

# ¿Ciudadanía emergente o exclusión? Movimientos sociales y ONGs en los años noventa\*

ELIZABETH JELIN

**D**URANTE LAS DÉCADAS DE LOS SETENTA y ochenta proliferaron en América Latina, al igual que en Europa, los estudios de los *nuevos* movimientos sociales. La peculiaridad latinoamericana fue que las nuevas formas y acción colectiva coincidieron con el cierre (mayor o menor, según los casos) de los canales *institucionales* de expresión de demandas sociales: dictaduras militares que negaban a los partidos políticos su rol de articuladores de intereses; represión política que afectaba a sindicatos y otras organizaciones populares; aparatos estatales sordos a las demandas de la población. La cuestión era entonces dilucidar si estas formas de acción colectiva eran un fenómeno “genuinamente nuevo” o una respuesta coyuntural al cierre de los canales institucionales.

El enorme entusiasmo despertado por estas formas de expresión es un dato del pasado: no fueron la panacea en la creación de alternativas políticas, ni en forma ni en contenido; el retorno a la democracia implicó una revitalización de partidos políticos y un hincapié en la *institucionalización*; al mismo tiempo, las políticas de ajuste y reestructuración económica implicaron el repliegue de las demandas sociales y una retirada de la justicia social y la equidad como preocupaciones privilegiadas en el escenario político.

¿Qué queda de todo este fermento social en la transición a la democracia? ¿Hay nuevos actores? ¿Nuevas formas de organización o de articulación de la demanda social? ¿“Revitalización” de la sociedad civil? ¿Cuál es su repercusión sobre el sistema político?

Este trabajo está dividido en cuatro puntos de índole diversa. En ellos se plantean temas y cuestiones relacionadas con la capacidad de diversos sectores sociales de hacerse presentes en el espacio público-político. Los primeros puntos son globales. En ellos se discuten las condiciones para la acción de los actores colectivos y los movimientos sociales: las condiciones que impone la “democratización con ajuste” y la doble tendencia hacia la globalización y la localización. Después, dos temas del accionar de los movimientos sociales en la transición: las formas institucionales y no institucionalizadas de expresión de identidades colectivas y de

\* Trabajo preparado para el Seminario “Cambio social en América Latina: hacia el año 2000”, Universidad de Maryland en College Park, abril de 1994.

demandas sociales (movimientos y su relación con partidos políticos y ONGs); finalmente, el papel específico de los movimientos y de la solidaridad en los procesos de construcción democrática.

### 1. DEMOCRACIA Y DESIGUALDAD: POLARIZACIÓN, FRAGMENTACIÓN, MARGINALIDAD

El tema es un clásico: ¿puede haber democracia política sin que estén garantizados los derechos económicos básicos? ¿Son derechos humanos básicos los derechos económicos? ¿Cómo considerar el “derecho al desarrollo”? ¿Desestabiliza la desigualdad económica a la democracia política? ¿La hace frágil? ¿Se puede gozar de los derechos civiles y políticos sin tener acceso a las condiciones básicas (la eliminación del hambre, pero también acceso a educación e información) que aseguran la posibilidad de ejercer esos derechos?

Estos temas son objeto de debate permanente. La argumentación que vincula los derechos económicos como *condición* para la vigencia de derechos humanos es expresada por muchos, en respuesta al individualismo neoliberal. Así, uno de los documentos de base para la reunión internacional sobre derechos humanos realizada recientemente en Viena afirma:

La pobreza está relacionada con la negación de derechos fundamentales, en tanto los pobres están marginados y no tienen la capacidad de luchar por sí mismos. A diferencia de los trabajadores en Occidente, que pudieron conquistar sus derechos básicos mediante la lucha y la organización, en la coyuntura actual de recesión e injusticia, los que viven en los márgenes del sistema carecen de poder y no tienen capacidad de hacerse escuchar.

Y prosigue:

En resumen, el crecimiento económico es imperativo para la estabilización de las nuevas democracias. Sin embargo, el crecimiento solo no alcanza. Se debe prestar más atención a la distribución de los recursos y del crecimiento económico, y a la necesidad de producir cambios profundos en la estructura socioeconómica y en el sistema político. Sin un esfuerzo sostenido del Estado y de todos los sectores de la población para eliminar las peores formas de miseria humana, el fin del autoritarismo y la existencia de instituciones democráticas no podrán por sí mismos garantizar los derechos económicos y sociales de los pobres (Pinheiro, Poppovic y Kahn, 1993, p. 25).

Este tema resulta importante no sólo para la relación entre la democracia política y las dimensiones económicas, tales como la equidad y el crecimiento. Es también un aspecto decisivo para indagar acerca de las condiciones propicias para que surjan sujetos (de derecho) reflexivos, individuales o colectivos.

El debate teórico e ideológico sobre la índole de los derechos y sobre la definición de los “derechos humanos”, en especial la discusión acerca de si incluyen o no los derechos económicos y sociales, oscurece un punto central:

¿existe un “umbral de humanidad”? ¿Cuáles son las características mínimas que los seres humanos, definidos como especie biológica, deben cumplir para que se los pueda considerar sujetos sociales “humanos”? Obviamente, la mera sobrevivencia física es una condición. El hambre, el dolor físico, la tortura y el daño corporal, la victimización extrema, transforman al sujeto humano en un cuerpo, aniquilando su dimensión social y cultural.

Hay una segunda condición o umbral, al que hace referencia Hannah Arendt cuando hace hincapié en la condición humana en la pertenencia a la comunidad. La autora señala que

La privación fundamental de los derechos humanos se manifiesta por sobre todo en la privación de un lugar en el mundo [un espacio político] que torna significativas las opiniones y efectivas las acciones[...] El hombre, según parece, puede perder todos los llamados Derechos del Hombre sin perder su cualidad humana esencial, la dignidad humana. *Sólo la pérdida de la comunidad política lo expulsa de la humanidad* (Arendt, 1949, citado por Young-Bruehl, 1982).

La pertenencia, la interacción, la ausencia de aislamiento, son las bases fundamentales de la idea de comunidad y humanidad. En otras palabras, se necesita espacio público, la presencia del otro, la interacción, para convertirnos en humanos.

A la luz de estas consideraciones, frente a situaciones de pobreza extrema, ¿cómo podemos estar seguros de que todavía hablamos de “humanidad”? ¿No es la pobreza extrema una señal de deshumanización? La exclusión y la indignancia son la negación de derechos fundamentales. No puede haber democracia en niveles extremos de pobreza y exclusión, a menos que se defina como “no humano” a un sector de la población. La exclusión y la destitución son lo opuesto a la idea de actores y escenarios. Los excluidos no están o están fuera, lo cual es lo mismo.

En una perspectiva histórica, aquí aparece una primera paradoja: definidos como extraños por los poderosos, los grupos subordinados (incluso los esclavos) han sido siempre parte de la comunidad social y política. Históricamente, han ganado acceso al espacio sociopolítico a través de luchas sociales. Para poder pelear, sin embargo, se necesita formar actores colectivos, recursos y capacidades. En situaciones de pobreza extrema, estas capacidades y potencialidades están ausentes. No puede haber movimientos sociales de grupos subordinados si no cuentan con un mínimo de acceso y un mínimo de humanidad, en el doble sentido de pertenencia a una comunidad y de la capacidad reflexiva que participa en la construcción de identidad.

Rebeldías y resistencias, pequeños boicots cotidianos, son prácticas extendidas de los grupos subalternos, bien documentadas en la historia. Cuando las relaciones de poder son extremadamente asimétricas, los grupos subordinados desarrollan formas ocultas de acción, crean y defienden su propio espacio social, una “trastienda” donde se expresa la disidencia del discurso de la dominación. Las formas son diversas y variables. En estos espacios, en estas trastiendas, en los

*hidden transcripts*, en las formas que no se ven, se construye y expresa un sentido de dignidad y autonomía frente a la dominación. Son las protoformas de la política, *the infrapolitics of the powerless* (en la expresión de Scott, 1992), que da dignidad y comunidad, en el sentido de Arendt. Para que este proceso pueda ocurrir, sin embargo, la sobrevivencia física y los recursos mínimos deben estar asegurados.

En las dictaduras, muchas de las manifestaciones ocultas de los grupos políticamente subordinados tenían estas características. En la medida en que la oposición política era policlasista, la sobrevivencia económica no estaba en peligro, al menos para una buena parte del movimiento de oposición. Con relativa facilidad, las formas de resistencia se convertían en acción política. O mejor dicho, eran políticas desde su inicio. En la situación autoritaria, la lógica de la dominación era transparente. No había ninguna pretensión de inclusión, de participación, de democracia. Quedaba claro quiénes estaban de un lado y quiénes del otro, por lo menos en lo referente a la acción política. La transparencia de la oposición política enmascaraba y ocultaba entonces la otra dimensión de la dominación: la pobreza y las violaciones económicas.

La transición a la democracia crea confusión. Se abre el espacio para el discurso democrático y participativo, se abre el espacio para la participación y las elecciones. El discurso democrático se torna hegemónico. Al mismo tiempo, el poder económico contradice este discurso democrático. En realidad, hay un doble discurso: un discurso de la participación y un no discurso de la exclusión económica. O un discurso de la participación y una realidad de la opresión.

En estas condiciones, el umbral de humanidad construido históricamente entra en crisis. Los marginalizados y excluidos no aceptan las reglas de la participación en el espacio público democrático, o las aceptan a medias. Su respuesta puede llegar a ser entonces la *violencia* social. Los excluidos económicos no se constituyen en actores: resisten, protestan (a veces), se resignan, viven con otra legalidad, la de la violencia. Sus energías y esfuerzos no se dirigen a la integración o al reclamo, sino a la *actuación* (a veces expresada como resistencia comunitarista).

Hay también otras violencias que no son de los excluidos económicamente. Por un lado, están quienes no aceptan las reglas democráticas por interés personal o grupal (el narcotráfico es el ejemplo más claro, pero también las múltiples formas de corrupción); por otro, la violencia generada por el rechazo totalitario del derecho de los "otros" a participar en la esfera pública, con intentos de aniquilación, sea en el terrorismo de Estado o en la violencia racista, tendencias que permanecen (o renacen) en algunas grupos, aun en regímenes democráticos.

En efecto, los procesos de pauperización y exclusión —y sus consecuencias en cuanto a la dificultad de formación de movimientos sociales que planteen los conflictos en términos de relaciones y tensiones *sociales*— crean las condiciones para la aparición del racismo. Los sectores sociales en descenso viven la "amenaza" de los de abajo (inmigrantes, negros); las élites definen los problemas

en términos raciales (son los “extranjeros” los que traen problemas) como enmascaramiento de la dominación y la exclusión de clase (Wieviorka, 1992).

A menudo se interpreta la violencia como recurso final cuando no hay posibilidad de apelar a la palabra como medio de negociación de conflictos. Pero también puede ser vista como discurso, como forma (extrema) de hablar, como lenguaje para la expresión de conflictos y relaciones sociales, como intento de participar en la definición del escenario sociopolítico *cuando otros discursos no son escuchados*. Un grito, no como catarsis ni para aturdir o ensordecir (o aniquilar) al otro, sino para intentar que “el otro” escuche, que acepte y reconozca la existencia e identidad del interlocutor. En esos casos (el EZLN es quizás el ejemplo más reciente y claro de esto), es la voz de un actor colectivo con un sentido de identidad fuerte, que apela a un discurso político que (esta vez sí) será escuchado por el poder. De esta manera, el actor gana acceso y lugar en el escenario sociopolítico. Lo novedoso es la posibilidad de que, al ser escuchado y reconocido, ese discurso de la violencia se transforme, para unos y para otros, en el lenguaje del diálogo y la negociación. Y la posibilidad de que los poderosos aprendan a escuchar otras lenguas, antes de que los mensajes sean traducidos al discurso de la acción violenta.

Aceptar esta argumentación tiene repercusiones importantes en términos de los desafíos que deben enfrentar las democracias: la democratización política no produce automáticamente un fortalecimiento de la sociedad civil, una cultura de la ciudadanía y un sentido de responsabilidad social. De hecho, la vitalidad de la sociedad civil requiere no caer por debajo de los umbrales que permiten la participación de la población en la comunidad política. A esta falta de participación se puede llegar por exclusión o por elección de otros canales, “fuera de la ley”. Al mismo tiempo y de manera circular, la vitalidad de la sociedad civil se convierte en un reaseguro de la vigencia de la democracia política.

## 2. GLOBALIZACIÓN Y LOCALIZACIÓN. IGUALDAD Y DIFERENCIA

En el mundo de fin de siglo coexisten, con fuertes tensiones, dos tendencias: una, hacia la globalización y la transnacionalización, hacia los *fenómenos de escala planetaria* en las comunicaciones, en los intereses económicos, en los peligros ambientales, en el armamentismo, en los acuerdos e instituciones internacionales. La otra, la revitalización de la localidad, de las raíces ancestrales, se manifiesta con violencia en la rivalidades étnico-culturales, en la autorreferencia cultural y simbólica, ya que no puede ser tecnológica o material, a riesgo de caer en el aislamiento.

Esta tensión lleva a repensar y reformular al menos dos temas centrales referidos a la acción colectiva. Por un lado, la relación entre los diversos niveles y planos de la acción: lo que ocurre en el nivel nacional, internacional, comunitario-local, microsocioal e interpersonal. Por otro lado, a volver a visitar y a repensar la

tensión entre el universalismo y el relativismo, entre las identidades colectivas y los derechos humanos.

Las últimas décadas han implicado transformaciones irreversibles en conceptos y unidades de análisis y de gestión, fundamentalmente en el Estado-nación. En efecto, el Estado-nación se fue construyendo durante los últimos dos siglos como foco "natural" de la lealtad y solidaridad de los ciudadanos, como unidad "natural" del poder autónomo y de la soberanía. En la actualidad, dicha centralidad está fuertemente cuestionada: los límites internacionales del Estado son permeables a la globalización de la producción, el comercio, la cultura, las finanzas, de lo cual resulta una pérdida de control de los estados sobre sus destinos. La soberanía de los estados está comprometida también por los cambios en los patrones de alianzas y federaciones regionales. En el nivel subnacional, el Estado se ve desafiado por la revitalización de grupos solidarios basados en diversos criterios: regionales, lingüísticos, religiosos, étnicos, de género o estilo de vida. También por innumerables movimientos sociales que generan sus propias solidaridades. Todos ellos compiten con el Estado por la lealtad de la población y a veces incluso por la jurisdicción territorial.<sup>1</sup>

Los escenarios de la acción pública son múltiples, y se ubican en diversos niveles, en diversas escalas. ¿Cómo conceptualizar esta superposición de niveles? Para analizar este fenómeno, Santos (1991a) utiliza un modelo cartográfico, que parte de reconocer que en la sociedad (Santos se refiere al derecho y la juridicidad, pero puede ser ampliado a la normatividad social en general), circulan varias modalidades de normatividad, que varían en cuanto a los grupos sociales que regulan, a su durabilidad, al grado de institucionalización y a su modo de actuación. Este modelo apunta a analizar la *pluralidad de órdenes jurídicos*. Como en cartografía, lo central es definir la *escala*:

El Estado moderno se sustenta en el presupuesto de que el derecho opera según una única escala, la *escala del Estado* [...] La investigación sobre el pluralismo jurídico llamó nuestra atención sobre la existencia de *derechos locales* [...], formas de derecho infraestatal, informal, no oficial y más o menos consuetudinario [y] *un espacio jurídico internacional* en que operan diferentes tipos de agentes cuyo comportamiento es regulado por nuevas reglas internacionales[...] Este derecho es, en general, muy informal[...] Lo que distingue estas formas de derecho es el tamaño de la escala con que regulan la acción social (Santos, 1991a, pp. 222-223).

Esto entraña la existencia de múltiples niveles y escenarios para los procesos sociales y para la acción pública, con patrones complejos de interacción entre ellos:

<sup>1</sup> El crecimiento de la economía global, sin embargo, no significa la desaparición del Estado. En palabras de Calhoun, "los estados continúan siendo las organizaciones de poder a través de las cuales los movimientos democráticos tienen la mayor capacidad de afectar la organización económica. [El Estado] se mantiene como el nivel más alto de estructura institucional en el cual se pueden promover sistemáticamente los proyectos y programas de democratización. Y el Estado permanece con el vehículo más crucial para obtener la autonomía o la 'autodeterminación' como comunidad política".

Tanto en el nivel infraestatal como en el supraestatal, han ido surgiendo formas de legalidad que son explícitamente líquidas, efímeras, incluso negociables y re-negociables; en suma, descartables... [Hemos experimentado] la emergencia de una legalidad contextual, afinada a los intereses transitorios de las partes involucradas y a las relaciones de poder entre ellas (Santos, 1991b, p. 112).

Esta interacción implica que en cualquier situación histórica concreta existe una mezcla de códigos, formas de simbolización complejas y sincretismos, cuyo sentido debe ser develado. Más que en ningún momento anterior de la historia, la expresión de demandas sociales colectivas en un ámbito local (sea demandas laborales a través de un sindicato, demandas de servicios frente al Estado, protestas por contaminación, o reclamos de cualquier otro tipo) contienen en sí mismas la multiplicidad de sentidos implicados por esta interpenetración, articulación y superposición de niveles. Igualmente, los grandes actos de escala mundial —las demandas en los ámbitos de las conferencias internacionales, por ejemplo— sólo cobran sentido cuando articulan (casi siempre de manera contra-dictoria y conflictiva) las situaciones locales con los temas globales. El relato personalizado, íntimo, doloroso, de una violación en medio de la guerra de Bosnia, para una audiencia multitudinaria, con traducción simultánea y transmitido por televisión a todo el mundo (como ocurrió recientemente en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos en Viena) no hace más que colocar en el centro del espacio mundial esta multiplicidad de sentidos y niveles.

Un tema, que a menudo tiende a confundirse con el anterior, es la tensión entre la universalidad y el respeto a la diversidad y al pluralismo cultural. La Declaración de los Derechos Humanos, documento que las Naciones Unidas adoptaran en 1948, establece el marco básico para el universalismo, que ha servido de bandera a luchas tendientes a la ampliación de la base social de la ciudadanía (por ejemplo, la extensión del voto a mujeres o a analfabetos), a la inclusión de grupos sociales minoritarios, discriminados o desposeídos como miembros de la ciudadanía, y al reclamo de la “igualdad frente a la ley”. Pero, ¿cuál es LA LEY frente a la cual demanda *igualdad*?<sup>2</sup>

La historia moderna de los últimos dos siglos, con sus colonialismos y racismos, fue el trasfondo ideológico de la Declaración Universal. Para algunos círculos (de antropólogos bien intencionados, de humanistas y progresistas) se debía entrar en la era del relativismo cultural, de la negación científicamente comprobada de la superioridad racial blanca, del descubrimiento de la complejidad de las culturas “primitivas”. El reconocimiento de la pluralidad era el antídoto a la

<sup>2</sup> La crítica feminista al “androcentrismo” de la visión dominante de la igualdad ha sido clara y explícita (Facio, 1991; Bunch, 1991). También la necesidad de reconceptualización:

La reconceptualización de la igualdad implica la redefinición, no sólo del concepto de ciudadanía, sino del propio concepto que manejamos de “ser humano”, debido a que cuando se habla de “igualdad” de los sexos, generalmente se está pensando en “elevar” la condición de la mujer a la del hombre, paradigma de lo humano (Facio, 1991, p. 11).

Una concepción de los derechos que recalque en el “derecho a tener derechos” y el debate democrático sobre lo legítimo y lo ilegítimo son los instrumentos que pueden abrir el espacio para esta reconceptualización.

repetición de los múltiples casos de crímenes masivos, genocidios y aniquilamientos culturales a partir de ideologías e intereses que negaban, explícita o implícitamente, a las víctimas la cualidad de “ser humano con derechos”. La ideología de los derechos humanos universales servía para proteger a esas víctimas, potenciales o reales. La paradoja estaba en levantar la bandera del universalismo para reivindicar los derechos de los diferentes (y sometidos), para combatir a quienes querían imponer la uniformidad y la idea del progreso universal.

¿Cómo se puede conciliar el relativismo cultural con la defensa de derechos humanos universales? ¿Cómo conciliar la supuesta objetividad de la ciencia con la defensa éticamente comprometida de principios? Muy pronto, la Declaración Universal comenzó a ser criticada con el argumento de que la noción de derechos humanos que la inspira es individualista y occidental, y el intento de extender su vigencia a todo el mundo, un acto de poder imperialista, discriminador y etnocéntrico. Este argumento antioccidental fue utilizado políticamente para cometer violaciones aberrantes amparadas en el relativismo cultural y en la insistencia en la libre determinación y soberanía nacionales, rechazando así intervenciones humanitarias, monitoreos y controles internacionales. En la reciente Conferencia de Viena, varios países (los musulmanes, China y otros) se ampararon en el argumento del pluralismo cultural para intentar poner límites al alcance de los “derechos humanos universales” y al poder internacional de control de violaciones.

Hoy en día, después de décadas de debate, el tema de la diversidad cultural puede ser abordado de otra manera. Si la idea original de los derechos humanos universales estaba orientada por una visión individualista de los derechos, ahora el eje pasa a las comunidades. Hablar de derechos *culturales* es hablar de grupos y comunidades colectivas: el derecho de sociedades y culturas (autodefinidas como tales) a vivir en su propio estilo de vida, a hablar su propio idioma, usar su ropa y perseguir sus objetivos, y su derecho a ser tratadas justamente por las leyes de Estado-nación en que les toca vivir (casi siempre como “minorías”).

Sin embargo, la vigencia de derechos humanos universales no es garantía de la vigencia de los derechos colectivos de los pueblos, y viceversa, el derecho de un pueblo a vivir su propio estilo de vida puede basarse en la negación de derechos humanos básicos y en la crueldad para ciertas categorías sociales dentro de esa cultura. ¿Cómo salir de este atolladero? ¿Dónde encontrar los parámetros y criterios de evaluación y denuncia?

El surgimiento de las reivindicaciones de derechos de los pueblos indígenas basadas en criterios de etnicidad, constituye un campo novedoso donde estas cuestiones están siendo discutidas (Stavenhagen, 1990; 1992). Pensar en una agenda de derechos étnicos exige una profunda revisión de la noción original de derechos humanos, hasta ahora concebidos de manera abstracta, privilegiando la universalidad y los sujetos individuales. El planteo de derechos de los pueblos indígenas y de las minorías significa que el concepto mismo de “derechos humanos” sólo adquiere sentido en circunstancias culturales específicas, que de esta

manera se convierten en requisitos para los derechos humanos y en parte de ellos.

Es este marco, hablar de los derechos humanos de los indígenas, o de categorías específicas de la población que tradicionalmente han estado marginadas u oprimidas (y en esto se incluyen, obviamente, las mujeres), implica el reconocimiento de una historia de discriminación y opresión y un compromiso activo con la reversión de esta situación. Avanzar en este punto exige reconocer la *inevitable tensión entre los derechos individuales y los derechos colectivos*.<sup>3</sup> Una buena parte de los conflictos actuales en el mundo puede ser leída en esta clave.

En este campo, existe un peligro creciente: que el reconocimiento del derecho de los pueblos fomente el fundamentalismo, y éste, la proliferación de identidades comunitarias excluyentes y racistas —sean éstas defensivas en una “búsqueda desenfrenada de chivos expiatorios”, o expansionistas, de afirmación y de conquista (Wieviorka, 1992). El tema, sin embargo, no debe plantearse en términos de la oposición entre los movimientos sociales y la acción comunitaria, entre el debilitamiento de los primeros y el reforzamiento del comunitarismo que se vive en el mundo actual (tan manifiestos en toda Europa, aunque también presentes en otras partes del mundo), aunque estén claramente asociados con una creciente amenaza de racismo. La salida estaría en “abogar por la conflictualización, según una modalidad social, de tensiones y dificultades que con excesiva frecuencia o en una medida desproporcionada se viven según una modalidad no social, comunitaria o más concretamente racial” (Wieviorka, 1992, p. 265). No se trata de destruir identidades comunitarias en nombre de la modernidad, sino en “apoyar con simpatía los esfuerzos de aquellos actores que se resistan a la disociación y traten de inventar fórmulas de integración en las que la referencia a un ser colectivo no impida de ninguna manera apelar al progreso y a la participación en la modernidad” (Wieviorka, 1992, pp. 266-267).

### *La lógica de la diferencia: derechos y relaciones*

El derecho no logra resolver el significado de la igualdad para aquellos que la sociedad define como diferentes (Minow, 1990, p. 9).

<sup>3</sup> Stavenhagen discute extensamente dicho tema, a partir de señalar que hay situaciones en que los derechos individuales no pueden ser realizados plenamente si no se reconocen los derechos colectivos (Stavenhagen, 1990; 1992). Frente al dilema entre priorizar derechos individuales o colectivos, propone una conclusión, “provisional y normativa”:

Los derechos grupales o colectivos deberán ser considerados como derechos humanos en la medida en que su reconocimiento y ejercicio promueve a su vez los derechos individuales de sus miembros [por ejemplo, el derecho a usar la lengua vernácula]. Un corolario a la conclusión anterior: no deberán ser considerados como derechos humanos aquellos derechos colectivos que violan o disminuyen los derechos individuales de sus miembros [el caso de la mutilación sexual de las niñas en algunas sociedades africanas] (Stavenhagen, 1992, pp. 12-13).

El tema de la igualdad y la diferencia tiene otro costado, además del anclado en el pluralismo cultural. En efecto, desde un punto de vista jurídico, hay distintas maneras de encarar el tema de la diferencia. En una primera perspectiva, la diferencia es concebida como *inherente* a algunas personas, y se vuelve significativa cuando se la identifica con la inferioridad; las personas diferentes no pueden entonces ser portadoras de derechos y son vistas como “dependientes” o “no ciudadanas”. Una segunda visión se preocupa por garantizar la “igualdad frente a la ley”, pero define la igualdad en términos de poseer las *mismas* características (¿masculinas?, ¿occidentales?), lo cual lleva a no tomar en consideración o aun a negar, muchos rasgos indicadores de diferencias. Pero como en realidad las diferencias existen, en última instancia este enfoque lleva a intentar descubrir las “verdaderas” diferencias, aquellas que ameriten un tratamiento “verdaderamente diferenciado”. En la tercera, la diferencia es función de las *relaciones sociales*, de modo que no puede ser ubicada en categorías de personas sino en las instituciones sociales y en las normas legales que las gobiernan (Minow, 1990).

La demanda social desde los “diferentes” (inferiores), por ejemplo las mujeres, tiene una primera modalidad de expresión en el reclamo de igualdad, que se ha manifestado a lo largo de las últimas décadas en demandas de acceso a lugares y posiciones antes vetadas para las mujeres (desde clubes exclusivos hasta ocupaciones tradicionalmente masculinas), en denuncias de discriminación (dificultades de acceso a posiciones jerárquicas en el mundo del trabajo y de la política, por ejemplo) y de desigualdad (“a igual trabajo, igual salario”).

Hay todavía mucho camino por recorrer en pos de la igualdad frente a la ley. La igualdad literalmente entendida, sin embargo, puede ser engañosa o insuficiente en muchas situaciones: frente al embarazo y la maternidad de una trabajadora, ¿se requiere igualdad —o sea negar la diferencia entre hombres y mujeres— o un tratamiento “especial”? O, para llevar el tema a otro campo, ¿qué significa igualdad de derechos en la educación de un chico discapacitado, o para aquel cuya lengua materna (*sic*) no es la de la escuela pública?

El hincapié en la norma de la igualdad refuerza una concepción basada en el derecho universal natural: reafirma que todos los seres humanos son iguales *por naturaleza*. Es efectivo políticamente en tanto permite combatir ciertas formas de discriminación, afirmar la individualidad y poner límites al poder. Sin embargo, la otra cara de la realidad social se impone: los individuos y los grupos no son todos iguales. Mantener la ilusión de la igualdad y plantearla en términos de derechos universales tiene sus riesgos: puede llevar a una formalización excesiva de los derechos, aislándolos de las estructuras sociales en que existen y cobran sentido; el pasaje desde lo universal hacia lo social, histórico y contingente se torna entonces difícil.

Uno de los grandes aportes del feminismo ha sido la profunda crítica y el desenmascaramiento de los supuestos del paradigma dominante, que toma a los hombres (occidentales) como punto de referencia universal y que transforma a

las mujeres (y a otros) en diferentes o invisibles. Al hacerlo, se ha movido en un espacio contradictorio: el reclamo de derechos iguales a los de los hombres y un tratamiento igualitario, por un lado; el derecho a un tratamiento diferenciado y a la valorización de las especificidades de la mujer, por el otro. Esto implica reconocer una *tensión inevitable entre el principio de la igualdad y el derecho a la diferencia*. Reconocerla tiene un beneficio importante, y presenta el desafío de encontrar una manera de conceptualizar la diferencia sin jerarquizarla (Minow, 1990). Tanto desde una perspectiva teórica como desde consideraciones estratégicas, la salida habrá de buscarse no en la contraposición irreductible entre el discurso de la igualdad y el discurso de la diferencia, sino en elaborar el tema de la *igualdad de derechos en contextos de relaciones sociales* en los que se plantean y manifiestan las diferencias, incluso las de poder y de marginalización (Valdés, 1990).

### 3. VOCEROS E INTERMEDIARIOS: MOVIMIENTOS SOCIALES, ONGs, PARTIDOS POLÍTICOS, ESTADOS DEMOCRÁTICOS

El panorama mundial de los actores sociales se ha transformado profundamente en las últimas dos décadas. Hasta los años setenta, el tema de la democracia y la participación estaba centrado en el sistema político: partidos políticos y elecciones para la transformación social democrática, guerras de liberación para las situaciones revolucionarias. El Estado se encontraba en el centro; las estrategias de la toma del poder eran el eje de la discusión. Incluso los actores corporativos tradicionales —la burguesía, el movimiento obrero, los militares— eran considerados fundamentalmente en cuanto a su capacidad de intervenir en el espacio político del poder del Estado. Los otros actores sociales eran débiles; lo que había eran protestas, demandas (frecuentemente en clave clientelística) frente al Estado, espacios de sociabilidad y de refuerzo cultural local.

En el plano internacional, la centralidad del aparato del Estado llevaba a acuerdos y convenciones, elaboradas y ratificadas por los gobiernos (cuando eran democráticos, su legitimidad estaba basada en los mecanismos formales de representación; cuando eran autoritarios, ¿en qué?). La sociedad tenía poca cabida directa y poco espacio en ese mundo.

Pero por debajo de esta realidad, había otra. Oculta, apenas visible, confusa. En 1975, el mundo recibió con sorpresa y asombro el fermento social de las mujeres en los foros y conferencias paralelas a la Conferencia Internacional en México. La acción no estaba en la Conferencia Intergubernamental, sino fuera, en la multiplicidad de propuestas y eventos con que el movimiento internacional de mujeres acompañaba y confrontaba a la Conferencia OFICIAL. Desde entonces, esta modalidad de actividad paralela se ha convertido en una práctica cada vez más extendida, y el poder de las organizaciones sociales no gubernamentales fue creciendo. Incluso en la UNCED de Río de 1992 y en la Conferencia de Viena sobre derechos humanos de 1993, la lucha fue ya no por tener un espacio sino

por la incorporación de las voces e iniciativas de los foros paralelos en los relatos oficiales. Esta visibilidad y reconocimiento internacional de las ONGs es un indicador de cambios organizativos e institucionales más vastos.

En efecto, a partir de los años setenta, hacen su aparición (o cobran importancia) en el escenario público latinoamericano formas de articulación de intereses y agrupamientos que se dirigían al Estado y que no se canalizaban a través de los partidos políticos. Estábamos en dictadura, por lo cual los partidos políticos tenían un espacio de actuación muy limitado, sin elecciones. En las dictaduras, estos movimientos aparecieron como expresiones de oposición, como expresiones democratizadoras, aunque en realidad no siempre lo eran.<sup>4</sup> En las transiciones a la democracia, algunos de estos movimientos se constituyen como actores sociales institucionalizados en los gobiernos locales. En efecto, en algunos gobiernos municipales se abren espacios para la expresión de las demandas ciudadanas, para el control ciudadano de la gestión y para la cogestión entre gobiernos locales y organizaciones sociales (por ejemplo, Raczynski y Serrano, 1992).

Cosas diferentes ocurren con otros movimientos en los años ochenta. Varias de las demandas de los movimientos de mujeres y de los movimientos de derechos humanos son incorporados en la agenda social y política, con distintos grados de éxito. Así, la crítica social del feminismo ha penetrado las organizaciones corporativas, los sindicatos, las organizaciones de negocios, el Estado, la Iglesia. Se ha generalizado el debate sobre la discriminación de las mujeres y sobre la lógica de la igualdad, provocando algunas transformaciones legales, entre ellas (en el caso límite) el reconocimiento social y político de ciertas violaciones a los derechos de las mujeres, como la violencia doméstica (aunque todavía no la violación matrimonial). Podría decirse también que el debate sobre los derechos reproductivos (exceptuando el aborto) está instalado en la sociedad.

Igualmente, en la medida en que el discurso de los derechos humanos es apropiado por vastos sectores de la sociedad y no queda restringido o reducido a grupos de militantes y activistas, lo que en realidad está en cuestionamiento es la propia definición del éxito o fracaso de un movimiento social. El movimiento de derechos humanos y el feminismo se debilitan y quebrantan en la transición. Hay conflictos alrededor de estrategias entre quienes quieren entrar a las estructuras de poder y quienes eligen no negociar, aunque esto signifique quedar afuera. Al mismo tiempo, sus temáticas se extienden socialmente, lo cual es un indicador de su éxito: temas apropiados por la sociedad, organizaciones debilitadas y en conflicto.

En términos más generales, cuando comenzaron a surgir los “nuevos” movimientos sociales en ámbitos nacionales y locales, la pregunta que muchos nos hicimos se refería a la vinculación entre esas nuevas demandas y el aparato del

<sup>4</sup> En relación con los movimientos urbanos en Brasil, Cardoso (1983) desmitificó su carácter transformador, mostrando cómo se acercaban al Estado para reclamar por demandas específicas. En la medida en que esas demandas eran satisfechas, rápidamente perdían su combatividad y su potencial opositor.

Estado. ¿Iban a mantener su autonomía? ¿Serían cooptados por los partidos políticos? Sus reivindicaciones y demandas ¿serían tomadas por instituciones sociales y políticas? Sin duda la vinculación entre los movimientos sociales y las instituciones políticas —las agencias estatales, los partidos políticos— es altamente cambiante y heterogénea, con variaciones significativas entre países. Sin embargo, se pueden detectar algunas tendencias significativas, especialmente las ancladas en procesos transnacionales.

En el plano internacional, en las últimas dos décadas han surgido y se han fortalecido redes de ayuda internacional (del norte hacia el sur), dirigidas a intervenir en las situaciones de exclusión económica y de opresión política en el sur (y crecientemente en el este europeo). Si bien algunas de estas redes son muy asimétricas (los dadores del norte definen los temas y eligen a los receptores y canales del sur), otras comienzan a mostrar una mayor reciprocidad y simetría, no en términos del flujo de recursos sino de ideas y de prioridades. El campo de los derechos humanos y el mundo de las mujeres constituyen los ámbitos donde este fenómeno se ha extendido más; el movimiento ambientalista es más nuevo, pero va en el mismo camino.

En las sociedades latinoamericanas, las protestas colectivas y los movimientos localizados de hace dos décadas se fueron institucionalizando y transformando en organizaciones más formales, constituyendo un nuevo sector: el llamado Tercer Sector (diferente del Estado y del mercado), compuesto por organizaciones privadas sin fines de lucro, autogobernadas y con algún grado de actividad solidaria, orientadas a intervenir en favor de sectores discriminados o desposeídos de la sociedad (Scherer-Warren, 1993). Estas organizaciones son estructuralmente mediadoras y se vinculan con otras en *redes*. Su papel mediador es entre el Estado y las demandas de los sectores populares; entre movimientos y organizaciones internacionales y las necesidades locales; entre la cooperación internacional y los destinatarios. Estas redes, tanto nacionales como en su vinculación internacional (vinculación ideológica y financiera) cuentan con una estructura organizativa importante, con reglas de funcionamiento propias y con una creciente legitimidad en ámbitos gubernamentales. A menudo, por ejemplo, los programas internacionales de asistencia utilizan a las ONGs como canales de transferencia de recursos, prefiriéndolas por sobre las entidades gubernamentales de los países receptores. En este sentido, las dos décadas de experiencia han ido constituyendo al núcleo de los profesionales de la promoción y de voluntarios de la solidaridad en un nuevo actor social y político en el escenario social de los procesos de democratización.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Se hace necesario relativizar esta afirmación. La fragilidad de las ONGs y de la nueva capa de promotores y mediadores profesionales reside, fundamentalmente, en la falta de autonomía financiera. Son las agencias de cooperación internacional (gubernamentales, ONGs del norte que canalizan fondos gubernamentales, o con financiamiento privado) quienes, en última instancia, deciden las prioridades de su política de apoyo. El nuevo hincapié que la cooperación internacional hace en la "sostenibilidad" de las ONGs latinoamericanas receptoras debe ser visto con preocupación, como preludio a una restricción en los fondos de apoyo y como estímulo para que las organizaciones

La densidad de organizaciones no gubernamentales y la presencia de las agencias de cooperación internacional varían según los países: en los más pequeños o más pobres, el peso de la cooperación internacional y de ONGs directamente vinculadas a esta cooperación es enorme (Bolivia o Nicaragua, por ejemplo). En países grandes o más desarrollados, la cooperación internacional tiene menor peso, y las ONGs locales constituyen *una* de las formas de organización de la sociedad civil. Su dinamismo y fuerza dependen entonces de la modalidad de relación entre el Estado, los partidos políticos y las organizaciones sociales. En los años noventa, frente al predominio de políticas económicas neoliberales que provocan exclusión y polarización social (en esto Chile sería la principal excepción, dada la actual preocupación gubernamental por las políticas sociales), las organizaciones no gubernamentales se han ido convirtiendo en intermediarios entre los desposeídos y el poder, o en organizaciones compensadoras de lo que el Estado no provee (en una lógica que Scherer-Warren denomina "articuladora"). A menudo, al hacerse cargo de los excluidos, de los que no tienen voz, estas redes de organizaciones se convierten en voceras (sea autodesignadas o autorizadas) de las víctimas de violaciones en dictaduras de los excluidos económicos en dictaduras y democracias, de las minorías discriminadas, representándolos frente al poder. A veces, estos procesos toman la forma de movimientos democratizadores; otras, constituyen una reproducción de formas paternalistas, populistas o autoritarias de relación entre las clases subordinadas y el poder.

#### 4. ESCENARIOS Y ACTORES EN LA TRANSICIÓN Y DESPUÉS: VÍCTIMAS Y MOVIMIENTOS SOCIALES EN LA TRANSFORMACIÓN DEMOCRÁTICA

Lo dicho hasta ahora se refiere a tendencias del mediano plazo, a procesos de continuidad y cambio a lo largo de las últimas dos décadas. Otro es el análisis de la coyuntura de la transición democrática, en que el desafío es la transformación misma del aparato estatal: del autoritarismo y el terrorismo de Estado a la responsabilidad social de quien ejerce posiciones de poder. En este proceso, los movimientos sociales desempeñan un papel muy específico e importante.

En períodos de transición, no se puede dar por supuesta la legitimidad del Estado. Persisten fuertes patrones autoritarios, que deben ser desafiados por fuerzas sociales democratizadoras. ¿Cuáles son estas fuerzas? ¿Cómo puede la sociedad civil provocar la democratización de las prácticas cotidianas de las instituciones estatales? ¿Cómo se transforman las manifestaciones autoritarias y arbitrarias del poder en prácticas guiadas por la legalidad del derecho? ¿Y cómo pueden democratizarse las leyes, normas y patrones de funcionamiento estatales mismas? Una hipótesis que deberá ser investigada comparativamente es que los movimientos sociales solidarios, anclados en un sentido de responsabilidad hacia los otros,

cambien de orientación, hacia proyectos donde el retorno y la eficacia puedan ser más fácilmente medidos (Scherer-Warren, 1993).

cumplen un papel central en desafiar las normas existentes y en abrir nuevos espacios institucionales que promueven la ampliación y el fortalecimiento de la ciudadanía (Jelin, 1993).

Cuando el Estado mismo ha sido el violador de derechos —sea por actuación directa, por complicidad, o por silencio—, las víctimas (aun en los casos en que se reconocen como tales, cosa que no siempre sucede) no tienen a quién apelar ni frente a quién reclamar justicia. Los movimientos de derechos humanos han desempeñado en este punto un papel central: legitiman la demanda de la víctima, promueven la resignificación de la acción estatal en términos de violación de derechos. En la medida en que dicho operativo tiene éxito —y en esto la difusión y movilización de la solidaridad internacional han tenido un peso muy importante— se pueden crear las condiciones para provocar transformaciones en el aparato estatal mismo. El resultado exitoso de esta interacción entre las víctimas, el movimiento solidario y el Estado sería el surgimiento de un nuevo actor estatal que vela por el “Estado de derecho”, las transformaciones en el poder judicial, y la instauración de nuevos procedimientos institucionalizados y nuevos medios de control ciudadano sobre la acción estatal y sobre la responsabilidad de los funcionarios.

El caso más claro de esta modalidad de acción es el movimiento de derechos humanos (Jelin, 1994; Sikkink, 1992); pero no es necesariamente el único, ni la labor de estas formas de acción ciudadana se restringen al período (estrictamente definido) de la transición. Por el contrario la construcción democrática es una labor permanente. Además, frente a la realidad de la exclusión y la polarización, la ampliación de los espacios de participación ciudadana se convierte en un desafío cada vez más urgente. Como es bien sabido, la transición a la democracia no acaba instantáneamente con las violaciones de derechos ciudadanos por parte de las instancias estatales. A las necesidades insatisfechas de la pobreza y el desempleo se agregan entonces las diversas manifestaciones de violaciones de derechos, sean éstos los civiles (Caldeira, 1992; Gingold, 1994) o los nuevos derechos difusos ligados al medio ambiente.<sup>6</sup>

En este campo más acotado de la posible acción dentro del marco de la democracia, la intermediación de las redes de organismos no gubernamentales y los movimientos de solidaridad, el papel de denuncia de los medios de comunicación independientes y las presiones internacionales (sea de organismos internacionales, de la cooperación intergubernamental, o de redes de solidaridad) constituyen un amplio y difuso espectro de manifestaciones sociales con capacidad de influir sobre los estados. Al mismo tiempo, sin embargo, hay fuertes

<sup>6</sup> Por ejemplo, en la Argentina, aparecería que la actuación individual y “heroica” de algunos jueces investigando casos flagrantes de contaminación y violación a las reglas ambientales está teniendo ese rol legitimador de las demandas de las víctimas, en un modelo que en un primer momento parece ajustarse más al individualismo liberal que a la solidaridad social. Sin embargo, esta actuación puede llegar a “rebotar” sobre el movimiento ambientalista, que va ampliada y legitimada su protesta y su forma de actuación.

tendencias hacia la apatía y la privatización, el individualismo y el consumismo, que operan en dirección contraria.

##### 5. ALGUNAS IDEAS FINALES

La expansión y el fortalecimiento de la ciudadanía es una tarea y un desafío para el proceso de consolidación. Desde una perspectiva societaria, la consolidación de la democracia implica el funcionamiento normal del "Estado de derecho", expresado en la eliminación de las formas arbitrarias y del abuso del poder estatal, en la existencia de instituciones a las cuales apelar para resolver conflictos sociales, en un control efectivo sobre las propias condiciones de vida y un cierto grado de predictibilidad en la vida cotidiana. Estas condiciones no son el resultado automático del cambio institucional. En realidad, en las circunstancias presentes, de limitaciones fiscales y de un peso muy significativo de intereses corporativos en el aparato estatal, la expansión de la ciudadanía no puede ser promovida por el Estado mismo. La ciudadanía democrática puede ser promovida a través de actividades y demandas iniciadas y patrocinadas por organizaciones y movimientos en la sociedad civil. Así, las iniciativas y movimientos que surgen de actores sociales pueden llegar a tener un papel significativo en dar forma a la agenda de la democratización.

Los actores sociales y los movimientos tienen un rol doble: por un lado, son sistemas colectivos de reconocimiento social, que expresan identidades colectivas viejas y nuevas, con contenidos culturales y simbólicos importantes. Por otro, son intermediarios políticos no partidarios, que traen las necesidades y demandas de las voces no articuladas a la esfera pública, y las vinculan con los aparatos institucionales del Estado. El rol expresivo en la construcción de identidades colectivas y de reconocimiento social, y el rol instrumental que plantea un desafío a los arreglos institucionales existentes, son esenciales para la vitalidad de la democracia. Más que ver la incapacidad de cooptarlos por parte de los partidos políticos como fracaso de la democracia, los movimientos y organizaciones extrapartidarios deben ser vistos como una garantía de un tipo de consolidación democrática que incluye un mecanismo de autoexpansión de sus fronteras y de autopropagación, que asegura una consolidación democrática dinámica.

##### BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, Hannah (1949), "The rights of man: what are they?", *Modern Review*, 3/1.
- Bunch, Charlotte (1991), "Hacia una revisión de los derechos humanos", en Ximena Bunster y Regina Rodríguez (comps.), *La mujer ausente. Derechos humanos en el mundo*, Santiago, Isis Internacional, Ediciones de las Mujeres, núm. 15.

- Caldeira, Teresa (1992), "La delincuencia y los derechos individuales: redefiniendo la violencia", trabajo presentado en el Seminario "Derechos humanos, justicia y sociedad", Buenos Aires, CEDES-SSRC.
- Calhoun, Craig (1993), "Nationalism and civil society: democracy, diversity and self-determination", *International Sociology*, vol. 8, núm. 4, diciembre.
- Cardoso, Ruth C. L. (1983), "Movimentos sociais urbanos: Balanço crítico", en Bernardo Sorj y María Herminia Tavares de Almeida (comps.), *Sociedade e política no Brasil pós-64*, São Paulo, Editora Brasiliense.
- Facio, Alda (1991), "El principio de igualdad frente a la ley", en *El Otro Derecho*, núm. 8.
- Gingold, Laura (1994), "El control social del des-control policial", en Elizabeth Jelin (comp.), *Justicia cotidiana, justicia institucional* (en prensa).
- Jelin, Elizabeth (1994), *La política de la memoria: el movimiento de derechos humanos y la transición a la democracia* (en prensa).
- Jelin, Elizabeth (1993), "¿Cómo construir ciudadanía? Una visión desde abajo", *European Journal of Latin American and Caribbean Studies*, diciembre.
- Minow, Martha (1990), *Making all the Difference. Inclusion, Exclusion, and American Law*, Nueva York, Cornell University Press.
- Pinheiro, Paulo Sergio, Malak Poppovoc y Tulio Kahn (1993), "Poverty, marginalization, violence and the realization of human rights", São Paulo, mimeo.
- Raczynski, Dagmar, y Claudia Serrano (comps.), (1992), *Políticas sociales, mujeres y gobierno local*, Santiago, CIEPLAN.
- Santos, Boaventura de Sousa (1991a), "Una cartografía simbólica de las representaciones sociales: prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho", en *Estado, derecho y luchas sociales*, Bogotá, ILSA.
- Santos, Boaventura de Sousa (1991b), "The postmodern transition: law and politics", en Austin Sarat y Thomas R. Kearns (comps.), *The Fate of Law*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Scott, James C. (1992), *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.
- Scherer-Warren, Ilse (1993), "ONGs na América Latina: trajetória e perfil", mimeo.
- Sikkink, Kathryn (1992), "La red de derechos humanos en América Latina: surgimiento, evolución, efectividad", trabajo presentado en el Seminario "Derechos humanos, justicia y sociedad", Buenos Aires, CEDES-SSRC.
- Stavenhagen, Rodolfo (1992), "Los derechos indígenas. Algunos problemas conceptuales", trabajo presentado en el Seminario "Derechos humanos, justicia y sociedad", Buenos Aires, CEDES-SSRC.

- Stavenhagen, Rodolfo (1990), *The Ethnic Question. Conflicts, Development, and Human Rights*, Tokio, United Nations University Press.
- Valdés, Teresa (1990), *Mujer y derechos humanos: "menos tu vientre"*, Santiago, FLACSO, Documento de trabajo, Serie Estudios Sociales, núm. 8.
- Wieviorka, Michel (1992), *El espacio del racismo*, Barcelona, Paidós.
- Young-Bruehl, Elizabeth (1982), *Hanna Arendt. For Love of the World*, New Haven, Yale University Press.