16.6	22.6	4.1	3.2
Perú (Lima)	31.1	40.5	6.2	5.7
Total	26.5	31.5	4.6	4.0

Fuente: G. Pasacharopoulos et. alii., *Poverty and Income Distribution in Latin America: the Story of the 1980s* (Washington, World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, 1992 report nº. 27).

Gráfico 1: América Latina
Salarios y desempleo, 1980-90



Fuente: Ricardo French-Davis, "As políticas de ajuste e suas repercussões sócio-econômicas", op. cit., p. 44.

Notas: a/ Media ponderada para las 25 ciudades de mayor índice de población de América Latina
b/ Media simple de los datos para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay.

c/ Media simple de los datos para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala (sólo 1987), Haití, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela.

Los números del cuadro y del gráfico superior revelan que una parte significativa de la población latinoamericana está constituida por "parias", en el sentido atribuido por Hannah Arendt a ese término¹⁰; situados al margen del mercado formal de empleo, esos "parias" se tornan "superfluos" en el ámbito del paradigma económico vigente, pasando así a vivir más en el "estado de naturaleza" -o sea, sin leyes garantizadas en su universalidad, quedando por ello a merced de las innumerables formas de violencia física, simbólica o moral- que en el "estado civil", fundado en el imperio de la ley, en la seguridad jurídica y en el derecho a tener derechos. Condenados a la marginalidad socio-económica y, por tanto, al hambre, al trabajo muchas veces esclavo, a la explotación y a condiciones "hobbesianas" de vida, esos amplios segmentos miserables, indigentes y pobres de la población jamás aparecen, en el continente, como portadores de derechos subjetivos públicos ni como "sujetos de derecho" encuadrados en las garantías fundamentales y en las libertades establecidas por el orden constitucional. Excluidos de él en términos con-

¹⁰ Ver, en ese sentido, *The Human Condition*, Chicago, Chicago University Press, 1958.

cretos, sea por falta de leyes complementarias regulando los dispositivos normativos relativos a la asistencia social, sea por la crónica ineficacia de los servicios gubernamentales de asesoría legal, lo que evidentemente limita su acceso a los tribunales, tales segmentos sólo aparecen como “necesitados” o “hiposuficientes”, esto es, como contingentes sociales invisibles jurídicamente, cuyo único derecho posible es el agradecimiento, la reverencia y la sumisión por las eventuales concesiones graciosas del Estado.

Para estos segmentos, finalmente, ¿cuál es el significado del derecho a la propiedad si no disponen de condiciones efectivas para llegar a ser propietarios? Del mismo modo, ¿cuál es el sentido del derecho a la libre iniciativa si no disponen de tierras para cultivar? ¿Qué representa el derecho a la inviolabilidad del domicilio para aquellos que, en las chabolas, en los guetos y en las periferias, tienen sus barracas, chozas y casas invadidas por la policía y son detenidos sin orden judicial? ¿Cuál es el alcance del derecho a la libre expresión para quien no dispone de los medios necesarios -educación básica, por ejemplo- para expresarse? ¿Qué significado tiene la división de poderes para los que no disponen de medios económicos para el acceso a la Justicia, quedando a merced de los tan degradados servicios gratuitos de asistencia judicial? ¿Cómo es posible que los “excluidos” respeten las leyes si muchos de aquellos cuya responsabilidad es defenderlas las quebrantan sistemática e impunemente? ¿Qué credibilidad tienen las leyes y los códigos cuando muchas de sus normas son editadas y reeditadas conforme a los intereses coyunturales del poder económico? ¿Qué validez tienen los textos constitucionales que conceden derechos imposibles de ser reconocidos o concretados, por ausencia de normas reglamentarias destinadas a hacerlos eficaces en términos tanto formales como materiales?

De hecho, como se desprende de lo que ya fue dicho anteriormente, la ausencia de un sentido mínimo de participación y solidaridad en sociedades con esas características compromete la formulación, implementación y ejecución de políticas públicas a corto, medio y largo plazo destinadas a nivelar ese cuadro de “dualismos estructurales”. Con la ruptura de los nexos mínimos de pertenencia y solidaridad dimanante de esa fragmentación social, consecuentemente, el concepto de “justicia” tiende a desaparecer de la conciencia colectiva y las relaciones de mando y obediencia a caracterizarse por actos de fuerza bruta cuyo único parámetro acaba siendo la propia confrontación entre “incluidos” y “excluidos”. En ese contexto explosivo inherente a la experiencia cotidiana de miseria y violencia generalizada en casi toda América Latina, los riesgos del deterioro tanto de los patrones morales como de los marcos legales son el de un creciente desprestigio de la propia democracia tan arduamente conquistada en los años 80 y el de un consiguiente vaciamiento de su significado como valor fundamental -entre otros motivos porque el caldo de cultivo de sociedades con identidades colectivas amenazadas invariablemente propicia las condiciones “ideal-típicas”¹¹ para un populismo desarrollado y cultivado en nombre del

¹¹ El concepto de “tipo ideal” es aquí utilizado en el sentido dado por Max Weber a ese término. En términos metodológicos el “tipo ideal” corresponde a un proceso de construcción conceptual que abstrae de fenómenos concretos lo que existe, exponiendo cómo se desarrollan formas específicas de acción social. El tipo ideal es un vacío de contenido real, consistiendo en pautas de contratación que permiten los fenómenos sociales en su relatividad; el tipo ideal no es una hipótesis o proposición que puede ser clasificada como verdadera o falsa, sino sólo como válida o inválida según su utilidad para la comprensión significativa de los acontecimientos. Ver, en ese sentido, Max Weber, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, y *Teoria das Ciências Sociais*, Lisboa, Presença, 1974.

restablecimiento de un "sentido de orden" y de la restauración de un "sentimiento de comunidad".

Fabricado por artífices capaces y habilidosos en el manejo de las técnicas productoras de ficción política, recreando el lenguaje para atribuirles funciones inéditas con el objetivo de producir ciertos efectos y estimular reacciones de amor, odio, pasión, desprecio, disciplina, respeto y subordinación, el populismo hoy emergente en América Latina revela la dialéctica perversa de los ambiciosos programas de estabilización monetaria y "modernización económica" que, desde el final de la década pasada, han sido adoptados en el continente. Procurando insertarse en la dinámica del proceso de globalización de la economía y de la especialización flexible de la producción, los gobiernos latinoamericanos vienen promoviendo ajustes estructurales que (a) aumentan la fragmentación social, en vez de neutralizarla; (b) debilitan a las empresas nacionales, con la apertura de las fronteras económicas a los flujos del capital internacional; (c) reducen las dimensiones de las plantas industriales como fuentes generadoras de empleo, a partir de la sustitución del paradigma "fordista" por el nuevo paradigma tecnológico-industrial; y (d) acentúan la marginalidad económica de los segmentos sociales menos organizados, a causa de las políticas ortodoxas de estabilización de la moneda forjadas en base a la racionalidad técnico-instrumental subyacente al "consenso de Washington"¹².

En las experiencias de "modernización" y ajuste económico que siguieron estrictamente las directrices programáticas de ese "consenso" y que, en la visión de sus ideólogos, hasta ahora se mostraron acertadas, como las registradas en Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela, cuyos gobiernos se destacaron por imponer controles rígidos de gasto público, promover la privatización de empresas estatales y de servicios gubernamentales básicos, liberalizar precios, extinguir el proteccionismo comercial, suprimir restricciones al capital internacional y cumplir rigurosamente el cronograma de pago de la deuda externa, provocando así el aumento del desempleo, una significativa reducción de los niveles salariales y un acentuado deterioro en la calidad de los servicios de educación y salud, las distancias sociales y sectoriales no se limitaron a aumentar; también modificaron el perfil de la diferenciación social, dando lugar a una diversificación que se caracteriza por un debilita-

¹² Forjada en el plano teórico a partir de la convergencia de autores como el liberal clásico Friedrich Hayek, el monetarista Milton Friedman y los teóricos de la escuela pública James Buchanan y Mancur Olson, y atemperada con el pragmatismo típico de los economistas que trabajan en las grandes organizaciones burocráticas, el "Consenso de Washinton" es la opinión compartida por el Departamento del Tesoro, por la Reserva Federal y por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, por los ministerios de finanzas de los demás países del Grupo de los Siete y por los presidentes de los veinte mayores bancos internacionales permanentemente oídos por los organismos multilaterales. Ese "consenso" está constituido por diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal para la eliminación del déficit público; 2) cambio de las prioridades con relación a los gastos públicos, con la supresión de subsidios; 3) reforma tributaria, mediante la universalización de los contribuyentes y el aumento de impuestos; 4) adopción de tasas de intereses positivas; 5) determinación de la tasa de cambio por el mercado; 6) liberalización del comercio exterior; 7) extinción de las restricciones para las inversiones directas; 8) privatización de las empresas públicas; 9) desregulación de las actividades productivas; y 10) ampliación de la seguridad patrimonial, por medio del fortalecimiento del derecho a la propiedad. Ver, en ese sentido, John Williamson, "What Washington means by policy reform", en *Latin American adjustment: how much has happened*, Institute for International Economics, 1990.

miento progresivo de las formas asociativas clásicas -entre ellas, las organizaciones sindicales, los movimientos populares, las asociaciones comunitarias, las entidades religiosas y los propios centros de defensa de los derechos humanos-. Se verifica ahí, en el plano interno de cada país latinoamericano, el mismo fenómeno ya apuntado en el plano externo: creciente integración transnacional del mundo resultando de ello la desintegración nacional; la reestructuración de la economía internacional segmentando las sociedades nacionales, al crear circuitos y mercados cerrados entre sí; la especialización de la producción funcionando en cadenas y bloques divididos, aunque económicamente interconectados¹³.

Ya en las experiencias "modernizadoras" actualmente consideradas "problemáticas", como las ocurridas en México y en Brasil, se hizo evidente que la restauración del "libre juego de mercado" por sí solo no genera ni sustenta un orden social mínimamente cohesionado. A pesar de haber seguido casi con toda fidelidad las directrices programáticas del "consenso de Washington", en estos dos países los conflictos distributivos terminaron siendo disfrazados por una espiral inflacionaria que permitió la transferencia de los costes sociales de manera secuencial, o sea, de los sectores más fuertes y articulados, que se valen de los mecanismos de indexación y de las prácticas centralizadas de formación de precios para anticipar la inflación futura, a los sectores más débiles, como las pequeñas y medianas empresas competitivas, que también aseguran la superación de la inflación ya producida, culminando con los sectores más frágiles y desorganizados, como los asalariados, incapaces de obtener la corrección de sus vencimientos en la misma proporción que la depreciación de la moneda, provocando el aumento del ritmo de concentración de renta y agravando, así, el desgarramiento del tejido social. Además del problema de la fragmentación social (que puede ser ilustrado por la emergencia del "secesionismo" entre regiones en Brasil, y por las luchas emancipatorias de Chiapas, en México), estos países también vieron malogrados sus esfuerzos de integración en la economía internacional; esto porque, en vez de obtener una "integración sistémica", o sea, de la sociedad como un todo, se limitaron a conseguir una inserción meramente sectorial, esto es, al nivel de empresas, la mayoría de las cuales con sus núcleos decisivos situados en naciones más adelantadas o incluso en otros continentes.

4

Este es, en suma, el dilema latinoamericano: para no autocondenarse al anquilosamiento y a la degradación de sus estructuras productivas, las naciones del continente no pueden alimentar la ilusión de permanecer cerradas a los impulsos autorregulatorios de una economía globalizada; entre tanto, las alternativas de que disponen para la ampliación de su nivel de competitividad y para la elevación de su presencia en los mercados internacionales amenazan la unidad nacional en la medida en que aumentan el riesgo de desintegración social, degradan la ciudadanía, monetarizan los valores políticos y culturales y minan las bases de la democracia recién conquistada. Para funcionar sin el peligro de los

¹³ Ver, en ese sentido, Norbert Lechner, "A la búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina", en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1991, vol. 129.

retrocesos inherentes a las explosiones de populismo, el régimen democrático depende de grados mínimos de igualdad sustantiva -condición "sine qua non" para la revitalización de un "sentimiento de identidad colectiva"- . En contextos sociales fragmentados, sin embargo, ¿cómo compatibilizar la modernización impulsada por la racionalidad técnico-instrumental del paradigma "pos-fordista" y poner estructuras transnacionales de poder que vacían la autonomía decisoria de los Estados nacionales en la implementación de sus políticas cambiarias, monetaria, fiscal y social con una democracia capaz de ser algo más que un conjunto de reglas y procedimientos que jalonan el proceso político-decisorio -una democracia también concebida como un valor universal en términos de reciprocidad, dignidad y solidaridad?

Hay, evidentemente, un cierto escepticismo en el modo como la cuestión fue tratada. Tal escepticismo, sin embargo, no debe ser entendido como un desistimiento de la lucha por el reconocimiento y por la efectividad de los derechos humanos, por considerarla inviable *a priori*. Al contrario del optimismo idealista y de las antinomias muchas veces presentes en las tradicionales declaraciones de derechos¹⁴, el pesimismo de la razón permite superar visiones a mi modo de ver algo simplistas, limitadas y banales de los derechos humanos abriendo camino de esta manera hacia las nuevas formas de lucha en su defensa. Dejando de lado las concepciones iusnaturalistas tradicionales (que, al operar a través de categorías transhistóricas y esencialistas, buscan convertir diferentes formas de poder y jerarquía en el "orden natural de las cosas") y las conocidas concepciones jurisdicistas (que sufren contradicciones crónicas que serán examinadas más adelante) los derechos humanos abordados desde una perspectiva más política o sustantiva que iusnaturalista clásica o lógico-formal posibilitan acciones siempre inciertas en cuanto a la obtención de resultados concretos a corto plazo, teniendo presente su formalización legislativa, pero potencialmente desafiantes y efectivamente transformadoras a medio y largo plazo. Como

¹⁴ Véase, en ese sentido, los tres tipos de derechos constantes de la Declaración de la O.N.U. de 1948: los derechos y libertades civiles; el derecho a participar del gobierno, directa o indirectamente, por medio de la elección de representantes; y los derechos económicos y sociales. Las dos primeras categorías de derechos se remontan a los siglos XVII y XVIII, consistiendo en los principales objetivos de las revoluciones inglesa, francesa y americana. La última categoría es más reciente, surgiendo en la acción de algunos grupos socialistas, en el siglo XIX, imponiéndose en el siglo XX después de la Segunda Guerra. Los derechos y libertades civiles son, básicamente, derechos contra el Estado, reivindicando libertades individuales que él no puede invadir; en la actualidad los derechos políticos son derechos a participar del *control* del Estado; los derechos económicos y sociales, finalmente, reclaman beneficios a ser garantizados y ofrecidos *por el Estado*, sea por la legislación, sea por la prestación de determinados servicios, sea por la provisión de una renta complementaria. "Ninguna de las tres categorías es necesariamente, en todas las circunstancias, incompatible con una de las demás, o con ambas", afirma C.B. Macpherson. "En ciertas circunstancias, hasta pueden reforzarse mutuamente. Mientras en otras, mucho más frecuentes, algunas de ellas serán, o parecerán ser, incompatibles con las demás (...). Aunque no haya discrepancia lógica entre el derecho civil a la propiedad y los nuevos derechos económicos y sociales, existe una real incompatibilidad entre el derecho de propiedad capitalista y esos nuevos derechos. Los defensores del derecho a la acumulación del capital privado están en lo cierto cuando afirman que ese derecho viene siendo amenazado por los nuevos derechos económicos y sociales", una vez que su "cumplimiento haría disminuir la tasa de acumulación del capital". Cfr. "Os direitos humanos em fins do século XX", en Ascensão e Queda da Justiça Económica, São Paulo, Paz e Terra, 1991, pp. 37-52.

su propia historia revela, en las sociedades divididas en clases y en un mundo dividido en naciones pobres y países ricos, los derechos humanos abordados desde una perspectiva esencialmente política, o sea, como promesa emancipatoria, como palabra-de-orden emancipatorio, casi siempre consisten en una amenaza al orden establecido. En la actualidad la tendencia de las concepciones juristicistas, que acostumbra a aprisionar a los derechos humanos en la formalización de las relaciones capitalistas, es desideologizarlos, definiéndolos (a partir de una visión descontextualizada y ahistórica) como derechos individuales, abstractos y reificados, con pretensión de universalidad, y protegiéndolos con determinadas garantías formales y salvaguardas jurídicas.

En casi todas las naciones latinoamericanas, que se destacan por la fuerte influencia del formalismo jurídico en su cultura política, y, consecuentemente, por el énfasis en una "justicia estática", en detrimento de una "justicia dinámica"¹⁵, se afirma que la democracia sólo es garantizada cuando los derechos humanos son inscritos en una constitución. En la práctica, sin embargo, su reiterada afirmación en los textos constitucionales no ha sido la garantía necesaria y suficiente de su efectividad. Aunque las concepciones juristicistas enfatizan que los derechos humanos deben tener la misma fuerza normativa que la propia constitución, o sea, un valor superior al de las leyes ordinarias, esto no siempre acontece. ¿Por qué? Porque los derechos humanos corren el riesgo de ser pervertidos en el exacto momento en que son institucionalizados jurídicamente. Concebidos históricamente como un mecanismo de protección de los ciudadanos contra el arbitrio del Estado, pueden ser vaciados en la medida en que es el propio Estado quien los regula. "Hay siempre, cuando se invoca la protección de los derechos humanos, una situación de desequilibrio estructural de fuerzas: desequilibrio esencial y no contingente o accidental, por esencia y no por *accidens*. La víctima de la violación, sea un individuo o un grupo, es permanente y estructuralmente subordinada al autor de la violación, dado que la violación parte de una organización que reúne medios de forma permanente, capaces de violar continuamente la dignidad misma de la víctima o de otras en posición semejante"¹⁶.

Dicho con otras palabras, pero llegando a las mismas conclusiones: como los derechos humanos son siempre inseparables de su garantía, según las concepciones juristicistas,

¹⁵ La "justicia estática" corresponde a la capacidad de juzgar de modo uniforme, según reglas dadas y aceptadas; la "justicia dinámica" corresponde a la capacidad de juzgar esas reglas de manera preferencial, favoreciéndose a los desfavorecidos o, si no, proponiéndose la modificación de normas vigentes; es, en ese sentido, una justicia distributiva, que permite poner en cuestión la apropiación y la división de los recursos colectivos y de los fondos sociales comunes. La "justicia estática" es de carácter exclusivamente formal, significando, como afirma Heller, "la aplicación consistente y continua de las mismas normas y reglas a todo y a cada uno de los miembros de un grupo social a los cuales se aplican las normas y las reglas". La "justicia dinámica" es de naturaleza sustantiva, consistiendo en el "proceso por el cual normas y reglas sociales y políticas (válidamente) existentes son testadas, cuestionadas e invalidadas, y, simultáneamente, normas y reglas socio-políticas alternativas son validadas". Cfr. Agnes Heller, *Beyond Justice*, Oxford, Basil Blackwell, 1991, p. 5 y p. 247.

¹⁶ Cfr. José Reinaldo de Lima Lopes, "Direitos humanos: compreensão teórica de sua história recente", en *Revista de Informações Legislativas*, Brasília, n° 95, p. 13. Ver, también, "Justiça e Poder Judiciário ou a virtude confronta a instituição", São Paulo, Mimeo, 1994. Ver, Juan Ramón Capella, *Los ciudadanos siervos*, Madrid, Trotta, 1993; y el provocativo análisis teórico de Issa G. Shivji en *The concept of human rights in Africa*, London, Codesria Book Series, 1989.

y como esas garantías son tradicionalmente por ellas concebidas desde la perspectiva de limitaciones normativas impuestas por el poder constituyente al poder público, en realidad acaban teniendo condiciones de funcionar solamente a partir del propio poder público. Es a causa de esa paradoja que el desafío de la concreción de los derechos humanos en América Latina exige la superación de las concepciones juricidistas en favor de prácticas políticas comprometidas (a) con la reconstrucción ética de los vínculos sociales, (b) con la condición de dignidad humana a ser incorporada en el universo normativo-institucional, (c) con la desalienación “técnica” (dada la distancia entre la vida cotidiana, aprehensible por el hombre común, y la complejidad de las decisiones gubernamentales, exigiendo conocimientos altamente especializados y generando, así, un creciente cinismo en torno a la vida política) y (d) con la sustitución de los “ciudadanos-siervos” (los sujetos formales de derecho que no disponen de poder sustantivo) por “ciudadanos plenos” (capaces de influir en las decisiones fundamentales relativas a la organización de la vida económica y a la construcción de los lugares de la convivencia social).

Hay un cierto carácter utópico en esa propuesta, es cierto. Pero la utopía tiene aquí una connotación más precisa que aquella inherente a su sentido común: “proyecto irrealizable; quimera; fantasía”. Debe ser entendida como la construcción de mundos imposibles destinados a iluminar la formación y la conquista de mundos posibles; como un “horizonte de sentido” para las prácticas políticas y para el ensanchamiento de los espacios públicos de palabra y de acción, como la exploración de nuevas posibilidades y voluntades “en nombre de algo fundamental que la humanidad tiene derecho a desear y por lo que merece la pena luchar¹⁷. Originándose en las condiciones históricas y materiales en que se encuentran los segmentos sociales marginalizados, la utopía así entendida es la posibilidad de lo diverso y de lo original, identificando lo que falta o lo que no se hizo en las organizaciones socio-económicas y político-institucionales de donde nacen la opresión, la explotación y la degradación de la dignidad humana¹⁸. En esta perspectiva, la utopía es “la metáfora de una hipercarencia formulada al nivel al que no puede ser satisfecha: lo más importante en ella, no es lo que dice sobre los valores a ser realizados en el futuro, sino, esto sí, “la arqueología virtual del presente que la hace posible; paradójicamente, lo que es importante en ella es lo que en ella no es utopía”¹⁹. Como elemento constitutivo de la rea-

¹⁷ Cfr. Boaventura Santos, “O Norte, o Sul e Utopia”, en *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*, op. cit., p. 278. Con base en esta definición, el autor afirma que la utopía es doblemente relativa: “por un lado, es una llamada de atención para lo que no existe como (contra) parte integrante, pero silenciada, de lo que existe; pertenece a la época por el modo cómo se aparta de ella; por otro lado, la utopía es siempre desigualmente utópica, en la medida en que la imaginación de lo nuevo es compuesta en parte por nuevas combinaciones y nuevas escalas de lo que existe”.

¹⁸ Sobre la utopía como forma de lucha y como límite de posibilidad humana, ver Franz Hinkelammert, *Crítica à Razão Utópica*, São Paulo, Paulinas, 1988. En las concepciones tradicionales, dice este autor, la utopía apunta los valores a ser realizados en el futuro, de tal modo que su concreción pondría fin a la historia; tales concepciones revisten a la utopía de un cierto fervor religioso en el día final de la redención; es preciso “secularizar” esas concepciones de la utopía, propone Hinkelammert, revelándola en su dimensión constitutiva de la realidad presente.

¹⁹ Cfr. Boaventura Santos, “O Norte, o Sul e Utopia”, op. cit., p. 279.

lidad presente, la utopía se traduce en objetivos históricos y recibe de esa perspectiva concreta su eficacia emocional y su radicalidad revolucionaria. Lo posible será entonces concebido como la transición rumbo a una meta aún no posible, pero finalmente factible. Al postular la factibilidad de la utopía, el presente no es sino un orden provisional que sólo tiene valor en cuanto antesala del futuro”²⁰.

En cuanto “horizonte de sentido”, o sea, dirección en la cual se camina pero a la cual el proceso histórico no se aproxima necesariamente, la utopía se revela así crítica y denunciadora, partiendo básicamente de donde se manifiestan y donde acostumbran ser sentidas las limitaciones estructurales de un modelo dado de orden social, económico, político y cultural, en términos de justicia dinámica y sustantiva. Fue justamente esa concepción de la utopía la que, con todo su potencial desafiante, hizo posible la conversión de los derechos humanos en instrumento fundamental de lucha contra la censura de prensa y la tortura de los presos políticos, en las épocas más negras de las dictaduras militares latinoamericanas, en los años 60 y 70; en instrumento de reivindicación de derechos de ciudadanía y libertades públicas, cuando los generales y sus tecnócratas, viendo erosionadas sus bases de sostenimiento para la permanencia en el poder, en los años 80, optaron por la “apertura lenta, gradual y segura” y por la “transición vía transición”; en instrumento de afirmación de los derechos sociales, cuando las naciones del continente recién democratizadas iniciaron el proceso de reconstrucción de su orden constitucional. Es también esa concepción de utopía la que, desde los años 90, viene estimulando a ciertos segmentos de la población latinoamericana a incorporar en la lucha por los derechos humanos la preservación de sus raíces culturales y valores específicos amenazados de desaparición por la homogeneización de los patrones de comportamiento impuestos por la globalización económica. Del esfuerzo por la protección a la integridad física de los presos políticos hasta la reconquista de su ciudadanía, pasando por el reconocimiento formal de los derechos sociales, de las categorías económicamente oprimidas y marginadas, la lucha por los derechos humanos viene teniendo como resorte propulsor esa lógica utópica de resistencia a las formas explícitas, difusas y simbólicas de violencia, opresión y explotación siempre presentes en lo cotidiano de las sociedades latinoamericanas.

Esa es la lógica que, a mi modo de ver, debe alimentar la lucha tanto por la universalización como por la efectividad de los derechos humanos en las condiciones socioeconómicas actuales de América Latina, pasando ahora del estadio de la resistencia a la supresión de derechos, o a su sistemática violación, a la etapa de la conquista de poderes. O sea, a la fase de formulación, implementación y ejecución de un proyecto capaz de resolver el dilema latinoamericano teniendo presente el desarrollo económico como factor ya de garantía del mantenimiento de la democracia, ya de la expansión de los derechos fundamentales. Por lo que ya fue expuesto, queda claro que la universalización y la efectividad de los derechos humanos requiere, necesariamente, tanto un freno en el ímpetu de la acu-

²⁰ Norbert Lechner, “El consenso como estrategia y como utopía”, en *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago, Flacso, 1984, p. 193. Para un análisis del uso de esa noción de utopía “secularizada” por los movimientos populares en Brasil, ver José Reinaldo de Lima Lopes, “Direito, Justiça e utopia”, y José Eduardo Faria, “Mitos e conflitos: os direitos humanos no Brasil”, en *A crise do direito numa sociedade em mudança*, José Eduardo Faria (org.), Brasília, UnB, 1989. Ver, también, Melillo Dinis do Nascimento, *Direitos humanos e democracia: apontamentos para um outro jeito de caminhar*, Recife, Mímico, 1993.

mulación privada de las riquezas cuanto una disciplina bastante más vigorosa de los sistemas abstractos de la moneda y del poder económico, como condición básica de protección del "mundo de la vida". Contradictoriamente, mientras tanto, como también ya se afirmó, la dinámica interna del nuevo orden económico internacional solamente puede ser preservada (y continuar funcionando como "principio normativo y ordenador" de la vida social) si está plenamente desembarazada de las intervenciones y de los límites que pueden surgir a partir de las diferentes demandas procedentes del "mundo de la vida", en cuyo interior las libertades de los individuos se ejercen concretamente²¹. El conflicto entre esos dos imperativos categóricos excluyentes afecta al espacio público, a las diferentes formas de acción política y al propio alcance de la democracia, en cuanto instancia privilegiada de regulación y coordinación de la vida social, una vez que solamente en este ámbito la autonomía del "mundo de la vida" tiene condiciones de afirmarse contra las pretensiones de dominio de los sistemas de la moneda y del poder.

5

Ante ese conflicto, América Latina hoy se encuentra en una situación que, salvadas las debidas proporciones y singularidades, permite recordar aquella en que se encontraba Europa en las décadas de los años 20 y 30, cuando los cambios económicos provocaron la erosión de las estructuras de poder entonces vigentes, fundadas en el equilibrio entre las potencias, en el automatismo monetario del patrón-oro, en el mercado autorregulado y en el Estado liberal, exigiendo nuevas formas de interrelación entre los sistemas sociales, culturales y productivos y nuevas formas de institucionalización político-jurídica. ¿Cómo crear y desarrollar esas formas originales e inéditas en el continente, conciliando la racionalidad técnico-instrumental de los procesos de modernización económica con la racionalidad normativa de los procesos de modernidad político-jurídica? ¿Cómo puede la sociedad latinoamericana autodeterminar su orden colectivo, en términos de ingeniería institucional, ante un proceso "transnacional" de modernización que compromete la soberanía de sus Estados y torna obsoletos sus instrumentos tradicionales de acción, gestión, control y planificación?²² Ahí está, en términos esquemáticos, el desafío para la universalización y para la efectividad de los derechos humanos en América Latina, en este momento históri-

²¹ Ver, en ese sentido, Jürgen Habermas, "The normative content of modernity", en *The Philosophical Discourse of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1987; Paul Piccone et alii, "Does Critical Theory have a future?", en *Telos*, New York, 1990, n.º 82; y Ben Agger, "The dialectic of desindustrialization: an essay on advanced capitalism", en *Critical Theory and Public Life*, John Forester (org.), Cambridge, The MIT Press, 1985 y Luiz Gonzaga Belluzzo, "O fio da navalha", en *Isto É*, São Paulo, edición de 25 de marzo de 1992. Ver, también, Juan Ramón Capella, *Los ciudadanos siervos*, op. cit.

²² Cfr. Norbert Lechner, "¿Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?", en *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, Santiago, Fondo de Cultura Económica, 1990; y "A la búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina", op. cit., y también, Luiz Gonzaga Belluzzo, "Economía, Estado, Democracia", in *Lua Nova*, São Paulo, Cedec, 1993, n.º 29.

co en que el lugar, las funciones y el campo de competencias de la política vienen siendo redefinidos y redimensionados.

Herederas de la teoría política liberal clásica, las tradicionales concepciones juristas de los derechos humanos tienden a circunscribirlos a los límites estrictos del poder del Estado. El dilema latinoamericano, sin embargo, entreabre las relaciones de poder situadas fuera del ámbito estatal, o sea, aquellas existentes en los demás contextos de la vida social, destacándolas como "espacios de democratización" -lo que exige una visión del campo de la política mucho más amplia que la propiciada por la teoría liberal clásica. "Nuestras prácticas sociales, del mismo modo que constituyen configuraciones de jurisdicciones, constituyen también configuraciones de poderes, de patriarcado, de explotación, dominación y cambio desigual, y el privilegio concedido a una de esas formas de poder depende, como en el caso del derecho, de las relaciones privilegiadas de la práctica concreta con el respectivo contexto estructural. Considerada aisladamente, ninguna de esas formas de poder es política. Política son las redes o las configuraciones de poderes, creadas y recreadas en las relaciones sociales"²³.

Luchar por la universalización y por la efectividad de los derechos humanos significa, de esa manera, formular, implementar y ejecutar programas emancipatorios en el ámbito de esas redes o configuraciones de poderes -programas esos cuyo valor básico es el "sentimiento de civilidad" en que se fundamenta la idea misma de comunidad-. Según esa idea, lo que articularía una totalidad ética, haciendo del conjunto de individuos una "comunidad", no es sistema jurídico-positivo, sino una conexión mucho más profunda, que tiene sus raíces en el "espíritu del pueblo", del cual el sistema jurídico-positivo es sólo y exclusivamente una de sus manifestaciones. Invocar el "sentimiento de civilidad", por tanto, es hacer algo más que exigir el imperio de la ley; es, más allá de eso, promover la extensión de la ciudadanía desde el plano político-institucional hacia los demás planos económico, social, cultural y familiar, mediante el reconocimiento de los derechos de los individuos a influir en los destinos globales de la comunidad.

Fuera del plano estricto de la política institucional, las relaciones sociales actualmente se caracterizan por un poder estigmatizado por la no reciprocidad, o sea, por la instrumentalización de los hombres denunciada por Marx, en pasajes clásicos, en el sentido de que "en la producción social de su existencia", ellos "establecen relaciones necesarias, independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales"²⁴. La reciprocidad, o sea, el reconocimiento del "otro" como hombre libre e igual, permitiendo que la pluralidad de ciudadanos se constituya como un orden colectivo basado en patrones mínimos de respeto, confianza y lealtad exige una nueva percepción de las relaciones sociales a través de la sustitución de la ética utilitaria y de la razón instrumental inherentes al individualismo posesivo por la corresponsabilidad, por la cooperación y por la solidaridad. Esto es, por el "sentimiento de civilidad" arriba mencionado, lo que hace de los valores de la justicia y de la fraternidad el eje central de la consciencia colectiva, convirtiendo la reciprocidad en el ideal de

²³ Cfr. Boaventura Santos, "La transición postmoderna: derecho y política", en *Daxa*, Alicante, Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, 1989, n° 6, p. 250.

²⁴ Cfr. Karl Marx, *Contribuição à crítica da economia política*, São Paulo, Martins Fontes, 1977, prefacio.

emancipación democrática, en la medida en que todos los ciudadanos pasan a ser responsables, en el exacto límite de la libertad, de los beneficios o perjuicios de cada acción social.

Ese no es un escenario en que todos precisan compartir, obligatoriamente, los mismos proyectos y las mismas aspiraciones, pero, esto sí, en que cada uno, actuando a partir de actitudes conscientes y cualitativamente diferenciadas, consigue actuar de modo activo en el proceso de construcción de una ciudadanía plena, constituida tanto en la obligación política vertical entre los ciudadanos y el Estado como en la relación política horizontal de los propios ciudadanos entre sí. “La construcción de un orden democrático”, afirma un agudo observador de la vida política latinoamericana, no es un proyecto histórico que pueda ser deducido de la utopía del consenso. Por definición, lo posible no puede ser circunscrito de antemano. La utopía solamente ofrece un criterio de discernimiento. No permite pensar y actuar sobre la realidad bajo el criterio de lo mejor posible a la luz del consenso. Por medio de la comunidad ideal (no factible) enfocamos lo real en términos de la mejor comunidad posible -pero sin poder definir positivamente cuál es la mejor comunidad posible-. Al concebir el orden posible bajo el punto de vista de la mejor comunidad posible, estamos usando el consenso como criterio de selección para descartar aquellas posibilidades de orden que no descansan en el principio de la comunidad y, en particular, del reconocimiento recíproco. Que es decir, realizamos una determinación negativa del orden deseado: fijar los límites del disenso”²⁵.

La posibilidad de realizar interpretaciones alternativas de la realidad existente, entreabriendo la importancia de la dimensión cultural en el proceso de construcción de una ciudadanía plena, es, en esta línea de argumentación, una de las principales características del principio de reciprocidad. En el caso específico de los derechos humanos, tal posibilidad permite superar los límites de las tradicionales concepciones juristicistas que aún parecen animar a muchos grupos y movimientos sociales dispuestos a resistir ya a la violación de las garantías básicas de los ciudadanos, ya al impacto desmovilizador y despolitizador de la racionalidad técnico-instrumental inherente al paradigma “posfordista”²⁶. Ante la tendencia de esas concepciones a situar los derechos humanos básicamente en un único plano, el político-institucional, y de obtener un consenso difuso en cuanto a sus valores y objetivos, gracias a sus conceptos vagos, indeterminados y sin connotaciones de clase, se hace difícil jerarquizar las prioridades, identificar los enemigos y organizar las luchas concretas destinadas a extender, a ampliar y a intensificar la acción política en todos los espacios estructurales de las prácticas sociales.

²⁵ Cfr. Norbert Lechner, “El consenso como estrategia y como utopía”, op. cit., p. 197.

²⁶ El apego a las concepciones juristicistas por parte de esos grupos y movimientos tiene una explicación lógica. Con el fin de las dictaduras militares y el advenimiento de la democratización, los sujetos pasivos de las violaciones de los derechos humanos dejaron de ser los miembros de las clases medias (como los intelectuales, los artistas, los periodistas, los abogados, etc.), concentrándose, desde entonces, entre los segmentos marginalizados de la población. Sin disponer de capacidad de articulación y medios financieros para llamar a las puertas de los tribunales buscando concretar judicialmente derechos asegurados por el orden constitucional, quedan en la dependencia, para el ejercicio de su ciudadanía, de los servicios técnico-profesionales de asistencia jurídica prestadas por esos grupos y movimientos. Sobre el funcionamiento, la naturaleza y el alcance de esos servicios, ver Celso Campilongo, “Acesso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos”, en *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1991, vol. 315.

Evaluando nuevas pautas hermenéuticas para la interpretación de la realidad socioeconómica, las concepciones no juricistas van mucho más allá de la simple denuncia de las ilusiones homogeneizadoras que permiten a la sociedad representarse bajo la imagen de un orden funcionalmente integrado, unívoco y cohesionado. Recolocan la idea de justicia en el centro de las discusiones -ya no más una justicia abstracta, fundada en criterios metafísicos o trascendentes, sino una justicia *in fieri*, o sea, pensada con base en situaciones concretas y con perspectivas históricas específicas-. También identifican los derechos individuales y los derechos sociales con el "derecho a la eclosión de conflictos", procurando de esa manera impedir que protestas y demostraciones de indignación sean negadas y desequilibradas con el subterfugio de la armonía legal destinada a satisfacer, en su esencia, el deseo de servidumbre y pasividad. Y enfatizan, también, la importancia de la reciprocidad como un proceso que permite combinar formas individuales con formas colectivas de ciudadanía, transformando y ampliando el concepto al crear condiciones para la formación de poderes sociales capaces de contraponerse al poder privado y particularista del capital, compensando así la erosión de la soberanía de los Estados nacionales en el nuevo orden económico internacional.

En suma: a pesar de las enormes dificultades apuntadas a lo largo de estas páginas en cuanto a su concreción, en un momento en que los imperativos de la expansión económica y de la plenitud democrática se presentan como polos opuestos y excluyentes y en que el mapa cognitivo de la política contemporánea se encuentra en fase de reformulación, los derechos humanos continúan siendo un criterio bastante fuerte para conquistar la adhesión inmediata de tantos cuantos sientan la llamada histórica para la revitalización de la libertad y de la dignidad humana; por ese motivo, limitarlos o confinarlos sólo a la esfera de las instituciones políticas gubernamentales y/o aceptar como inexorables las razones, los poderes y las prescripciones que van expandiendo la racionalidad técnico-instrumental del nuevo orden económico internacional es dejar a los hombres a merced de engranajes burocráticos públicos o privados, reduciéndolos única y exclusivamente al estatus de "incluidos" (y, por consiguiente, meros "ciudadanos-siervos") en una economía globalizada y flexibilizada o de "excluidos" (y, en consecuencia, viviendo como "parias", sin condiciones materiales para ejercer y disfrutar los derechos más elementales consagrados por las leyes, por los códigos y por las constituciones en vigor).

Concluyendo, ése es el motivo por el cual no basta establecer un elenco de valores, asegurarles las debidas garantías jurídicas y establecer el control difuso de la observancia de los derechos humanos por los tribunales singulares. Como los derechos tradicionales de la ciudadanía consisten en fuente de legitimidad formal, pero no de poder sustantivo, es preciso desarrollar nuevas formas de participación política y diferenciar las luchas democráticas -formas y luchas capaces de desenmascarar las relaciones de poder ocultas tras las necesidades "naturales" del paradigma "posfordista"-, convirtiéndolas en relaciones de autoridad compartida. A causa del carácter "utópico" de esas formas y de esas luchas, la universalización y la efectividad de los derechos humanos viven hoy una situación paradójica -cuanto más son afirmados, más son negados-; como se caracterizan por reivindicar lo no establecido, apuntando un "horizonte de sentido" para los defensores de la dignidad del hombre libre y emancipado, los derechos humanos se abren hacia el siglo XXI como una simple interrogación, jamás como una certeza.

Traducción de Alfonso de Julios Campuzano