

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

José Eduardo FARIA  
Universidad de São Paulo

## RESUMEN

Partiendo del desajuste existente entre, por un lado, la apertura política y la transición democrática iniciada en Latinoamérica durante los años 80 y, por otro, las políticas de estabilización económica y de reforma social, el autor evalúa el impacto del proceso de globalización económica sobre la efectividad de los derechos humanos en el continente.

## ABSTRACT

Starting from the imbalance which existed between, on the one hand, political openness and the transition to democracy initiated in Latin America during the 1980's, and on the other, the policies of economic stabilization and welfare reform, the author assesses the impact of economic globalization on the effectiveness of human rights in the continent.

## 1

La apertura política, la estabilización económica y la reforma social fueron los grandes desafíos de América Latina a lo largo de la última década. El mayor problema de las distintas 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 costes para una minoría y a producir numerosos beneficios a corto plazo para la mayoría. Por su parte, la estabilización económica —por implicar costes elevados para muchos a corto plazo, como despidos, restricciones salariales, eliminación de los subsidios y recortes en el gasto público— y la reforma social —por suscitar fuertes resistencias a la supresión de los privilegios consagrados bajo la égida de los Estados patrimonialistas, a la eliminación de los derechos adquiridos de modo inicuo en el ámbito de los regímenes burocrático-autoritarios y a la adopción de mecanismos eficaces de transferencia de renta— suelen ser lentas y bastante tensas, y se muestran, a veces, vulnerables al riesgo de los retrocesos institucionales.

Esa es una de las principales características de la transición democrática latinoamericana: en los años 80, el progresivo avance de la apertura política propició una

---

\* Traducido por Antonio Manuel Peña Freire.

exacerbada formulación de demandas reprimidas de justicia material, una creciente radicalización ideológica y una explosión de litigiosidad, lo que tornó a los gobiernos electos débiles frente a las presiones corporativas, a los intereses particulares y a las contiendas redistributivas, al comprometer su capacidad para remover la intrincada red de paradojas, dilemas, distorsiones y contradicciones heredadas del pasado. Condicionados por los más variados intereses externos, tienden a perder capacidad para la localización de recursos estratégicos, para promover transferencias de renta y para ejecutar de modo tan eficaz como consecuente, la acción programática prometida en la campaña electoral. Carentes de poder de transformación, el problema de estos gobiernos es la reproducción, en mayor o menor grado de esa misma dinámica de la gestión burocrático-autoritaria a la que sucedieron: sectores autoconcentrados en confrontación abierta por los dispendios públicos, donde obtienen más recursos aquellos con mayor capacidad de movilización, presión, articulación y voz, independientemente de cualesquiera criterios de necesidad o de relevancia social.

A causa de esta vulnerabilidad, que es una de las facetas de la tan decantada “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 protección social, reducción de la deuda pública, liberalización de los precios, etc.— como de las metas de los programas de reforma social —distribución de la renta, corrección de los desequilibrios regionales, eficacia de las políticas públicas, etc.— no acaban de verse concretizados en su plenitud. El resultado inexorable es siempre el mismo: queda abierto el camino para el crecimiento desordenado de las funciones estatales, para la consiguiente pérdida de la capacidad decisoria y selectiva del sector público, para tentativas zizageantes de ajuste fiscal y monetario o movimientos de “stop-go”, para el bajo ritmo de expansión económica, para el estancamiento de la actividad productiva acompañada de inflación, para la multiplicación de los privilegios corporativos, para el aumento del desempleo y la ampliación de los índices de marginalidad social y, en suma, para la elevación general de la inseguridad y la irracionalidad de los procesos de decisión.

Sin estabilización económica y sin reforma social, la democracia —entendida aquí no ya desde la óptica de un contrato social programado “ex ante”, sino como un intrincado proceso en el cual se desenvuelven estrategias de negociación que tienen como resultado “ex post” una política nueva, justa y legítima— no consigue consolidarse de modo definitivo. Por el contrario, corre el riesgo de tornarse institucionalmente débil, ser minada por el populismo electoral, por el pragmatismo decisorio y por la escalada inflacionista, y responsable de la acentuación de los conflictos distributivos, de la desintegración del 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 latino-americana, “como la idea de resolver los conflictos por acuerdo es seductora, los gobiernos apelan a la negociación política apenas la oposición a las reformas comienza a manifestarse, pero retoman el estilo tecnocrático cuando los compromisos establecidos en los pactos ponen las reformas en peligro. De

esa manera, los gobiernos prometen amplias consultas políticas para luego escandalizar a los probables socios al expedir decretos mientras éstos 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 inestabilidad económica. A continuación entran en escena los encantadores con más fórmulas mágicas. Una vez que la confianza en las reformas es avalada, cada nuevo gobierno intenta una ruptura total con el pasado, haciendo algo de lo que aún no se aprendió a desconfiar. Las reformas quedan viciadas: cada vez son precisas dosis más intensas para calmar la falta de esperanza acumulada”<sup>1</sup>.

Por lo tanto, cuanto más lentas (o postergadas) son la estabilización económica y la reforma social, y cuanto mayor es el llamamiento a fórmulas mágicas y a las “política efectistas” 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 que 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, toda vez que la miseria, las decepciones y la falta de perspectivas minan la estabilidad institucional, desencajan los vínculos de solidaridad y abren el camino para el “hobbesianismo social”.

Es este, en términos sencillos, el campo temático de este trabajo. Nuestro propósito no es analizar el desacompasamiento entre la apertura política, la estabilización económica y la reforma social, sino calcular, a partir de aquél, el impacto que pueda tener 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 en vigor, ¿hasta qué punto, y pese a su vigencia formal, son materialmente eficaces? Lo que justifica estas indagaciones es la conciencia de que los derechos humanos han tenido, en el continente, una trayectoria histórica paradójica: cuanto más afirmados son, al incorporarse al texto de las constituciones y al discurso de los líderes políticos, empresariales, sindicales, comunitarios y religiosos latinoamericanos, más tienden a cuestionarse respecto de un futuro siempre concebido como un problema y jamás como una certeza.

El escepticismo inherente a esta paradoja debe ser encarado antes como un juicio de hecho que como un juicio de valor. En este momento en que algunas de las naciones latinoamericanas están consiguiendo la preservación de la democracia

---

1. Cf. ADAM PRZEWORSKI, “A dinâmica política da reforma econômica” 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 reforma económica, reforma social y democratización, véase 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, véase R.DORNBUSCH y S.EDWARD, “La macroeconomía del populismo en América Latina” en *Trimestre Económico*, México, 1990, n.225. Para una visión crítica de este acercamiento de naturaleza funcionalista, véase Atilio A. BORON, *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1994.

representativa y reúnen las condiciones institucionales mínimas para asegurar la plenitud de los derechos humanos en su sentido liberal clásico, o sea, como derechos orientados al reconocimiento de la propiedad privada, de la igualdad jurídica y de las libertades de expresión e iniciativa, los recientes cambios económicos en el mundo contemporáneo están relativizando la autonomía de los Estados 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 precisamente en el momento en encaran el reto de la estabilización de la moneda (Cuadros nº 1 y 2), dado el impacto desagregador y corrosivo (a) de la inflación sobre la economía y (b) de una deuda externa superior a cuatrocientos mil millones de dólares, que compromete el efectivo poder de intervención y dirección de los gobiernos, reduciendo así su capacidad para consolidar la transición democrática con programas comprensivos de la 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 terceras partes de sus respectivas poblaciones.

<b>Cuadro nº 1</b>						
<b>Crecimiento del PIB per capita e inflación (Años 80)</b>						
	<b>PIB per capita</b>			<b>Inflación</b>		
	<b>1985</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1985-89</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>
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.

¿Durante cuánto tiempo más podrá coexistir la democracia representativa, tan arduamente conquistada en el continente, a partir de los años 80, con la adopción de políticas monetarias ortodoxas 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 subsiguiente deterioro de la distribución de la renta y del nivel de vida de amplios sectores de la 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? ¿Podrá sobrevivir en un contexto profundamente marcado por brutales diferencias de renta, derechos y de acceso a los bienes y servicios públicos,

Cuadro nº 2								
América Latina: producto interior bruto, consumo, inversión y movimientos externos, 1980-93 (billones de dólares anuales a precios de 1980)								
						Medias	Variación	
	1980	1981	1990	1991	1993	1980-81	1990-91	entre bienes
1. Producto interior 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, de acuerdo a datos oficiales expresados en dólares de 1980, apud Ricardo French Davis, "As políticas de ajuste e as suas repercurssoes socio ecômicas" en *Política Externa*, Sao Paulo, Pax 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.

que minan la ciudadanía substantiva de las mayorías económicamente marginales precisamente cuando más se insiste en su emancipación política? Además de esto, ¿de qué modo se podrán extender los derechos humanos desde el plano tradicional de los derechos civiles y de seguridad patrimonial hacia el campo 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 numerosas demandas particulares que implican a sujetos históricos nuevos portadores de necesidades no encuadrables en las generalizaciones abstractas de las instituciones político-jurídicas forjadas a la luz de los modelos clásicos del Estado de derecho?

En América Latina, con sus tradicionales problemas de inflación, desequilibrio fiscal, endeudamiento externo, concentración de la renta, corporativismo, clientelismo, *subsidiarismo*, corrupción, pobreza y miseria, el desafío sugerido por estas indagaciones está en la formulación de modelos políticos y normativos capaces de colocar en una perspectiva totalizadora las relaciones asimétricas y multiformes que tienen fragmentado el espacio político de la democracia en el continente. Ese desafío presupone Estados modernos, eficientes y, por encima de todo, dotados de poder para promover transferencias fiscales y prestaciones 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 preconceptos y responder, de modo tan consecuente como determinado, a las reivindicaciones colectivas en favor de la integración económica por parte de sectores sociales marginados. No obstante, ¿hasta qué punto es esto posible, en un contexto mundial caracterizado por los fenómenos de globalización económica, de transnacionalización de las estructuras de poder, de flexibilización de las estructuras de producción y de mercantilización generalizada de los valores sociales, políticos y culturales, factores éstos directamente responsables de la gradual erosión de la soberanía de los Estados nación? ¿Cómo obtener alguna conexión entre la competitividad internacional y la reducción de las desigualdades sociales mediante la acción de Estados eficientes, con un severo control de sus gastos a la vez que sometidos a un orden constitucional democrático y pluralista? ¿De qué modo implementar programas sociales con objetivos redistributivos en un momento en que, a causa del debilitamiento de la autonomía del Estado, la decisión política ya no supone un acto de autoridad, que exige obediencia, sino un acuerdo negociado y motivado conforme a intereses; en un momento en que la política pasa a ser concebida antes como un mecanismo de coordinación que como instancia de dirección y en el que las formas de autorregulación social van tomando el lugar de los órganos adjudicatorios tradicionales?

## 2

Estas indagaciones se formulan en un momento preciso en el que las relaciones internacionales se caracterizan por dos movimientos diametralmente opuestos: el de la *globalización o integración económica*, alentada por los intereses políticos, comerciales y económicos-financieros de los oligopolios, de los grandes bancos y de algunos pocos gobiernos nacionales; y el de la *banalización o fragmentación socio-cultural*, toda vez que la globalización es un proceso de decisiones privadas y públicas

tomadas en formas de sucesivos e inacabados desafíos y ajustes, que generan intensas transformaciones cuyos orígenes y consecuencias son extremadamente complejas a causa de sus múltiples dimensiones no económicas. Por un lado, el mundo considerado por “desarrollado” cada vez más se rige de acuerdo a una visión selectiva y oligárquica de la agenda internacional, al imponer temas bastante recurrentes, como la desregulación de los capitales, la generación de formas de cooperación para la interdependencia económica, la unificación monetaria, la flexibilización de los sistemas de producción, el encuadramiento y homogeneización de los mercados, la creación de grandes bloques comerciales, la emergencia del Este europeo como nuevo mercado consumidor y la defensa de recortes drásticos en los gastos públicos de los Estados, acompañada de la deformalización de muchas de sus obligaciones funcionales, y de la privatización de determinados servicios públicos esenciales, como estrategia de neutralización de la crisis fiscal y de restauración de las condiciones “mínimas” gobernabilidad. Por otro lado, las manifestaciones de violencia crecientes de nacionalismo, xenofobia y fundamentalismo religioso, en Europa, en Asia, en Africa, y la degradación de las condiciones de vida de los países considerados como “en vías de desarrollo” —especialmente los de la endeudada América Latina (cuadros n° 3 y 4)— frente a la cual las nuevas instancias de poder han mostrado poco interés o escasa capacidad de respuesta, se constituyen como explosivo contrapunto del proceso de unificación y flexibilización económica mundial.

En ese escenario de contradicciones, las naciones latinoamericanas han participado más que como gestoras activas, como portadoras pasivas de las ventajas y resultados alcanzados por los organismos multilaterales que, paradójicamente, ayudan a crear. En el ámbito de estos organismos, las naciones latinoamericanas muchas veces son tratadas como una permanente fuente de problemas, acusadas de violar los derechos fundamentales, degradar el medio ambiente, fomentar la emigración, igno-

<b>Cuadro n° 3</b>			
<b>Grupo Andino: deuda externa total (en millones de US\$)</b>			
<b>País</b>	<b>1975</b>	<b>1985</b>	<b>1993(*)</b>
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

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

(\*) Último dato disponible.

Cuadro nº 4			
Mercosur: deuda externa total (en millones de US\$)			
País	1975	1985	1993(*)
Argentina	8.171	50.946	60.000
Brasil	23.769	106.147	35.047
Chile(**)	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 y Chile y del BID.

(\*) Último dato disponible.

(\*\*) Chile no pertenece a Mercosur, pero está incluido en esta relación por sus crecientes vínculos con los miembros del grupo.

rar la propiedad intelectual e imponer proteccionismo comercial. En la lógica pragmática de los Estados desarrollados, 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 de articulación política de sus Estados, el acento ha sido colocado sobre la “revitalización” del libre comercio y sobre la “liberación” de los agentes productivos, en forma de estrategias de *desregulación*, *deslegalización* y *desconstitucionalización*. Lo que viene alimentando ese énfasis son las sucesivas oleadas de transformación tecnológica de los países avanzados, responsables de la dislocación del eje de competencia del comercio internacional, a partir de los años 90: antes la competencia giraba en torno al control de las materias primas estratégicas; hoy, sin embargo, se concentra en torno al control de los nuevos procesos y flujos mundiales de producción<sup>2</sup> lo que tiende a acabar con las ventajas comparativas de las naciones en desarrollo que cuentan con amplias reservas energéticas y de mano de obra abundante y barata<sup>3</sup>.

2. Ver, en este sentido, “Technology and Economy: the key of the relationship”, Conclusiones del Technology and Economy Programme, OCDE, 1992; y Michael Porter *The competitive advantage of nations*, New York, The Free Press, 1980. Ver también M.PIORE y C.SABEL *The second industrial divide*, New York, Basic Books, 1984; Boaventura de Sousa Santos, “Subjetividade cidadania e emancipação”, en *Rivista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra 1991, nº22; Alejandro Portes “Quanto mais pode ser menos: normas trabalhistas, desenvolvimento y economia informal”, en *Novos Estudos*, Sao Paulo, Cebrap, 1993, nº53; y el corto pero instigador artículo de José Luis Fiori, “As palavras, as coisas y a nova ordem mundial”, en *Monitor Público*, Rio de Janeiro, Conjunto Universitario Cândido Mendes, 1994, nº3.

3. Un buen ejemplo de este cambio en el eje de competencia del comercio internacional viene dado por el comportamiento del Este Asiático: en 1960 era responsable de apenas un 4% de la producción económica mundial; en los años 90, su participación llega al 25%; mientras que el producto



Sea mediante la reorganización de las empresas multinacionales, sea mediante la modernización de la red internacional de proveedores en torno a un gran bloque, la globalización económica y la flexibilización de la producción existen a partir del desmoronamiento 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 perseguido por las dictaduras burocrático-militares dominantes en América Latina a lo largo de los años 60 y 70, con sus políticas económicas “volcadas hacia dentro”, cerradas a los flujos del comercio internacional en nombre del engrandecimiento de la “soberanía nacional”, mediante un intervencionismo reglamentador que minó la formación de los sistemas relativos de precios, salarios, intereses, cambio y tarifas). Al sustituir el paradigma de base electromecánica, dominante hasta la década de los 80, fundado en la fabricación de productos homogéneos y en fases aisladas, por otro basado en la aceleración del desarrollo informático y de las técnicas industriales, de modo tal que propicia estructuras productivas flexibles, diferenciadas e integradas e introduce nuevos padrones de eficiencia, en términos de organización, administración y cualificación de recursos humanos, las líneas de transformación tecnológica de los años 90 aceleran el declive de la sinergia resultante de las complementariedades inherentes al funcionamiento de las economías nacionales consideradas como sistemas.

Si es cierto que en un primer momento su apertura al exterior y su progresiva inserción en una economía en vías de “globalización”, propician mayor competitividad y ganancias a gran escala, es también verdad que, en un segundo momento, acarrearán 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 supone sino la prevalencia de los complejos de decisión transnacionales orientados a la planetarización de los circuitos de decisión”, afirma Celso Furtado, uno de los más conocidos analistas de este fenómeno. “El problema más grave que se plantea va referido al futuro de las áreas en las que el proceso de formación del Estado-nación se interrumpe precozmente, esto es, cuando aún no se ha realizado la homogeneización de los niveles de productividad y de las técnicas productivas que caracteriza a las regiones desarrolladas. Las disparidades entre áreas geográficas de un mismo sistemas económico, son una característica del subdesarrollo, que se muestra nítidamente en los países de gran extensión territorial. El problema de la pérdida de la gobernabilidad se presenta con mayor gravedad en los sistemas económicos aún en formación, como son los países subdesarrollados; (...) el declive de la gobernabilidad redujo mucho el ritmo de acumulación; son mutacio-

---

nacional bruto en Europa y en los EE.UU. ha crecido al ritmo del 2,5% al 3%, de media, en los últimos 25 años, varios países del Este Asiático han conseguido mantener tasas del 6,5% al 7%. Las estimaciones son que hasta el año 2000, el 40% de toda la demanda mundial estará en el Este Asiático; actualmente, los bancos centrales de los países de esta región ya acumulan el 45% de todas las reservas mundiales de divisas. Ver en este sentido, Klaus SCHWAB y Claude SAMADJA, “A nova ordem econômica mundial”, en *Exame*, Sao Paulo, 23.11.94.

nes estructurales que es traducen en bajas tasas de crecimiento y en concentración geográfica de la renta. Ahora es sabido que estas fuerzas buscan agravar el desempleo en los países ricos y la miseria en los países pobres. Y puesto que se trata de un proceso de globalización, es reducida la posibilidad de modificarlo mediante el recurso a medios de acción de alcance nacional”<sup>4</sup>.

Para el propósito de nuestro trabajo, es importante identificar y valorar tres tipos de consecuencias de este proceso de globalización. El primero de ellos va referido a su impacto sobre el mercado de trabajo; el segundo, a la redistribución geoespacial 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 estallar un proceso de crecimiento sin el correspondiente aumento en la creación de puestos de trabajo (fenómeno conocido como “jobless growth”), como se aprecia *infra* en el cuadro, las líneas de transformación tecnológica de los años 90 mudaron la estructura del mercado de trabajo, convirtiendo al desempleo estructural en una cuestión crítica de la economía contemporánea, crearon nuevas formas de relación entre capital y trabajo y exigieron un nuevo “modus operandi” de todos los actores del comercio internacional<sup>5</sup>. De este modo, se rebajará a los trabajadores en la escala profesional y se provocará una heterogeneización de las relaciones salariales, (a) acentuando el foso entre las retribuciones de las distintas categorías profesionales, (b) condenando al desempleo crónico a los menos cualificados (*cuadro n°6*) y (c) abriendo camino, de este modo, tanto a la desradicalización de las demandas laborales como al vaciamiento de los modelos socialdemócratas de transformación social y política. La existencia de un determinado tipo de relaciones laborales (como la vinculación de la remuneración de algunas relaciones a la productividad de modo exclusivo, el aumento de la jornada de trabajo acompañado del acortamiento del período de contratación, el incremento de la subcontratación y la reducción de las prestaciones sociales) y la segmentación del mercado de trabajo (con la reordenación de las unidades productivas, la flexibilización de las condiciones de contratación, la contratación por obra y la tendencia al empleo de mano de obra cada vez más cualificada pero descargada de costes sociales) terminan (a) fragmentando el movimiento obrero, (b) reduciendo su capacidad de resistencia a la transformación de la “mediación” en técnica de control social y, por fin, (c) acarreado la propia pérdida del papel “central” de los sindicatos en el proceso político.

---

4. Cf. 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 a las actuales naciones en simples “áreas o espacios culturales”.

5. En los Estados Unidos, por ejemplo, la producción industrial se duplicó entre 1970 y 1993, pero el número de parados en la industria cayó en un 10%. En Francia, entre 1961 y 1991, el porcentaje de empleo industrial cayó en una cuarta parte; en Alemania e Italia, esta reducción fue del 15%. Cf. Klaus SCHWAB y Claude SMADJA “A nova orden econômica mundial” op.cit. p.132.

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	7,0
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
EEUU	6,9	7,4

Fuente: *The Economist Year Book*, 1993.

(\*) Datos sólo de Alemania Occidental.

Cuadro nº 6 Estructura de Desempleo Países Avanzados 1979-1989 En porcentajes de desempleo total									
Países	Tasa de Desempleo		Desempleo de Jóvenes (1)		Desempleo de Mujeres		Desempleo de Larga Duración (más de 1 año)		Desempleo de Personas con más de 45 años
	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
EE. 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 es una situación altamente perversa: mientras que los trabajadores más cualificados están en condiciones de promover acciones más o menos conflictivas y más cooperativas en la relación con los empleadores, partiendo del “imperativo categórico” de que el mantenimiento de sus puestos de trabajo dependerá básicamente del poder de competitividad de las empresas y de su capacidad de ampliar su “market share”, los trabajadores menos cualificados, cada vez más, tienden a ser expulsados o excluidos del sistema productivo de la economía formal. Esos trabajadores, que ya ganaban bastante poco cuando estaban empleados, difícilmente pueden conquistar otros puestos de trabajo, en la medida en que carecen de la cualificación profesional suficiente para actuar en el marco del nuevo paradigma tecnológico-industrial. Como en un círculo vicioso, cuanto más tiempo permanecen desempleados, más desfasados quedan en relación a las innovaciones tecnológicas de las empresas; y cuanto más conscientes son de este desfase, más estimulados se sienten para emigrar para países industrializados en busca de una oportunidad profesional y de una mejora en sus condiciones de vida. La “sociedad de servicios” inherente a una economía globalizada no pasa de ser sino una combinación de tasas de paro con sectores de población trabajando de modo parcial o bien, precariamente, en la economía sumergida.

La ampliación del ritmo de crecimiento sin un correlativo crecimiento de los índices de colocación, al entreabrir una especie de “selección biológica” en el mercado de trabajo, en cuya dinámica tienden a sobrevivir apenas los más cualificados y capaces de ejercitar múltiples oficios de modo simultáneo, es una de las principales razones que ha llevado en los últimos años a la mayoría de los sindicatos de trabajadores de los diferentes sectores económicos a una posición de flaqueza política. Este

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

Origen	Destino	Cantidad
América Latina	EEUU	9 millones
Asia	EEUU	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.

también es uno de los principales motivos que ha propiciado la creciente desintegración estructural del movimiento operario urbano. Se trata de un proceso devastador que, examinado en la perspectiva de una situación límite, viene a provocar una progresiva pérdida de eje de actuación de la propia clase trabajadora como actor central en torno al cual se formaron, hasta las décadas de los 60, 70 y 80, proyectos político ideológicos “totalizantes”.

Por otro lado, las oleadas de transformación tecnológica de los años 90 también vienen suponiendo la transferencia, para los países en vías de desarrollo, de las fases productivas que requieren trabajo manual, aquéllas cuya competitividad se basa en el bajo coste de los salarios y las que exigirían un enorme control de su impacto negativo en el medio ambiente. Cuanto mayor es esa transferencia, mayor es la competencia, muchas veces salvaje, entre mercados de trabajo locales, regionales y nacionales por nuevas oportunidades de inversión, al obligar a los Estados en vías de desarrollo a competir entre sí por las contrapartidas muchas veces desfavorables de los grandes grupos industriales y financieros<sup>6</sup>. Entre los efectos más importantes de esta competición destacan, por un lado, la concentración regional de la riqueza y la concentración del conocimiento en un número bastante reducido grupos transnacionales con un enorme poder de disposición sobre recursos productivos y financieros; y, por otro, el debilitamiento del trinomio Estado-nación-industria nacional que durante muchas décadas garantizó, como horizonte espacio-temporal, la dirección y la cohesión simbólica de los países latinoamericanos. A causa de este debilitamiento, (a) los gobiernos 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 la consecución del interés colectivo, (c) se revelan incapaces de impedir la transferencia de parte de su poder de decisión para las áreas de influencia del capital privado y para los grandes grupos empresariales, (d) encuentran dificultades para asegurar la eficacia de sus medidas de política industrial basadas en la imposición de restricciones a los flujos de capitales y de mercancías y, por fin, (e) están en una posición precaria para administrar política y financieramente el coste social de la transformación de las relaciones entre capital y trabajo provocada por la sustitución del antiguo paradigma “fordista” por el nuevo paradigma de la “especialización flexible de la producción”.

Unas de las consecuencias más importantes del debilitamiento del Estado-nación 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, perderá su función como instancia privilegiada de deliberación, decisión, dirección y protección, tendiendo a operar en una dimensión más bien coordinadora, a través de redes formales o “informales” articuladas por empresas, sindicatos y entidades representa-

---

6. Para un importante y agudo análisis de las consecuencias de este tipo de competencia, véase 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 Luis FIORI, “Asa palavras, as coisas e a nova ordem mundial”, op. cit.

tivas preocupadas en negociar problemas específicos y asegurar intereses particulares. A medida que el proceso de decisión va siendo descentralizado, desterritorializado y transnacionalizado, las decisiones políticas quedan condicionadas a los equilibrios macroeconómicos que representan, más que un mero indicador, un verdadero principio normativo responsable del establecimiento de severos límites a las políticas regulativas de los Estados. Además de eso, como el desarrollo de los Estados nacionales estuvo siempre vinculado a la conformación de una “cultura cívica”<sup>7</sup>, su debilitamiento también acarrea importantes consecuencias en este campo. Al codificar el lenguaje y el derecho, al homogeneizar los procedimientos burocráticos y la educación escolar, el Estado asegura formas comunes de percepción y razonamiento, o sea, un conjunto de expectativas y creencias compartidas tanto por los ciudadanos como por los poderes públicos, respecto a la propia sociedad en la que existen y respecto al catálogo de derechos y deberes que cada uno cree suyo. “A la vista de este poder de totalización simbólica encarnado por el Estado”, preguntará Lechner, “¿acaso hemos tomado conciencia de lo que significa la actual redefinición de la política para la existencia de un marco de referencia compartido por toda la sociedad?” El responde a esta indagación afirmando que la lógica utilitarista y anti-realista de la globalización económica desprecia por completo “la creación política de estructuras comunicativas y de las normas éticas en las que se desenvuelven los procesos sociales”<sup>8</sup>.

El gradual fenecimiento del Estado nación cuya soberanía va siendo erosionada a la misma velocidad con la que la política tradicional se descentraliza, desterritorializa y desnacionaliza, conduce así a otro importante problema: cómo la globalización extiende la “racionalidad del mercado” a ámbitos no específicamente económicos, cómo las fronteras entre lo público y lo privado se difuminan y cómo prevalecen los criterios de eficiencia y productividad sobre costes de los criterios “sociales” políticamente negociados en la democracia representativa. Cuanto mayor es la capacidad de coordinación de los grupos empresariales, con sus sistemas autorregulatorios, 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 esta pérdida de autonomía. Otro buen ejemplo viene dado por la privatización de los servicios públicos esenciales y de las empresas públicas: sometidos anteriormente a controles políticos, tornarán políticamente no controlables cuando pasen a la esfera propia de la iniciativa privada; cuanto más asume ésta áreas antes pertenecientes al Estado, más reducido queda el espacio de la democracia.

---

7. Ver en este sentido, Gabriel ALMOND y Sidney VERBA, *The Civil Culture*, Boston, Little Brown, 1965.

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

## 3

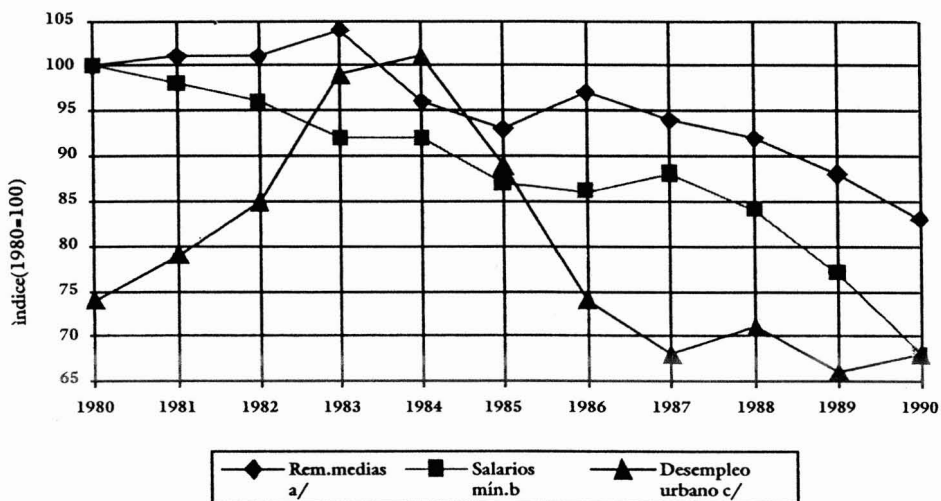
He aquí expuestos, en líneas bastante generales, algunos de los más importantes estrangulamientos estructurales para la efectividad de los derechos humanos en Latinoamérica, causados por las diferencias de ritmo, de horizonte temporal, de lógica y de proceso entre democratización política, estabilización económica y reforma social. Si en el marco político de los países desarrollados, a lo largo de los últimos años, aumentó el número de bienes, valores y sujetos aptos para ser tutelados por el manto de los “derechos humanos”, al ampliarse las conquistas conocidas como “posmateriales” (como la gestión del medio ambiente, la protección de los intereses “difusos”, la ampliación de las ofertas de ocio, etc), en el contexto social de los países latinoamericanos, el progresivo debilitamiento del Estado 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 alcanza a cerca del 31,5% del total de la población del continente); (b) el *desempleo encubierto* (o sea, el subempleo, el empleo sumergido y la productividad ociosa frente a las posibilidades del aparato productivo existente que, en 1990, alcanzaba a cerca de una tercera parte de la población) y (c) *el bajo nivel salarial* (medido en términos reales, en la última década el salario mínimo urbano cayó de un índice 100 inicial hasta un 77,1 en Argentina; hasta un 70,6 en Brasil; hasta un 79,9 en Chile; hasta un 50,7 en México y a un 68,6 en Venezuela)<sup>9</sup>.

Cuadro n° 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 Distributions in Latin America: the Story of the 1980's* Washington, World Bank, Latin America and the Caribbean Technical Department, Regional Studies Program, report n° 27.

9. Cf. UNICEF, Memoria de 1992, capítulo referente 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 as suas repercussões socio-económicas”, op. cit., p. 43.

Gráfico 1: América Latina  
Salarios y desempleo, 1960-90



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

Notas: a/ Media ponderada para las 25 ciudades de mayor población de Latinoamérica.

b/ Media simple de los datos para Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

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

Los primeros datos del cuadro anterior revelan que una parte expresiva de la población latinoamericana está constituida por "parias", en el sentido atribuido por Hannah Arent a este término<sup>10</sup>; ubicados al margen del mercado formal de trabajo, esos parias acaban por ser "superfluos" en el marco del paradigma económico vigente, pasando así a vivir más en un "estado de naturaleza" —o sea, sin normas garantizadas en su generalidad, y quedando por eso a merced de las innumerables formas de violencia física, simbólica o moral— que en un "estado civil" basado en el imperio de la ley, en la seguridad jurídica y en el derecho a tener derechos. Condenados a la marginalidad socioeconómica y, por lo tanto, al hambre, al trabajo muchas veces esclavista, a explotación y a condiciones de vida "hobbesianas", estos amplios sectores miserables, indigentes y pobres de población, jamás aparecen en el continente como portadores de derechos públicos subjetivos ni como "sujetos de derecho" abarcados por las garantías fundamentales y las libertades establecidas por el orden constitucional. Excluidos de este ámbito en términos reales, sea por falta de leyes

10. Ver, en este sentido, *The Human Condition*, Chicago, Chicago University Press, 1958 (Hay traducción al castellano: *La condición humana*, Barcelona, Crítica, 1990).



complementarias que regulen los dispositivos normativos referidos a la subsistencia social, sea por la crónica ineficacia de los servicios gubernamentales de asesoramiento jurídico —lo que evidentemente limita su acceso a los tribunales— estos sectores aparecen apenas 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 sectores, al fin, ¿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 económica si no disponen de tierras para cultivar? ¿Qué significa el derecho a la inviolabilidad del domicilio para aquéllos que, en las *favelas*, en los guetos y en las periferias urbanas, ven como la policía irrumpe, sin orden judicial, en sus chabolas o viviendas para detenerlos? ¿Cuál es el alcance de derecho a la libertad de expresión para quien no dispone de los medios necesarios —educación básica, por ejemplo— para expresarse? ¿Qué significa la división de poderes para los que no disponen de medios financieros para el acceso a la Justicia, quedando así a merced de los tan degradados servicios de justicia gratuita? ¿Cómo es posible que los “excluidos” acaten las normas si aquéllos cuya responsabilidad es defenderlas, las incumplen sistemática e impunemente? ¿Qué credibilidad tienen las leyes y los códigos cuando muchas de sus normas son elaboradas una y otra vez conforme a los intereses coyunturales del poder económico? ¿Qué validez tienen los textos constitucionales que declaran derechos imposibles para ser aprehendidos o concretizados, por ausencia de leyes de desarrollo destinadas a hacerlos eficaces tanto en términos formales como materiales?

De hecho, como se desprende de lo 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”. La consecuencia de la ruptura de los nexos mínimos de pertenencia y solidaridad causada por la fragmentación social, es que el concepto de “justicia” tiende a desaparecer de la conciencia colectiva y las relaciones de mando y obediencia pasan a estar caracterizadas por la fuerza bruta con el único parámetro de la propia confrontación entre “incluidos” y “excluidos”. En este contexto explosivo inherente a la experiencia cotidiana de miseria y violencia generalizada en casi toda América Latina, los riesgos de deterioro tanto de los padrones 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 consiguiente vaciado de su significación como valor fundamental —entre otros motivos porque el contexto cultural en sociedades con identidades colectivas amenazadas propicia de modo directo las condiciones “ideal-típicas”<sup>11</sup>

---

11. El concepto de “tipo ideal” es aquí utilizado en el sentido dado por Max Weber a este término. En un sentido metodológico, el “tipo ideal” corresponda un proceso de construcción conceptual que abstrae los fenómenos concretos de lo real, al estudiar cómo se desenvuelven las formas específicas de acción social. El tipo ideal está vacío de contenido real, pues describe sólo las pautas de interacción que permiten los fenómenos sociales en su relatividad; el tipo ideal no es una hipótesis o proposición que

para la aparición de un populismo desarrollado y preparado en nombre del restablecimiento de un “sentido de orden” y de la restauración del “sentimiento de comunidad”.

Fabricado mediante artificios potentes y habilidosos en el empleo de las técnicas generadoras de ficción política, mediante la recreación de lenguaje para atribuirles funciones inéditas con el objetivo de producir ciertos efectos y estimular reacciones de amor, odio, pasión, desprecio, disciplina, respeto y supervivencia, el populismo hoy emergente en América Latina, pone de manifiesto la dialéctica perversa característica de los ambiciosos programas de estabilización monetaria y “modernización económica” que, desde el final de la década pasada, han sido adoptados en el continente. Al buscar la inserción 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 lugar de neutralizarla, (b) debilitan a las empresas nacionales a partir de la apertura de fronteras económicas a los flujos de capital internacional; (c) reducen las dimensiones de las plantas industriales como 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 sectores sociales menos organizados, a causa de las políticas ortodoxas de estabilización de la moneda forjadas de acuerdo a la racionalidad técnico-industrial subyacente al “consenso de Washington”<sup>12</sup>.

Tras las experiencias de “modernización” y de ajuste económico que siguieron a la directrices programáticas de este “consenso” y que, según criterio de sus ideólogos, hasta ahora hicieron “blanco” —que son las registradas en Argentina, Bolivia, Chile y Venezuela, cuyos gobiernos fueron destacados en la imposición de controles rígidos al gasto público, en la promoción de la privatización de las empresas estatales y de los servicios públicos básicos, en la liberación de precios, en la desaparición del

---

pueda ser clasificada como verdadera o falsa, sino apenas como válida o inválida conforme a su utilidad para la comprensión significativa de los acontecimientos. Ver en este sentido, Max WEBER, *Economía y Sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977, y su *Teoría das Ciências Sociais*, Lisboa, Presença, 1974.

12. Forjada en el plano teórico a partir de la aportación de autores como el liberal Friedrich Hayek, el monetarista Milton Friedmann y los teóricos de la escuela pública James Buchanan y Mancur Olson, y condimentada con el pragmatismo característico de los economistas que trabajan en las grandes organizaciones burocráticas, el “Consenso de Washington” es la opinión avalada 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 configurado por diez reformas básicas: 1) disciplina fiscal para la eliminación del déficit público; 2) cambio de las prioridades del gasto público, con superación de los subsidios; 3) reforma tributaria mediante la universalización de la contribución y el aumento de los impuestos; 4) adopción de tipos de interés positivos en términos reales; 5) determinación de la tasas de cambio por los mercados; 6) liberalización del comercio exterior; 7) extinción de las restricciones a la inversión directa; 8) privatización de las empresas públicas; 9) desregulación de las actividades productivas y 10) aumento de la seguridad patrimonial mediante el fortalecimiento del derecho de propiedad. Ver en este sentido, John Williamson, “What Washington means by policy reform” en *Latin American Adjustment: how much has happened*, Institute for International Economics, 1990.

proteccionismo comercial, supresión de las restricciones al capital internacional y cumplimiento riguroso con los pagos de los vencimientos de la deuda externa, provocando asimismo 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 diferencias sociales y sectoriales no cesaron de crecer. También modificaron el perfil de la diferenciación social, dando lugar a un heterogeneización que se caracteriza por un debilitamiento 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 así, en el plano interno de cada país latinoamericano, el mismo fenómeno ya apuntado para el externo: creciente integración transnacional del mundo resultado de la desintegración nacional; restructuración de la economía internacional al segmentarse las sociedades nacionales mediante la creación de circuitos y mercados cerrados entre sí; y la especialización de la producción al funcionar en cadenas y bloques divididos aunque económicamente interconectados<sup>13</sup>.

Sin embargo en las experiencias “modernizadoras” actualmente consideradas como problemáticas, como son las de México y Brasil, quedó de manifiesto que la restauración del “libre juego de mercado” por sí sola no generaba ni sustentaba ningún orden social mínimamente compacto. A pesar de haber seguido fielmente las directrices programáticas del “Consenso de Washington”, en estos dos países los conflictos distributivos terminaron siendo ocultados por una espiral inflacionista que permitió la transferencia de los costes sociales de modo secuencial, es decir de los sectores más fuertes y articulados que se valen de los mecanismos indicadores y de las prácticas centralizadas de formulación de precios para anticiparse a la inflación futura, hacia los sectores más débiles, como las pequeñas y medianas empresas competitivas, que también constatan el repunte de la inflación habida, para culminar en los sectores más frágiles y desorganizados como son los asalariados, incapaces de conseguir la corrección de sus ingresos en la misma proporción que la de la desvalorización de la moneda, provocando un aumento rítmico de la concentración de la renta y agravando así la desintegración del tejido social. Además del problema de la fragmentación social (que puede ser ilustrado a partir de la emergencia del “secesionismo” entre regiones de Brasil y por las luchas emancipatorias de Chiapas en México), estos países también verán malogrados sus esfuerzos de integrarse en la economía internacional, esto porque, en lugar de obtener una “integración sistémica”, o sea, de la sociedad como un todo, se limitan a conseguir una inserción meramente sectorial, es decir, a nivel de empresas, la mayoría de ellas con sus núcleos decisorios en Estados más avanzados o incluso en otros continentes.

---

13. Ver, en este sentido, Norbert LECHNER, “La búsqueda de la comunidad perdida: los retos de la democracia en América Latina” en *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, Barcelona, 1991, vol. 129.

Este es, en suma, el dilema latinoamericano: para no autocondenarse a la descomposición y a la degradación de sus estructuras productivas, las naciones del continente no pueden alimentar la ilusión de permanecer cerradas a los impulsos autoregulatorios de una economía globalizada; no obstante, 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, humillan a los ciudadanos, monetarizan los valores políticos y culturales y minan las bases de la democracia recién conquistada. Para funcionar sin el peligro de los retrocesos inherentes a las explosiones de populismo, el régimen democrático depende de grados mínimos de igualdad substantiva condición *sine qua* para la revitalización de un “sentimiento de identidad colectiva”. En definitiva, ¿cómo compatibilizar, en contextos sociales fragmentados, la modernización impulsada por la racionalidad técnico-instrumental del paradigma “posfordista” y por estructuras transnacionales de poder que vacían la autonomía decisoria de los Estados en la implementación de sus políticas de cambio, monetaria, fiscal y social con una democracia capaz de ser algo más que un conjunto de reglas y procedimientos que limitan 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 en que la cuestión previa fue formulada. Tal escepticismo, sin embargo, no debe ser entendido como un desistimiento de la lucha por el reconocimiento y la efectividad de los derechos humanos, por ser consideradas inviables de modo apriorístico. Al contrario del optimismo idealista y de las antinomias muchas veces presentes en la tradicionales declaraciones de derechos<sup>14</sup>, el pesimismo de la razón permite superar visiones, desde mi punto de vista, simplistas, limitadas y banalizadas de los derechos humanos, al abrir de esta

---

14. Véase, en este sentido, los tres tipos de derechos que constan en la Declaración de la ONU de 1948: los derechos y libertades civiles; el derecho a participar en el gobierno, de modo directo o indirecto mediante la elección de representantes; y los derechos económicos y sociales. Las dos primeras categorías de derechos se remontan a los siglos XVII y XVIII, como los principales objetivos de las revoluciones inglesa, francesa y americana. La última categoría es más reciente y ha surgido en la acción de algunos grupos socialistas a lo largo del siglo XIX, y se ha impuesto en el siglo XX después de la Segunda Guerra Mundial. Los derechos y libertades civiles son básicamente, derechos contra el Estado, al reivindicar libertades individuales que aquél no puede perturbar; los derechos políticos, son derechos a participar en el *control* del Estado; los derechos económicos y sociales, por último, reclaman beneficios que habrán de ser garantizados y ofrecidos por el Estado, sea a través del desarrollo legislativo sea mediante la concesión de una renta complementaria. “Ninguna de las tres categorías es necesariamente, en cualquier circunstancia, incompatible con alguna de las otras o con ambas”, afirma C.B. Macpherson. “En ciertas circunstancias, pueden hasta reforzarse mutuamente. Pero bajo otras circunstancias, algunas de ellas resultarán incompatibles con las demás (...). Aunque no haya discrepancia lógica entre el derechos civil a la propiedad y los nuevos derechos económicos y sociales, existe una incompatibilidad real entre estos nuevos derechos y el derecho de propiedad capitalista. Los defensores de derecho a la acumulación de capital privado aciertan cuando afirman que ese derecho está siendo amenazado por los

manera camino para nuevas formas de lucha en su defensa. Al quedar de lado las concepciones iusnaturalistas tradicionales (que, en la medida en que operan mediante categorías transhistóricas y esencialistas, acaban por convertir las diferentes formas de poder y jerarquía en “orden natural de las cosas”) y las conocidas concepciones juristicistas (que sufren contradicciones crónicas al ser examinadas con detalle), los derechos humanos encarados en una perspectiva más política o substantiva que la iusnaturalista clásica o la lógico formal, posibilitan acciones siempre inciertas en lo que a la obtención de resultados concretos a corto plazo se refiere, a la vista de su formalización legislativa, pero potencialmente desafiantes y efectivamente transformadoras a medio y largo plazo. Como su propia historia revela, en las sociedades divididas en clases y en un mundo dividido en naciones pobres y países ricos, los derechos humanos confrontados desde una perspectiva esencialmente política, o sea, como promesa emancipatoria o como palabra de orden libertario, casi siempre consisten en una amenaza al orden establecido. Actualmente, la tendencia de las concepciones juristicistas, que acostumbran a arrastrar a los derechos a la formalización de las relaciones capitalistas, es a desideologizarlos al definirlos (a partir de una visión descontextualizada y ahistórica) como derechos individuales, abstractos y reificados con pretensión de universalidad, y al protegerlos 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 la acentuación de una “justicia estática”, en detrimento de una “justicia dinámica”<sup>15</sup>, se afirma que la democracia solo está garantizada cuando los derechos humanos están recogidos por una constitución. En la práctica, sin embargo, su reiterada afirmación en los textos constitucionales no es garantía necesaria ni suficiente de su efectividad. Aunque las concepciones juristicistas enfatizan que los derechos humanos hayan de tener la misma forma normativa de la propia constitución, o sea, un valor superior al de las leyes ordinarias, esto no acontece siempre. ¿Por qué? Porque los derechos humanos corren el riesgo de ser pervertidos en el preciso momento en que son “institucionalizados” jurídicamente. Al haber sido concebidos históricamente como

---

nuevos derechos económicos y sociales” una vez que su “realización haría disminuir la tasa de acumulación del capital”. Cf. “Os direitos humanos em fins do século XX”, en *Ascensão e Queda da Justiça Econômica*, Sao Paulo, Paz e Terra, 1991, pp.37-52.

15. A la “justicia estática” corresponde la capacidad de juzgar de modo uniforme y conforme a reglas dadas y aceptadas; a la “justicia dinámica” corresponde la capacidad de juzgar esas reglas de modo selectivo, para favorecer a los desfavorecidos o proponiéndose la modificación de las normas vigentes; es, en ese sentido, una justicia distributiva que permite cuestionar la apropiación y la división de los recursos colectivos y del patrimonio social común. La “justicia” estática es de carácter exclusivamente formal, pues significa, como señala Heller, “la aplicación consistente y continua de las mismas normas y reglas a todos y cada uno de los miembros de un grupo social a los que se aplican las normas y reglas”. La “justicia dinámica” es de naturaleza substantiva, al consistir en el “proceso por el cual las normas y reglas sociales y políticas (válidas) existentes son testadas, cuestionadas e invalidadas y, simultáneamente, normas y reglas socio-políticas alternativas son invalidadas”. Cf. Agnes HELLER, *Beyond Justice*, Oxford, Basil Blackwell, 1991, pp.5 y 247 (Hay versión en castellano *Más allá de la Justicia*, Barcelona, Crítica, 1990).

un mecanismo de protección de los ciudadanos contra el arbitrio del Estado, pueden ser vaciados de contenido en la medida en que sea el propio Estado el que los regule. “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 “accidentes”. La víctima de la violación, sea un individuo o un grupo, está 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”<sup>16</sup>.

Dicho con otras palabras, pero para llegar a las mismas conclusiones: como, según las concepciones juricistas, los derechos humanos son inseparables de sus garantías y como, desde esa misma óptica, esas garantías son tradicionalmente concebidas a modo de limitaciones normativas impuestas por el poder constituyente al poder público, en la realidad acaban en condiciones de funcionar sólo a partir del propio poder público. Es a causa de esta paradoja que el desafío de la concretización de los derechos humanos en América Latina exige la superación de las concepciones juricistas en favor de prácticas políticas comprometidas (a) con la reconstrucción ética de los vínculos sociales, (b) con la condición de que la “dignidad humana” sea incorporada al 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, que exigen conocimientos altamente especializados y generan así un creciente cinismo en torno a la vida política) y (d) con la sustitución de los “ciudadanos siervos” (los sujetos 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 ámbitos de convivencia social).

Que hay un cierto carácter utópico en esta propuesta, es cierto. Pero la utopía tiene aquí una connotación más precisa que la que caracteriza a su sentido más común: “proyecto irrealizable, quimera, fantasía”. La utopía debe ser entendida como 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 la expansión de los espacios públicos de palabra y de acción, como la exploración de nuevas posibilidades y voluntades “en nombre de algo radical que la humanidad tiene derecho a desear y por lo que merece la pena luchar”<sup>17</sup>. Al aparecer en las

---

16. Cf. José REINALDO DE LIMA LOPES, “Direitos humanos: compreensao teórica de sua histórica recente” en *Rivista de Informacoes Legislativas*, Brasília, nº95, p.13. Ver también “Justicia y Poder Judicial o a virtude confronta a la istituição”, Sao Paulo, Míneo, 1994. También 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*, Londres, Codesria Books Series, 1989.

17. Cf. Boaventura SANTOS “O Norte, o Sul e Utopia” en *Pela mao de alice: o social e o politico na pos-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 más silenciada, de lo que existe; pertenece a su época en la medida en que se aparta de ella; por otro lado, la utopía es siempre desigualmente utópica, en la medida en que la imaginación de nuevo es parcialmente compuesta por nuevas combinaciones y nuevas escalas de lo que existe”.

condiciones históricas y materiales en que se encuentran los sectores sociales marginalizados, la utopía así entendida es la posibilidad de lo diverso y lo original, al señalar aquello de lo que carecen o que no se realiza en las organizaciones socio-económicas y político-institucionales de donde nacen la opresión, la explotación y la degradación de la dignidad humana<sup>18</sup>. En esta perspectiva, la utopía es “la metáfora de una hipercarencia formulada en un nivel en 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, “la arqueología virtual del presente que la hace posible; paradójicamente, lo que es importante en ella no es utopía”<sup>19</sup>. Como elemento constitutivo de la realidad presente, la utopía se traduce en objetivos históricos y recibe de esa perspectiva concreta su eficacia emocional y su radicalidad revolucionaria. El 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 provisorio que apenas tiene valor si no es como ante-sala del futuro”<sup>20</sup>.

En cuanto “horizonte de sentido”, o sea, dirección en la cual se camina pero a la cual el proceso histórico no se aproxima de modo necesario, la utopía se revela así crítica y denunciadora, al partir básicamente del lugar donde se manifiestan y donde acostumbran a ser sentidas las limitaciones estructurales de un determinado modelo de orden social, económico, político y cultural, en términos de justicia dinámica y substantiva. Fue precisamente esa concepción de utopía la que, con todo su potencial desafiante, hizo posible la conversión de los derechos humanos en instrumento fundamental de lucha contra la censura a la prensa, la tortura a 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, al ver erosionadas sus bases de apoyo para la permanencia en el poder, en los años 80, optaron por la “lenta apertura, gradual y segura” y la “transición vía transacción”; 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 sectores de la población latinoamericana que incorporan en la lucha por los derechos humanos, la preservación

---

18. Sobre la utopía como forma de lucha y como límite de posibilidad humana, véase Franz HINKELAMMERT, *Crítica à Raçao Utopica*, Sao Paulo, Paulinas, 1988. En las concepciones tradicionales, señala este autor, la utopía apunta a los valores a ser realizados en el futuro, de modo tal que su concretización pondría fin a la historia; tales concepciones revisten a la utopía de un cierto fervor religioso en el día de la redención; es preciso “secularizar” estas concepciones de la utopía, propone Hinkelammert, de modo que se refleje su dimensión constitutiva de la realidad actual.

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

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 de uso de esta 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, Mímeo, 1993.

de sus raíces culturales y valores específicos amenazados con la desaparición a causa de la homogeneización de los padrones de comportamiento impuestos por la globalización económica. Desde el esfuerzo por la protección de la integridad física de los presos políticos a la reconquista de la ciudadanía por las categorías económicamente oprimidas y marginadas a través del reconocimiento formal de los derechos sociales, la lucha por los derechos humanos viene funcionando como motor propulsor de esa lógica utópica de resistencia frente a las formas explícitas, difusas y simbólicas de violencia, opresión y explotación siempre presentes en el día a día de las sociedades latinoamericanas.

Esa es la lógica que, a mi modo de ver, debe alentar la lucha tanto por la universalización como por la realización de los derechos humanos en las condiciones socioeconómicas actuales de América Latina, pasando, desde ya, de la situación de resistencia a la supresión de los derechos o a su sistemática violación, a una etapa de conquista de poderes. O sea, a la fase de formulación, implementación y ejecución de un proyecto capaz de nivelar el dilema latinoamericano teniendo en cuenta el desarrollo económico como factor sea de la garantía de mantenimiento de la democracia sea de la expansión de los derechos fundamentales. Por lo que ya fue expuesto, queda claro que la universalización y la realización de los derechos humanos requiere, necesariamente, tanto un freno en el ímpetu de acumulación privada de riquezas como una disciplina bastante más vigorosa de los mecanismos generales de cambio y del poder económico, como condición básica de protección del “mundo de vida”. Sin embargo, y como ya se afirmó, la dinámica interna del nuevo orden económico internacional sólo puede ser preservada (para continuar funcionando como “principio normativo y ordenado” de la vida social) si quedara liberada de los límites que pueden surgir de las demandas oriundas del “mundo de vida” en cuyo interior las libertades de los individuos se ejercen de modo concreto<sup>21</sup>. 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 tanto que instancia privilegiada de regulación y coordinación de la vida social, toda vez que solamente en este ámbito, la autonomía del “mundo de vida” reúne condiciones para afirmarse contra las pretensiones de dominio inherentes a los sistemas monetario y de poder.

## 5

Ante este conflicto, América Latina se encuentra hoy en una situación que, salvando las debidas precauciones de proporción y singularidad, recuerda a aquella otra en que se encontraba Europa en las décadas de los 20 y 30, cuando los cambios

---

21. Véase, en este sentido, Jurgen HABERMAS, “The normative context of modernity” en *The Philosophical Discourse of Modernity*, Cambridge, Polity Press, 1987; Paul PICCONE et al., “Does Critical Theory have a future?”, en *Telos*, Nueva York, 1990, n°82; y Ben AGGER, “The dialectic of deindustrialization: an essay of advanced capitalism” en *Critical Theory and Public Life*, John Forester (org.), Cambridge, The MIT Press, 1985. Ver también, Juan Ramón CAPELLA, *Los ciudadanos siervos*, op. cit.



económicos, al exigir nuevas formas de interrelación entre los sistemas sociales, culturales y productivos y nuevas formas de institucionalización político-jurídica, provocaron la erosión de las estructuras de poder entonces vigentes, basadas en el equilibrio entre las potencias, en el automatismo monetario del padrón-oro, en el mercado autorregulado y en el Estado liberal. ¿Cómo crear y desarrollar estas 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 política jurídica? ¿Como puede la sociedad latino-americana autodeterminar su orden colectivo, en términos de ingeniería institucional, ante un proceso “transnacional” de modernización que compromete a la soberanía de sus Estados y torna obsoletos sus instrumentos tradicionales de acción, gestión control y planeamiento?<sup>22</sup>. Este es, en términos esquemáticos, el desafío para la universalización y para la realización de los derechos humanos en América Latina, en un momento histórico en que el lugar de 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 juristicistas 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 de la propiciada por la teoría liberal-clásica. “Nuestras prácticas sociales, del mismo modo que constituyen configuraciones de juridicidades, constituyen también configuraciones de poderes —de patriarcado, de explotación, dominación, comercio 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. Considerado aisladamente, ninguna de estas formas de poder es política. Política son las redes o configuraciones de poderes creadas y recreadas en las relaciones sociales”<sup>23</sup>.

Luchar por la universalización y por la realización de los derechos humanos significa, de este modo, formular, implementar y ejecutar programas emancipatorios en el marco de estas redes o configuraciones de poderes —programas estos cuyo valor básico es el “sentimiento de civilidad” en que se fundamenta la idea misma de comunidad. Según esta idea, lo que articularía una totalidad ética, haciendo del conjunto de individuos una “comunidad”, no es el sistema jurídico-político sino una conexión mucho más profunda, que tiene su raíces en el “espíritu de pueblo”, del cual el sistema jurídico es apenas y tan sólo una de sus manifestaciones. Invocar el

---

22. Cf. Norbert LECHNER, “Responde la democracia a la búsqueda de certidumbre?” en *Los patios interiores de la democracia: subjetividad y política*, 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 Luis GONZAGA BELLUZZO “Economía, Estado y Democracia” en *Lua Nova*, Sao Paulo, Cedec, 1993, p.29.

23. Cf. Boaventura SANTOS, “La transición postmoderna: derecho y política” en *Doxa*, Seminario de Filosofía del Derecho de la Universidad de Alicante, 1998, n°6, p.250.

“sentimiento de civilidad”, por lo tanto, es hacer algo más que exigir el imperio de la ley; es además de eso, promover la extensión de la ciudadanía desde el plano político institucional para los planos económico, social, cultural y familiar, mediante el reconocimiento de los derechos de los individuos a influir en los destinos globales de la colectividad.

Fuera de lo que es el campo de la política institucional, en el sentido estricto del término, 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” aquéllos “establecen relaciones necesarias, independientes de su voluntad, relaciones de producción que corresponden a un determinado grado de desarrollo de las fuerzas productivas materiales<sup>24</sup>. La reciprocidad, o sea, el reconocimiento del “otro” como hombre libre e igual, al permitir que la pluralidad de ciudadanos se constituya como un orden colectivo basado en padrones 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 posesorio, por la corresponsabilidad, por la cooperación y por la solidaridad. Esto es, por el “sentimiento de civilidad” mencionado antes, lo que hace de los valores de justicia y de fraternidad el eje central de la conciencia colectiva, al convertir a la reciprocidad en el ideal de la 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.

Este no es un escenario en el que todos precisen participar de los mismos proyectos y de las mismas aspiraciones de modo obligatorio, pero, esto sí, en el que cada uno, al conducirse 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 obligación 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 determinado 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 lo que 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. Es decir, realizamos una determinación negativa del orden deseado: fijamos los límites del disenso”<sup>25</sup>.

---

24. Cf. Karl MARX, *Contribuição a la crítica da economia politica*, Sao Paulo, Martins Fontes, 1977, Prefacio (Versión en castellano: *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Madrid, Aldus, 1970).

25. Cf. Norbert LECHNER, “El consenso como estrategia”, op. cit. p.197.

La posibilidad de efectuar las interpretaciones alternativas de la realidad existente, al abrir la puerta de la dimensión cultural en el proceso de construcción de la ciudadanía plena, es, en esta línea de razonamiento, una de las principales características del principio de reciprocidad. En el caso específico de los derechos humanos, tal posibilidad permite sobrepasar los límites de las tradicionales concepciones juricistas que aún parecen animar a muchos grupos y movimientos sociales dispuestos a resistir sea a la violación de las garantías básicas de los individuos sea al impacto desmovilizador y despolitizador de la racionalidad técnico instrumental inherente al paradigma “posfordista”<sup>26</sup>. Ante la tendencia de estas concepciones a situar los derechos humanos en un plano político-institucional, y a obtener un consenso difuso en cuanto a sus valores y objetivos, gracias a sus conceptos vagos, indeterminados y supraclasistas, se torna difícil jerarquizar las prioridades, identificar a 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.

Al valorizar las 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. Aquéllas vuelven a colocar la idea de justicia en el centro de las discusiones —no más una justicia abstracta, fundada en criterios metafísicos o trascendentales, sino una justicia “in fieri”, o sea, pensada a partir de 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 esta manera impedir que protestas y demostraciones de repulsa sean negadas y desarticuladas en los subterfugios de una armonía de las leyes destinadas a satisfacer, en su esencia, el ansia de servidumbre y pasividad. Y enfatizan, además, la importancia de la reciprocidad como un proceso que permite combinar formas individuales con formas colectivas de ciudadanía, al transformar y ampliar el concepto mediante la creación de condiciones para la formación de poderes sociales capaces de contraponerse al poder privado y particular del capital, y compensando así la erosión de la soberanía de los Estados en el nuevo orden económico internacional.

En suma: a pesar de las enormes dificultades apuntadas a lo largo de estas páginas en lo que se refiere a su concretización, en un momento en que los imperativos de crecimiento económico y de plenitud democrática se presentan como polos

---

26. El apego a las concepciones juricistas por parte de esos grupos y movimientos tiene una explicación lógica. Con el fin de las dictaduras militares y con el inicio 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, periodistas, abogados, etc) y pasaron a concentrarse entre los segmentos marginados de la población. Al no disponer de capacidad de articulación ni de medios financieros para llamar a las puertas de los tribunales, en búsqueda de la concretización judicial de los derechos asegurados por el orden constitucional, dependerán, para el ejercicio de la ciudadanía, de los servicios técnico-profesionales de asistencia jurídica prestada por esos grupos y movimientos. Sobre el ejercicio, la naturaleza y el alcance de esos estos servicios, véase Celso Campilongo, “Acceso à Justiça e formas alternativas de resolução de conflitos” en *Revista Forense*, Río de Janeiro, 1991, vol. 315.

opuestos y excluyentes y en el 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 todos los que sientan el llamamiento histórico para la revitalización de la libertad y la dignidad humana; por ese motivo, limitarlos o confinarlos apenas 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 las maquinarias burocráticas públicas o privadas, y reducirlos apenas al estatus de “incluidos” (y, por consiguiente, de ciudadanos siervos) en una economía globalizada y flexibilizada o bien reducirlos a “excluidos” (y, en consecuencia, a vivir como “parias”, sin condiciones materiales para ejercer y usufruir 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 sólo con establecer un elenco de valores, asegurarles determinadas garantías jurídicas y establecer un control difuso de observancia de los derechos humanos por cada uno de los distintos tribunales. Como los derechos tradicionales de ciudadanía consisten en fuentes 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. Es debido al carácter “utópico” de esas formas y de esas luchas por lo que la universalización y la realización de los derechos humanos viven hoy una situación paradójica: cuanto más afirmados son, más negados resultan; dado que se caracterizan por reivindicar lo no-establecido, al ofrecer un horizonte de sentido para los defensores de la dignidad del hombre libre y emancipado, los derechos humanos se presentan ante el siglo XXI como un simple interrogante, pero, en ningún caso, como una certeza.