

SEMINARIO INTERNACIONAL ASDI-UNAH

“Democracia y Gobernabilidad: Evaluación y Perspectivas”

Tegucigalpa, Honduras, 21 al 24 de junio de 2010

Las tensiones en la agenda de los derechos humanos en América Latina

Victor Armony, Universidad de Quebec, Canadá

Si admitimos que es la búsqueda de una sociedad más justa lo que orienta la acción colectiva de lo que denominamos genéricamente “sectores progresistas” en un país que provee a sus ciudadanos un espacio público para su expresión, debemos también aceptar el desafío de comprender cómo los actores definen la injusticia con arreglo a sus fines y a los medios para combatirla. Ésta no es una mera preocupación intelectual, sino una discusión necesaria para la movilización social, así como para el diseño de políticas estatales. En primer lugar, se impone analizar la manera en que la concepción de la justicia ha mutado en relación a periodos precedentes. La idea de perseguir lo justo en el seno de las relaciones sociales, en lugar de priorizar un bien absoluto y trascendente (“Dios”, “Patria”, “Destino”, “Moral”), acerca la democracia al ideal de una verdadera emancipación popular: ya no es tanto la ficción de un pueblo unificado que la sustenta, sino la de una pluralidad de personas y grupos que devienen en sujetos creadores de sus propias historias. Pero esta realidad emergente tiene también que ser observada críticamente, no porque vayamos a rechazarla, sino porque ella comporta tensiones y dilemas significativos. Así, el otro aspecto central es el de la relevancia crucial que ha adquirido, en relativamente poco tiempo, la noción de *derechos*. Claro está que, como con la democracia o las virtudes, nadie está “contra”. No se trata, obviamente, de ver el avance de la judicialización de lo social como inquietante, sino de discernir los problemas que surgen cuando ésta asume el papel clave de articulación entre el Estado y la sociedad civil, desplazando otros discursos alternativos, como por ejemplo el de los *intereses* (que remite a una lógica de poder en la que se debate abiertamente la desigualdad objetiva entre actores). El cambio social hoy en América Latina se postula y se ejecuta, en una creciente medida, en nombre de derechos. Por un lado, la (buena)

governabilidad se afirma cada vez mas como arbitraje, protección, reconocimiento e implementación de derechos. Por el otro, simétricamente, la protesta y la demanda social se manifiestan en tanto que reivindicaciones de derechos. El giro es demasiado fundamental como para que no nos interroguemos sobre sus potenciales consecuencias.

La dualidad intrínseca de la cuestión de los derechos humanos

Como afirmaba hace unos meses Patricia T. de Valdez, Ex-Directora de la Comisión de la Verdad para El Salvador, “La cuestión de los derechos humanos está instalada con firmeza en nuestras sociedades: por un lado, como problema, pero también con los indudables progresos experimentados”¹. Sin embargo, es necesario comprender que lo que fue una “bandera” contra los regímenes autoritarios se ha transformado en un espacio ampliado en el cual, según Patricia T. de Valdez, “las luchas son más complejas y no están necesariamente unificadas”. Coincide en este diagnóstico Víctor Abramovich, primer Vicepresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, quien refiere a los problemas de derechos humanos como “temas abiertos” que “conviven sin ser desplazados, con nuevas problemáticas de derechos humanos”². Esto quiere decir que, en función de los diversos ciclos históricos de América Latina (terrorismo de Estado y conflictos armados internos, seguidos de transiciones a la democracia), la cuestión de los derechos humanos conoce mutaciones, no en sus líneas más básicas, obviamente, sino en los desafíos, los objetivos y los instrumentos, así como en el alcance de su aplicación. Abramovich nos explica que durante las transiciones a la democracia, la agenda de los derechos humanos incorpora la fiscalización de las investigaciones de los crímenes, así como la tarea de dismantelar el legado dictatorial y de contribuir al deber de memoria, a la búsqueda de la verdad y a la reparación. Podríamos hablar, en tal sentido, de un primer vector de la cuestión de los derechos humanos, aquel que tiene su origen en los períodos de brutal y generalizada represión estatal, que ocurrieron esencialmente durante los años 70 y principios de los 80.

¹ Patricia T. de Valdez, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia: Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

² Víctor Abramovich, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

Aquí es sumamente relevante el molde liberal-jurídico, el de un Estado de Derecho que impone límites al poder del gobierno sobre los ciudadanos (y castiga los excesos).

Este vector se superpone y coincide en varios puntos con un segundo vector que exhibe, sin embargo, ciertas diferencias significativas que habría que resaltar. Abramovich no distingue explícitamente ambos vectores, pero esto se halla implícito en su descripción y me parece importante retomarlo para mi análisis. Él postula que durante la fase de transición se actualizan problemas que estaban ya presentes: “Muchas instituciones democráticas arrastraban prácticas de violencia institucional, incluso desde períodos anteriores a las dictaduras, y continuaron ejerciendo esas prácticas con posterioridad a las dictaduras”. Por otra parte, Abramovich aborda lo que llama las “demandas de igualdad”, que surgen inicialmente (durante la transición a la democracia) como la meta de eliminar privilegios y discriminaciones y que, una vez superada la transición durante los años 90, se tornan en “demandas de segunda generación”, esto es, ya no una cuestión de “iguales derechos para todos” sino el requerimiento de “ciertos derechos especiales para ciertos grupos o sectores de la población que resultan indispensables para asegurar un piso común de ciudadanía”. Este enfoque exige, por supuesto, un papel mucho más activo del Estado, pues éste debe convertirse en protector y sostén de grupos y sectores particulares, identificados como vulnerables o en desventaja sistémica. Sin embargo, me parece necesario recordar que esa función tutelar del Estado no es nueva en América Latina, pues las instituciones gubernamentales han jugado desde siempre un rol importante – aunque no necesariamente benéfico – en las luchas contra la aguda desigualdad estructural que aflige a todo el continente. Vale notar que el populismo y el clientelismo tradicionales comparten con tal enfoque la idea de que los derechos individuales deben ser también correctivos, efectivos y ligados a deberes hacia la colectividad. No nos ocultemos que calificar de “humanos” a todos esos derechos conlleva un proceso de puesta en equivalencia normativa y conceptual de múltiples prerrogativas, desventajas, necesidades e intereses que podrían, sin embargo, ser distinguidas y jerarquizadas (operativamente o políticamente) en el marco de un debate democrático.

Lo que me interesa aquí es plantear que la cuestión de los derechos en América Latina está atravesada por una dualidad constitutiva – no me refiero necesariamente a una contradicción que habría que resolver, sino a lógicas que no coinciden y que, en algunas ocasiones,

pueden colisionar o crear dilemas – y que esta dualidad se asocia a los dos vectores: el de matriz liberal-jurídico y el de inspiración social-comunitaria. Es importante destacar que se trata de dos modelos que no se pueden apartar fácilmente en la teoría y en la práctica, pues entre ambos precipitan una gran cantidad de paradojas y de tensiones. En otras palabras, no es posible caracterizarlos separadamente, sino que es necesario formular una serie de oposiciones dinámicas:

- Libertad versus igualdad.
- Unidad versus diversidad.
- Derechos individuales versus derechos colectivos.
- Judicialización versus politización.
- Legalismo versus efectividad.
- Simbolismo versus redistribución.

Se trata, evidentemente, de cuestiones de altísima complejidad, que implican razonamientos y observaciones de índole filosófica, política y legal. No solo no podría pretender cubrir idóneamente todos estos campos, sino que además estoy obligado a simplificar mucho en aras de una mayor claridad y de un necesario ajuste a los objetivos de este encuentro. Tampoco habría que ver estas oposiciones en un todo coherente. De modo general, diría que el primer eje reúne los polos de la libertad, de la unidad estatal, de los derechos individuales, de la judicialización, del legalismo y del simbolismo; y que el segundo eje reúne la igualdad, la diversidad, los derechos colectivos, la politización, la efectividad y la redistribución.

Detengámonos primero en “libertad versus igualdad”. Estos dos principios revolucionarios de la Modernidad confluyen en la construcción de la ciudadanía, pues la autonomía del actor depende de su inserción en un marco de libre elección y de igual estatuto entre sus pares. Sin embargo, también sabemos que ambos principios son correlativos y mutuamente benéficos en una gran parte de la “curva” de la emancipación social y política (más libertad crea más igualdad, más igualdad crea más libertad), pero que en ciertos puntos de saturación (la búsqueda de una óptima libertad y de una óptima igualdad) los dos principios pueden estar reñidos entre sí. Más allá de los debates intelectuales, esta tensión tiene consecuencias concretas en la concepción y en la edificación de una sociedad justa (en todas las democracias, incluidas las del Norte: las dificultades que se desprenden de tal

discordancia dominan varias de las principales controversias públicas en mi país de residencia, Canadá³). Como lo señala Gustavo Maurino, la tensión entre libertad e igualdad ha generado “dos clases de derechos”, a ciertos niveles competitivos entre sí, “los derechos civiles y políticos por un lado, y los derechos económicos sociales y culturales por el otro”⁴. Pero esta distinción universal cobra un cariz particular en América Latina, pues por un largo período de su historia ambos tipos de derechos fueron estrictamente separados, en una fractura que se revela naturalmente (como en todos lados) en la escisión política entre derecha e izquierda, pero que deja traslucir una brecha más profunda en nuestro continente: las sociedades latinoamericanas se destacan, frente a otras regiones del mundo, por su enorme grado de desigualdad socioeconómica y etnocultural, así como por su nivel pronunciado de movilización sociopolítica. Sumado a esto, debemos tomar en cuenta el legado de alrededor de dos siglos de existencia nacional, lo cual implica un anclaje profundo de esquemas identitarios e institucionales. La promesa revolucionaria americana, la larga memoria de luchas populares y, en el período más reciente, el potente impulso de democratización desde las bases en toda América Latina, producen un contexto en donde “prácticamente cualquier interés humano puede ser presentado en términos de derechos”⁵. En nombre de la igualdad y de la libertad, se combate políticamente y jurídicamente la opresión, la exclusión, la discriminación y la estigmatización que sufren vastos sectores de la población. Pero ese combate, diverso en sus fines y métodos, se despliega ante una estructura social extraordinariamente rígida y sustentada en pautas ideológicas persistentes⁶, lo cual suscita una formidable brecha entre la sociedad deseada y la sociedad existente, entre aspiraciones y realizaciones. Dado ese déficit material y perceptivo (y su correlativo *surplus* de frustración acumulada), los proyectos progresistas de transformación de la sociedad chocan contra obstáculos inmensos e, irónicamente, pueden incluso ser bloqueados por reivindicaciones de igualdad y de libertad. En efecto, en ciertas

³ Me refiero a los debates en torno a los derechos culturales de minorías y, particularmente, a los conflictos entre libertad de culto (que puede implicar diferencias en el tratamiento de las mujeres) y la igualdad de género. También, en la provincia de Quebec, la contradicción entre la libertad de elegir el idioma de enseñanza para los hijos (derecho individual universalmente reconocido) y la obligación de educarlos en francés (derecho colectivo de la minoría francófona de Canadá).

⁴ Gustavo Maurino, “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”, en Cynthia J. Arson et al., *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

⁵ *Ibid.*

⁶ Eduardo Cáceres Valdivia, “Tradiciones, identidades y derechos en América Latina: los retos de la diversidad”, en Alicia Yamin, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a las herramientas*, Ottawa, IDRC Books, 2006.

circunstancias, la satisfacción inmediata de una demanda social (por ejemplo, de igualdad) implica la postergación de otra demanda (por ejemplo, de libertad), un compromiso que los actores concernidos quizás no estarán preparados para asumir.

La evolución de la agenda de derechos humanos en América Latina

Las otras tensiones que enuncié se inscriben en el segundo vector de los derechos humanos, el que incluye lo que Abramovich llama las “demandas de segunda generación” y que yo veo más ampliamente como el espacio de ciudadanía en el cual se expresan todas las contradicciones inherentes al paradigma de los derechos humanos. Voy a reformular esas tensiones en forma de preguntas: ¿Cómo reconciliar la idea de una nacionalidad inclusiva, fundamento de equidad y solidaridad ciudadana, con el reconocimiento de comunidades minoritarias que exigen la autodeterminación? O planteado en una perspectiva inversa: ¿Cómo deconstruir los mitos nacionales que justifican – en nombre de la unidad pero en realidad para beneficio de la élites – la ausencia de reconocimiento del pluralismo etnocultural? Esto se conecta con la tensión entre derechos individuales versus derechos colectivos. Contrariamente a una tradición esencialmente liberal que solamente consiente derechos al individuo, se admite cada vez más, en contextos de multiculturalidad avanzada (una vez más, el ejemplo de Canadá es válido), el hecho de que los derechos colectivos convivan con los derechos individuales. Como lo señala Boaventura de Sousa Santos, los derechos colectivos pueden ser ejercidos individualmente o por una comunidad⁷. Aunque los “derechos colectivos pueden, bajo algunas circunstancias, entrar en conflicto con los derechos individuales”, aquellos son necesarios cuando es necesario “rescatar justicias históricas”. La pregunta que surge es entonces: ¿Cómo subsanar una injusticia histórica brindando derechos colectivos a un grupo sin que esto produzca nuevas injusticias entre los individuos y entre los distintos grupos? Entonces: conservar la unidad nacional-estatal reconociendo la diversidad etnocultural (o plurinacional), garantizar la igualdad y la libertad de los individuos reconociendo derechos a entidades colectivas. Es fácil concebir los dilemas normativos que derivan de tales desafíos. ¿Cuál elemento de la dupla debemos priorizar? ¿Cómo decidir? ¿Y por qué?

⁷ Boaventura de Sousa Santos, “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”, en *OSAL*, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, N° 22, septiembre 2007.

Pero incluso si las decisiones son eventualmente tomadas y las metas son claras y compartidas, queda pendiente la prodigiosa dificultad de operacionalizar la puesta en marcha del proceso. Es ahí que sobresalen las tensiones entre judicialización y politización, legalismo y efectividad, simbolismo y redistribución. Comencemos por la cuestión de la judicialización y de la politización. Se trata de una problemática muy candente en muchas de las democracias llamadas “avanzadas”, pues se constata desde hace un par de décadas un “activismo judicial” – desde las cortes supremas – que antepone las garantías constitucionales de igualdad y libertad a la acción parlamentaria. Así, por ejemplo, se inician transformaciones importantes en la sociedad, no porque la ciudadanía y sus representantes generen tales cambios, sino porque los tribunales intiman a las instituciones a ajustarse a normas fundamentales. Pero la judicialización se produce también desde los tribunales inferiores, cuando las demandas sociales específicas son canalizadas por vía judicial, cuando ciertos casos se convierten en “leading cases” y cuando los jueces devienen en protagonistas del progreso social. Los efectos crecientes y mayormente positivos de esta dinámica son evidentes en América Latina. La lucha por la justicia social ha masivamente adoptado el lenguaje de los derechos (y haciendo de casi todo derecho un “derecho humano”) y, en muchos aspectos, ha cortocircuitado las instancias políticas. En esa lucha, las ONG y las entidades de defensa de derechos tienden a reemplazar, en alguna medida, a los partidos y a los espacios propiamente representativos. ¿Debemos, por ello, lamentar una “despolitización” de las cuestiones sociales? ¿Cómo justificar la substitución de la “voluntad general” – expresada en sus órganos electos – por magistrados? En América Latina, la independencia judicial se ha convertido en una de las máximas virtudes democráticas, lo cual es completamente entendible dada la historia de abusos del poder. Pero la sobrevaloración de la figura del juez “independiente” – que reposa sobre una fidelidad a la supremacía de la norma legal, incluso cuándo esa supremacía niega preponderancia a los representantes del pueblo – ¿no puede contribuir, de alguna manera, al descrédito de las instituciones políticas y, a fin de cuentas, de la democracia representativa? No tiene sentido desdeñar la independencia judicial, pero ¿no es razonable cuestionar su primacía sobre los otros poderes del Estado?

Si ya vimos que la promoción de los derechos humanos se dificulta enormemente por las disyuntivas en última instancia irresolubles entre protección de libertades fundamentales y

prerrogativas de acceso a la igualdad, entre derechos individuales y derechos colectivos, entre unidad (los mismos derechos para todos) y diversidad (derechos particulares para algunos), entre judicialización (prioridad a las garantías constitucionales) y politización (prioridad a la representación y a la voluntad popular), nos queda aún por enfrentar el problema de la materialización de tales derechos. Con “materialización” quiero indicar la brecha, muy habitual en América Latina, entre “la teoría y la práctica” de la ley, es decir, entre el formalismo legal y su efectiva aplicación en los hechos. La impronta del “se obedece pero no se cumple” colonial es aún visible en el ímpetu reformista de los gobiernos y legisladores latinoamericanos, el cual no se refleja en la realidad de los gobernados y lleva a éstos a perder confianza en la autoridad legal (cuando constatan, en la vida cotidiana, la gran distancia entre la norma y el respeto de la misma). Un tema similar, pero que hace falta distinguir analíticamente, es el de los reconocimientos simbólicos y su verdadero peso en la sociedad. Por ejemplo, cuando una nueva constitución admite el carácter plurinacional del país y declara lenguas oficiales a los idiomas indígenas, podemos aducir que, aunque tales cambios no conlleven transformaciones estructurales (en términos de redistribución de poder y de recursos), el mero gesto simbólico produce una ruptura significativa con el pasado. Pero un dilema subyace a tal gesto: ¿Cabe mostrarse “generoso” – como Estado – en la distribución de reconocimientos simbólicos cuando éstos no van acompañados de verdaderos instrumentos de progreso económico? ¿No puede ser contraproducente generar una “inflación simbólica” que termina depreciando el valor del símbolo mismo? ¿No puede crearse una competencia entre víctimas ante la distribución de reconocimientos, con los efectos perversos que tal situación no dejaría de producir?

Si retomamos los conceptos de Patricia T. de Valdez y de Víctor Abramovich en cuanto a que la cuestión de los derechos humanos remite hoy a nuevas luchas más complejas, dispersas y abiertas que hace quince o veinte años, debemos comprender que el modelo liberal-jurídico sigue vigente y necesario – tanto para dar cierre a pasados episodios represivos, dictatoriales y genocidas como para contrarrestar gravísimos fenómenos actuales como la brutalidad policial y demás abusos de poder – pero que ese modelo coexiste con el de un enfoque social-comunitario que ya forma parte intrínseca de la movilización popular. Las demandas de la sociedad civil frente al Estado son múltiples, no sólo por su contenido, sino también por los valores y principios invocados para justificarlas. Una demanda individual y concreta de no discriminación laboral en base a origen étnico es fácil de formular, de

sustentar normativamente y de satisfacer judicialmente. Pero una demanda de reconocimiento político de derechos colectivos para un grupo subalterno, basada en el principio de la igualdad, puede colisionar con las libertades individuales de algunos de sus miembros. Cuando el Estado incluye preguntas sobre pertenencia racial en sus censos con el fin de establecer políticas de “discriminación positiva” para ciertos grupos (por ejemplo, afrodescendientes o indígenas), lo hace en nombre de la igualdad substantiva (social-comunitaria), pero desvirtúa el principio liberal-jurídico de que todos los ciudadanos son iguales ante la ley. En el plano simbólico, se trata de un reconocimiento (de la admisión de una injusticia histórica), pero también puede verse como la aceptación de que existe una categoría “atípica” que no corresponde al “ser nacional”. En breve, los mismos principios pueden ser invocados para fines discordantes o distintos principios pueden contradecirse en sus resultados. Son todos derechos – y muchos de ellos serán calificados de “humanos” o “básicos” – pero los actores que los exigen y las instituciones que los acogen (para concederlos o rechazarlos) se hallan en un terreno de experimentación y aprendizaje, ya que aún no existen consensos ni pautas fijas sobre la manera de dirimirlos cuando unos entran en conflicto con otros.

La gobernabilidad y la conflictividad social en la era de los derechos

Antes de concluir, debo insistir sobre el colosal aporte de la idea de derechos al progreso de la justicia social en América Latina. Mis comentarios podrían ser entendidos como una crítica a esa idea, lo cual no es de ninguna manera mi intención. Lo que planteo es la necesidad de examinar críticamente – es decir, sin caer en idealizaciones ni reduccionismos – las consecuencias de este viraje. La idea de derechos humanos evoca un estándar absoluto y universal, lo cual naturalmente nadie querrá cuestionar, pero cuando el campo de los derechos se amplía, se complejiza y se convierte en espacio de lucha social, el carácter absoluto e universal que se atribuye a los derechos que sustentan las demandas de los diversos grupos puede, como efecto maligno no buscado, obturar las posibilidades de compromiso y negociación entre diversos actores con demandas disímiles o que se hayan en competencia ante una situación de recursos escasos. Si “mi” demanda está basada en mis “derechos”, ¿por qué estaría yo dispuesto a suspender, limitar o modificar esa demanda? La confusión habitual que se observa entre “derechos” e “intereses” (los primeros serían

siempre innegablemente e irrevocablemente legítimos, mientras que los segundos estarían, por definición, teñidos de sectarismo, cuando no de egoísmo...) puede hasta agudizar ciertos conflictos u obstaculizar su resolución. ¿Debemos entonces hablar de un “abuso” de la idea de derechos por parte de los actores movilizados? No, pues ese es hoy en día el lenguaje de la reivindicación colectiva y sería absurdo pretender que un actor se sustraiga a esa trama social. Sin embargo, dadas las tensiones internas que atraviesan la agenda misma de los derechos humanos, observaremos una inevitable propagación de demandas contradictorias entre sí, apoyadas en concepciones divergentes de los derechos. El riesgo fehaciente es que el campo de la movilización social se fragmente y que el Estado, aunque posea intenciones progresistas, se inmovilice ante tal escenario.

Referencias

Abramovich, Víctor, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia. Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.

Cáceres Valdivia, Eduardo, “Tradiciones, identidades y derechos en América Latina: los retos de la diversidad”, en Alicia Yamin, *Derechos económicos, sociales y culturales en América Latina: del invento a las herramientas*, Ottawa, IDRC Books, 2006.

Maurino, Gustavo, “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”, en Cynthia J. Arson et al., *La “nueva izquierda” en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Washington DC, Woodrow Wilson International Center for Scholars, 2009.

Santos, Boaventura de Sousa, “La reinención del Estado y el Estado plurinacional”, en OSAL, Buenos Aires, CLACSO, Año VIII, Nº 22, septiembre 2007.

Valdez, Patricia T. de, Exposición realizada durante el Panel *Derechos Humanos, Autoritarismo y Democracia: Los aprendizajes de la lucha por los derechos humanos para intervenir en los problemas del presente*, Buenos Aires, 18 de mayo de 2009.