

## TERCERA PARTE

# **DESCOLONIZANDO LA RESISTENCIA: LOS DERECHOS HUMANOS Y EL RETO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES**

“La civilización debe, desgraciadamente, tener sus víctimas”.  
(Lord Cromer 1913, 44)

**E**n la segunda parte se ofreció un análisis de cómo las disciplinas del derecho internacional y de las instituciones internacionales se fueron configurando como resultado de la resistencia que ejerció el Tercer Mundo al despliegue del “desarrollo”, a lo largo de un proceso que comenzó con el sistema de Mandato, que se aceleró durante el periodo de posguerra y que, a su vez, configuró también esa resistencia. En pocas palabras, esas páginas describieron cómo se acogió el desarrollo y cómo ese proceso produjo los aparatos del derecho internacional y del desarrollo. En esta parte me propongo describir y analizar cómo el Tercer Mundo se ha “resistido” mediante el derecho internacional al desarrollo, entendido como un conjunto de prácticas y discursos de una forma concreta de la modernidad occidental, y qué limitaciones ha sufrido esa resistencia. Especialmente, estoy interesado en indagar sobre cómo se llegó a la construcción del discurso moderno de los derechos humanos en tanto único discurso aprobado de resistencia y cuáles son los puntos ciegos concretos y los prejuicios en relación con la violencia que ha ocasionado el desarrollo.

Las limitaciones del discurso de los derechos humanos, como un discurso completamente emancipatorio y liberador que podía calmar la violencia del desarrollo, se ha podido ver en la variada resistencia a la que se ha enfrentado en el Tercer Mundo. Gran parte de esta resistencia se manifiesta a través de movimientos populares y se dirige contra los efectos culturales, económicos y políticos de la modernización, que ha sido impulsada por el desarrollo en el Tercer Mundo desde los años setenta. A pesar de todo ello, esas “otras” formas de resistencia al desarrollo son desconocidas por los aparatos y discursos de los derechos humanos, aunque sean cada vez más importantes como fuente de la construcción de la identidad

de los individuos y las comunidades y hayan comenzado a tener una influencia importante en la actividad de los Estados y en las prácticas de las organizaciones internacionales.

A diferencia de los movimientos de liberación nacional, que se vieron a sí mismos principalmente en términos económicos y políticos, estos “nuevos” movimientos están comprometidos con la cultura como campo de lucha y resistencia. Este “giro hacia la cultura” de los movimientos de masas en el Tercer Mundo durante las dos últimas décadas ha puesto de relieve los derechos a la identidad, al territorio, a alguna forma de autonomía y, aún más importante, concepciones alternativas de la modernidad y el desarrollo. Como lo expresa Fernando Calderón, estos movimientos plantean la cuestión de cómo ser moderno y diferente a un tiempo. “Movilizan construcciones de los individuos, los derechos, las economías y las condiciones sociales que no pueden definirse estrictamente con los paradigmas al uso de la modernidad occidental” (citado en Álvarez, Dagnino y Escobar 1998, 9) y mucho menos desde dentro del más destacado paradigma de la modernidad occidental: los derechos humanos.

Y sin embargo, es precisamente por medio de esos paradigmas que los internacionalistas han intentado entender los desafíos democráticos en el Tercer Mundo. Su estrategia implica un doble movimiento de apropiación e invisibilidad: en un nivel, se apropian de la resistencia de los movimientos de masas como evidencia empírica del triunfo del discurso de los derechos humanos, en el sentido de que creen ver que una revolución democrática al estilo “occidental” está finalmente barriendo el mundo<sup>1</sup>; en otro nivel, la praxis de estos movimientos ignora en gran parte la sustancia de los movimientos democráticos, al no tomar en serio las concepciones alternativas del territorio, la autonomía, los derechos o la identidad<sup>2</sup>.

Esta tendencia universalizadora y homogeneizadora del derecho internacional frente a la resistencia de masas del Tercer Mundo no es ninguna aberración, sino un aspecto central de la historia del derecho internacional<sup>3</sup>. Después de todo, el derecho internacional nunca se ha preocupado primordialmente de los movimientos de masas, salvo en el contexto de la autodeterminación y la formación de Estados (Cassese 1995, Crawford 1979 y Quaye 1991). Como argumenté en la primera parte, incluso en ese contexto, el derecho internacional abandona el escenario tan pronto como la situación política es confusa y “regresa” sólo para dar la bienvenida al ganador dentro del club de Estados (Berman 1988, “Aaland Island Question

<sup>1</sup> La mejor expresión de esto es Franck (1992). Véase también Huntington (1991).

<sup>2</sup> Para un intento al respecto, véase Rahnama y Bawtree (1997).

<sup>3</sup> Como señaló David Kennedy (1980) en una obra temprana, una característica normal del derecho internacional es la predictibilidad de la forma y la incoherencia de la sustancia.

Report”, *Official Journal of the League of Nations*)<sup>4</sup>. El derecho internacional ha tratado todos los otros movimientos y protestas populares como “por fuera” del Estado y, por lo tanto, como ilegítimos y turbulentos. Esta división se había basado en una concepción liberal de la política, que distingue terminantemente entre política institucional rutinaria y otras formas extrainstitucionales de protesta (Bright and Harding 1984, 5). Según este modelo de la política, todas las formas de protesta que se expresan por fuera de los ámbitos públicos “reconocidos” por la política son “privadas” o “simplemente sociales” o llanamente “ilegítimas”. Sea cual sea la denominación que se use para describirlas, permanecen invisibles. No obstante, y aunque algunos aspectos del discurso de los derechos humanos parecieran haber llevado al derecho internacional más allá de esta concepción liberal de la política, ciertas formas de resistencia colectiva que desafían las nociones aceptadas de modernidad, específicamente las que subyacen al discurso del desarrollo, permanecen invisibles para aquél.

Estudio estas formas de resistencia bajo la rúbrica de los movimientos sociales. Como ejemplos de éstos, ofrezco un estudio de caso y otras numerosas referencias. El objeto del estudio de caso es el Working Women’s Forum (Foro de las Mujeres Trabajadoras, WWF, por sus siglas en inglés), el movimiento de mujeres más grande de la India, y pretende realizar un análisis de las relaciones entre los procesos de construcción de identidad, como feministas y mujeres trabajadoras, de los miembros del movimiento; las respuestas que se dieron mediante los procesos de formación estatal; las configuraciones concretas del mercado en el sector “informal” donde las mujeres se ganan la vida; los discursos del desarrollo y los derechos humanos, y las reformas económicas de la India inspiradas por el neoliberalismo. La afirmación central en ese estudio de caso es que el discurso jurídico internacional es inadecuado para comprender los propósitos reales por los cuales estas mujeres se organizan o para explicar sus complejas interacciones con las estructuras estatales o para exponer el marco ideológico dentro del cual esas construcciones de la identidad resisten al proyecto neoliberal y a veces lo asisten. Este estudio sostiene que es simplemente imposible representarse únicamente al WWF como un “movimiento de mujeres” o una ONG o un sindicato, lo que invalida las categorías liberales actualmente de moda. De hecho, es precisamente la heterogeneidad de sus múltiples formas la que da al WWF su carácter único como movimiento social. Por consiguiente, el discurso liberal de los derechos humanos, basado en una concepción de la unidad del actor social y en una división radical entre lo público lo privado, no puede acomodar la praxis del WWF dentro de los “derechos humanos”.

<sup>4</sup> Para un análisis, véase Rajagopal (1992).

Numerosos factores sugieren que este análisis es relevante y oportuno. Primero, a pesar de su retórica nominalmente antisoberanía, el derecho internacional moderno no reconoce normalmente que los movimientos de masas y las luchas locales sean generadores del cambio legal. En lugar de eso, continúa explicando el cambio legal internacional mediante una de estas dos teorías, ambas elitistas: el voluntarismo (el cambio legal ocurre porque los Estados lo aceptan) y el funcionalismo (los cambios legales resultan de la tendencia del derecho a reflejar la realidad social o a responder a las necesidades sociales)<sup>5</sup>. En ninguna de las dos explicaciones hay indicio de la posibilidad de que normas legales pudieran forjarse a partir de la praxis de los movimientos sociales o cómo ocurriría. En su lugar, ambas teorías reconocen la función de agente del cambio legal a un grupo pequeño de creadores de políticas públicas.

La idea de que el derecho pueda producirse a raíz de las acciones de los movimientos de masas no es popular, al menos en el derecho internacional<sup>6</sup>. Los debates acerca de cómo la “práctica” pudiera construir el derecho han sido centrales para la doctrina de las fuentes, que se ocupa, por ejemplo, del derecho internacional consuetudinario. Como el *Restatement (Third)*<sup>\*</sup> dice acerca de la definición de derecho internacional consuetudinario, “cada elemento en las definiciones que se han intentado formular ha presentado dificultades. Ha habido debates filosóficos sobre las propias bases de la definición: ¿cómo puede la práctica construir el derecho?”<sup>7</sup> Aunque esos debates han sido muy populares, no se han movido más allá del formalismo o del funcionalismo, en tanto permanecen convencidos de la idea de que la gente común no puede hacer derecho, sólo las élites estatales.

Segundo, el discurso de los derechos humanos ha conseguido un estatus político y moral sin paralelo en todo el mundo<sup>8</sup>. Y todavía más importante,

<sup>5</sup> Debo la inspiración a Gordon (1984, especialmente 70-71).

<sup>6</sup> Ello no significa que en el derecho doméstico (al menos el estadounidense) no haya habido intentos por pensar en el papel de la “práctica” en la generación de teoría. Véanse, p. ej., Bourdie (1977), Simon (1984) y Kennedy (1993).

<sup>\*</sup> Los “*Restatements*” son obras de recopilación y armonización de distintas áreas del derecho que elabora el American Law Institute, una organización estadounidense formada por prestigiosos académicos, pero que no tienen valor de fuente formal del derecho. Aún así, el prestigio de los compiladores y los comentarios explicativos que acompañan a las normas hacen que la autoridad de los “*Restatements*” se plasme en la práctica legislativa estatal y judicial, bien mediante su incorporación en normas jurídicas, bien mediante la interpretación que proponen de las reglas existentes, respectivamente. Por su carácter único, se deja el término en el idioma original (*N. del T.*).

<sup>7</sup> El *Restatement* (Notas del codificador a la sección 102). La sección 102, cláusula 2, define ‘costumbre’ como “Derecho internacional consuetudinario que resulta de una práctica general y consistente de los Estados, respetada por ellos como producto de un sentido de obligación”. Citado en Steiner y Alston (1996, 28-29).

<sup>8</sup> Por ejemplo, el sacerdote en el campo de los derechos humanos Louis Henkin (1990, ix) declara: “Nuestra época es la era de los derechos. Los derechos humanos son la idea de nuestro tiempo, la única idea político-moral que ha sido aceptada universalmente”.

el discurso de los derechos humanos se ha convertido en el lenguaje de la política progresista en el Tercer Mundo, reemplazando las viejas estrategias de izquierdas de la revolución y el socialismo<sup>9</sup>. Es más, ahora no sólo es el lenguaje de la resistencia, sino también el del gobierno e influye decisivamente por ello en la configuración de las políticas en distintas áreas de la reforma institucional, la política social y económica, y la reforma política. En su amplitud y ambición (aunque no en su profundidad), el discurso de los derechos humanos ha venido a ocupar el lugar que tenía la teoría de la modernización como el gran conjunto de prácticas e ideas que conducía el cambio social en el Tercer Mundo. En un cierto sentido, la aparición de numerosos movimientos populares (ecológicos, de derechos humanos, feministas, campesinos, urbanos y otros) se podría ver como la confirmación empírica de la revolución de los derechos. De hecho, así es como se ve en el reciente trabajo académico sobre relaciones internacionales que celebra la aparición de una “sociedad civil global”. La pregunta es, entonces: ¿es eso lo que realmente está ocurriendo? Dado el hecho de que los “movimientos de derechos humanos”, estrictamente definidos en los términos jurídicos y organizacionales de los juristas, son normalmente sólo una pequeña parte del conjunto de los movimientos populares en favor del cambio social en la mayoría de las sociedades del Tercer Mundo, ¿se justifica interpretar a todos los movimientos sociales como prueba de la revolución de los derechos? Mostrar las distintas presuposiciones sobre estos temas puede arrojar luz sobre las ambigüedades y las contradicciones que salen a flote cuando se analizan los movimientos sociales, al igual que de los usos y las limitaciones del discurso de los derechos frente al desarrollo.

Tercero, en la mayoría de los países del Tercer Mundo existe actualmente una crisis de gobierno y una búsqueda de modelos económicos y políticos que vayan más allá del mercado y el Estado. Esta búsqueda de una “tercera vía” es característica de las sociedades del Tercer Mundo en la era posterior a la Guerra Fría, pero hoy en día también está de moda en las democracias industriales (Dahrendorff 1999)<sup>10</sup>. El espíritu triunfalista del “fin de la historia” de la era inmediatamente posterior a la Guerra Fría se ha disipado con rapidez, cuando hoy muchos países se enfrentan a las duras realidades de las transformaciones políticas y económicas que revelan las limitaciones de las teorías liberales de la política y la economía. Esta tarea es especialmente difícil debido a la pérdida general de fe en las posi-

<sup>9</sup> Como lo expresa Santos (1997, 1): “Es como si a los derechos humanos se les hubiera asignado la tarea de reconstituir el lenguaje de la emancipación”.

<sup>10</sup> De hecho, la búsqueda de una “tercera vía” debe rechazar la frase “era posterior a la Guerra Fría” como sintomática de una visión reducida que asume que la Guerra Fría es el acontecimiento más definitorio de la historia mundial tras la Segunda Guerra Mundial. En vez de eso, se podría sostener fácilmente que el fin del colonialismo formal es el momento más significativo.

bilidades morales del Estado como agente de cambio social en el Tercer Mundo. Para los progresistas, la pregunta es entonces: ¿es posible articular una política progresista que no se apoye en el Estado, pero que sin embargo esté también alejada del fetichismo del mercado y de los derechos promovidos por el Consenso de Washington? En esta búsqueda de modelos, es importante comprender las prácticas de varios movimientos sociales basadas en lo local, para evaluar si ofrecen visiones y programas alternativos para el cambio social que no se apoyen en el discurso de los derechos humanos únicamente. En otras palabras, una estructura regulatoria y jurídica para la era posterior a la Guerra Fría debería sustentarse no sólo en los discursos “universales” de una globalización que piensa en un espacio único, extensión del mercado, la democracia y los derechos, sino también en las prácticas políticas y culturales concretas y locales de los movimientos sociales.

Cuarto, la aparición de movimientos sociales en el Tercer Mundo ha contribuido sustancialmente a los debates acerca de la naturaleza de la ciudadanía en un mundo de globalización y multiculturalismo<sup>11</sup>. Mientras que en las sociedades del Tercer Mundo se están debatiendo las reformas al Estado, han adquirido una presencia prominente cuestiones fundamentales acerca de la naturaleza de dichas sociedades, el lugar de la diferencia cultural en las comunidades nacionales, el papel de los derechos individuales y comunitarios, y la relación general entre identidad, cultura y democracia. Es importante que los internacionalistas comprendan la praxis de los movimientos sociales para poder participar en estos debates, puesto que el derecho internacional para un mundo posliberal y posrealista debe deselitizarse y permanecer primordialmente anclado en las luchas reales de la gente. En lugar de ser vista como una aberración, la resistencia popular se debe insertar dentro del propio “texto” del derecho internacional.

La finalidad de esta reescritura y reconcepción de los derechos humanos en el derecho internacional, estudiándolos en los contextos concretos de movimientos sociales, no significa por sí estar a favor o en contra de los derechos. Aunque las discusiones acerca de los “derechos” como categoría universal han demostrado ser valiosas por sí mismas –como ocurre, por ejemplo, entre los teóricos jurídicos críticos y los teóricos críticos de la raza–, parecen ignorar la importancia de la oportunidad histórica, el contexto político, económico y cultural, y el poder global del valor emancipatorio del discurso de los derechos. De hecho, al prestar atención a estos factores en los entornos concretos de los movimientos sociales, espero ofrecer una explicación de cómo estrategias particulares y locales, dirigidas a la supervivencia de individuos y comunidades en el Tercer Mundo, constituyen a

<sup>11</sup> Para un ejemplo de las discusiones, véanse Beiner (1995), Sarat y Kearns (1995) y Franck (1996).

menudo otra clase de derechos humanos, que está dirigida a la construcción de alternativas radicales a los modelos aceptados del mercado y la democracia.

En el capítulo 7 ofrezco un análisis de los principales temas que han caracterizado la ambigua y a veces contradictoria relación entre el Tercer Mundo y el discurso de los derechos humanos. El propósito de este capítulo es presentar las limitaciones del discurso de los derechos humanos predominante para intentar explicar la violencia del desarrollo en el Tercer Mundo. En el capítulo 8 formulo un análisis de las distintas formas de resistencia del Tercer Mundo que han sido ignoradas o no han sido aprehendidas por el discurso jurídico internacional (y de derechos humanos) mayoritario, introduciendo la categoría de movimientos sociales. Estas formas de resistencia cotidiana y su política cultural, sostengo, ofrecen varios desafíos radicales al discurso del derecho internacional predominante, pero no carecen de inconsistencias internas y de contradicciones. Me centro en cuatro de estos desafíos: el papel ambiguo de las instituciones (incluyendo el Estado) con respecto a la resistencia, el papel de la sociedad civil en la organización de espacios democráticos, el debate acerca del control local sobre la propiedad de los recursos (en paralelo e inspirándose en otros debates más antiguos acerca de “la soberanía permanente sobre los recursos naturales” en el derecho internacional) y el papel problemático de la globalización. En el capítulo 9 desarrollo el estudio de caso sobre el WWF, que ya he mencionado.



## CAPÍTULO 7

# Los derechos humanos y el Tercer Mundo: construyendo el discurso de la resistencia

Los derechos humanos y el Tercer Mundo han tenido siempre una relación problemática y complicada desde que se inventaron como categorías epistemológicas a finales de la Segunda Guerra Mundial. El discurso de los derechos humanos ha tratado generalmente al Tercer Mundo como objeto, como un dominio o terreno para la puesta en práctica de sus imperativos universalistas. De hecho, el propio término “violación de los derechos humanos” evoca imágenes de la violencia en el Tercer Mundo –dictadores, violencia étnica y mutilación genital femenina–, mientras que a la violencia en el Primer Mundo se la llama violaciones de los “derechos civiles”. Al menos en este sentido, “los derechos humanos” tradicionalmente nunca han sido universales. Por otro lado, el Tercer Mundo, al menos aquel que representan sus gobiernos, ha visto los derechos humanos como “bienes de lujo”, que malamente podrían permitirse en su marcha hacia el desarrollo y la modernización, o como herramientas del imperialismo cultural que pretenden perturbar las culturas “tradicionales” de sus sociedades. De hecho, en muchas sociedades no occidentales no hay palabras que sean sinónimas de derechos humanos. En muchas de esas sociedades, para la gente común, las palabras “derechos humanos” a menudo sugieren imágenes de ladrones, atracadores y criminales, más que de prisioneros políticos, víctimas de la tortura o niños hambrientos.

Aunque esta distribución y asincronía básica continúa persistiendo dentro de la relación entre derechos humanos y Tercer Mundo, ha surgido una nueva sensibilidad. Desde ésta, la idea de derechos humanos aparece como el lenguaje de la política progresista y de la resistencia en el Tercer Mundo *como es visto por Occidente*. Formas anteriores de resistencia poscolonial al colonialismo, a través del nacionalismo, el Movimiento No Alineado, el Nuevo Orden Económico Internacional, el marxismo y la revolución, parecen haberse diluido. No hay otro discurso, salvo tal vez el del imperialismo anticolonial, que haya tenido semejante control tanto en la imaginación de

los intelectuales progresistas como en la movilización de masas en el Tercer Mundo. Como la ha denominado Louis Henkin (1990), estamos en una “era de los derechos”. Este “lenguaje común de la humanidad”<sup>1</sup> se ve como el guión para la solución espiritual y material de todos los problemas actuales de mal gobierno, corrupción y cualquier manifestación de la violencia (tanto pública como privada) en el Tercer Mundo. En otras palabras, muchos en Occidente creen que el discurso de los derechos humanos se presenta como el único lenguaje de emancipación y de resistencia a la opresión en el Tercer Mundo.

Es un cambio asombroso y destacable. En ningún otro lugar ello es más evidente que en las oleadas de movimientos sociales que han surgido en el Tercer Mundo, Latinoamérica, Asia y Europa del Este y en menor medida África, al menos desde los setenta<sup>2</sup>. Estos movimientos no sólo se han organizado en torno a identidades “tradicionales” como la clase, la nación o la etnicidad, sino que también lo han hecho alrededor de las “nuevas identidades” como el ser mujer, homosexual o defensor del medio ambiente. Así lo han señalado académicos del derecho internacional y de las relaciones internacionales que han interpretado estos despertares populares como la prueba del triunfo del discurso de los derechos humanos y de la democracia liberal occidental.

Antes de investigar los desafíos prácticos y teóricos propuestos por estos movimientos de masas a la estructura normativa internacional, quiero comenzar por investigar de forma más general los temas importantes que han caracterizado tradicionalmente la relación entre el Tercer Mundo y el discurso de los derechos humanos. Esto es importante para comprender las similitudes y las diferencias entre el discurso de los derechos humanos y la praxis de estos movimientos sociales. No pretendo afirmar que estos sean los únicos temas que han tenido importancia en su conflictiva relación. Pero, en la medida en que generaciones de académicos del derecho internacional, de los derechos humanos y de las instituciones internacionales han ponderado, discutido y estado en desacuerdo sobre estos temas, proporcionan un buen punto de partida para la investigación de los movimientos de masas en el Tercer Mundo de los últimos años.

<sup>1</sup> Como define los derechos humanos el Secretario General de la ONU, Boutros Boutros-Ghali (1993).

<sup>2</sup> Se reconoce que los internacionalistas tradicionales no contemplan los movimientos sociales como prueba del cambio legal o normativo, sino que, en lugar de ello, estudian la proliferación de normas e instituciones como “prueba” de que está ocurriendo una revolución “jurídica”. Por lo tanto, esta afirmación mía no pretende ser expresión de la forma en que los internacionalistas han reaccionado frente a estos movimientos, sino una indicación de cómo los científicos sociales y los internacionalistas progresistas lo han hecho. Para un análisis de cómo las distintas categorías de juristas interpretan los acontecimientos sociales en su relación con el derecho, véase Gordon (1994). En relación con el derecho internacional, véase Kennedy (1995).

- Primero, tenemos la cuestión de la política de la producción de conocimiento sobre los derechos humanos y el lugar que ocupa el Tercer Mundo en ella. Con respecto a este punto, me ocupo de la paradoja de que aunque el Tercer Mundo es el ámbito principal para la puesta en práctica del derecho de los derechos humanos, no aparece en absoluto ni en el origen ni en la evolución del discurso de los derechos humanos en la narrativa predominante. Esta “lógica de exclusión e inclusión”, como la llama el profesor Upendra Baxi (1998, 133), es un tema que necesita ser investigado si queremos comprender las consecuencias políticas de la constitución del discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia.
- Segundo, la función del Estado en el discurso de los derechos humanos necesita ser aclarada, si queremos entender por qué muchos gobiernos del Tercer Mundo han adoptado con el paso del tiempo la posición de que toda resistencia (si es que existe en absoluto) debe expresarse en términos de derechos humanos para ser legítima. En concreto, mi interés es investigar cómo el discurso de los derechos humanos ayudó al proceso de construcción nacional mediante un proceso de estatización, a pesar de que se contemple generalmente como un discurso antisoberanía.
- Tercero, la relación fundamental entre violencia y el discurso de los derechos humanos debe ser explorada para determinar qué tipos de violencia se reconocen como “violaciones” de derechos por el discurso de los derechos humanos y cuáles no y por qué. En otras palabras, me pregunto si el discurso de los derechos humanos tiene una teoría de la violencia y cómo esa teoría se relaciona con el desarrollo.
- Cuarto, la tensión entre universalidad y relativismo cultural en el discurso de los derechos humanos se ha convertido en un ámbito radical de controversia en la última década más o menos y necesita ser investigada con mayor amplitud. En concreto, estoy interesado en la economía política del debate sobre el relativismo y en su relación con el debate del “milagro” en el Este de Asia, y en cuáles son las consecuencias de reconocer el discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia posible a la hora de cuestionarse las prácticas de desarrollo aceptadas.
- Finalmente, reconstruyo el último intento, y hasta ahora el único, realizado por los internacionalistas por hacer que en el derecho de los derechos humanos se considere seriamente la violencia del desarrollo. Ese intento estudia la relación reciente entre los derechos humanos y el desarrollo y el bien conocido “derecho al desarrollo”. Es una historia que necesita ser analizada para descubrir si se habrían cumplido las pretensiones normativas, y si no, por qué.

Encargándome de estos temas, espero poder exponer algunas de las limitaciones que tiene establecer el discurso de los derechos humanos como el único lenguaje moralmente autorizado y de resistencia para las “mayorías sociales” oprimidas del Tercer Mundo. Sin embargo, ello no significa que descarte la importancia psicológica del discurso de los derechos para las mayorías oprimidas o el valor de poner en práctica estratégicamente el lenguaje de los derechos en luchas sociales específicas. Mi objetivo aquí es sólo investigar y exponer los riesgos que tiene confiar totalmente en los derechos humanos como gran discurso de emancipación y liberación del futuro.

## UNA HISTORIOGRAFÍA DE LA EXCLUSIÓN: EL COLONIALISMO Y LA (IN)VISIBILIDAD DEL DISCURSO

En la historiografía predominante del discurso de los derechos humanos, la “contribución” del Tercer Mundo se ve como algo marginal. Desde esta perspectiva, el discurso de los derechos humanos es el resultado de las respuestas benevolentes de los Estados europeos y estadounidense a las atrocidades cometidas durante la Segunda Guerra Mundial, mediante la creación de un marco de principios (como los principios de Nuremberg), tratados y otros documentos legales (como la Carta Internacional de Derechos<sup>3</sup> y las distintas Convenciones relativas a los derechos humanos) e instituciones (como la Comisión de la ONU para los Derechos Humanos y sus varios órganos, la Comisión Europea y el Tribunal de Derechos Humanos, etc.). La historiografía también reconoce, especialmente en los últimos años, la contribución realizada por las ONG (Steiner 1991, Welch 1995, Forsythe 1980)<sup>4</sup>, pero esta contribución se suele restringir normalmente a los “observadores del Tercer Mundo” con sede en el Primer Mundo, como Human Rights Watch o Amnistía Internacional.

El carácter distintivo de esta historiografía es su énfasis en las acciones emprendidas por los Estados o las organizaciones intergubernamentales compuestas por Estados como la ONU. Por ejemplo, un manual importante (Lillich y Hannum 1995) sobre derecho internacional de los derechos humanos se ocupa casi exclusivamente de la ONU y apenas dice nada sobre lo que ocurre al interior de los distintos países. Así, de conformidad con este elemento de la historiografía, los derechos humanos internacionales resultan de la sabiduría y la benevolencia de los Estados europeos y estadounidense. En esencia, es una “historiografía elitista”, como la ha calificado

<sup>3</sup> La Carta Internacional de Derechos incluye la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>4</sup> Un intento reciente bastante completo se puede ver en Charnowitz (1997).

Ranjit Guha (1988, 37-44), en la cual los *actores* de la transformación de los derechos son el Estado o formas estatales como las organizaciones internacionales, y la *dirección* de la transformación de los derechos va ineluctablemente de lo “tradicional” a lo “moderno” (eurocéntrico). De esta historiografía se excluye la participación que puedan haber tenido los movimientos sociales y los individuos corrientes.

Hay al menos dos formas en las que Occidente desplaza al Tercer Mundo y que se hacen visibles en la historiografía. La primera versión (débil), que podríamos denominar procedimentalismo liberal, es propuesta por académicos como Louis Sohn, Louis Henkin y Oscar Schachter<sup>5</sup>. Esta versión consta de dos ideas de alguna forma contradictorias. La primera idea es que sea cual sea el origen de los derechos humanos, existen porque han sido ratificados por Estados de todo el espectro político. Segundo, la idea política de derechos deriva no obstante de la teoría de los derechos naturales occidentales de Locke<sup>6</sup>. Estos académicos, al tener una orientación pragmática y activista, se mueven incómodamente entre su deseo de enraizar los derechos humanos en un consentimiento soberano universal (proceso) y su deseo de conservar una genealogía que remite a Occidente.

La segunda versión (fuerte), que podría denominarse sustantivismo liberal, está representada por académicos como Maurice Cranston, Jack Donnelly y Rhoda Howard<sup>7</sup>. Según su enfoque, la idea de los derechos humanos internacionales es de origen totalmente occidental y, de hecho, las sociedades no occidentales no tienen ninguna concepción de derechos humanos. La versión más complicada de este argumento es presentada por Jack Donnelly, quien sugiere que la noción de derechos humanos estaba ausente en todas las sociedades premodernas, incluyendo las occidentales, y que se desarrollaron gradualmente como respuesta a los problemas generados por el mercado moderno y el Estado. Como el mismo Donnelly (1989, 50) nos dice, “los derechos humanos representan un conjunto diferenciable de prácticas sociales, vinculadas a nociones particulares de dignidad humana, que inicialmente surgieron en el Occidente moderno en respuesta a los desafíos sociales y políticos que produjeron los Estados modernos y las economías de mercado capitalistas modernas”.

Aclarando lo dicho por estos autores, se piensa que el Tercer Mundo no sólo ha contribuido muy poco a la idea de derechos, sino que es incapaz de darse cuenta de la propia idea de derechos en su práctica política e incluso,

<sup>5</sup> Véanse, p. ej., Sohn (1982), Henkin (1990) y Schachter (1991, capítulo XV).

<sup>6</sup> Por ejemplo, Louis Henkin (1990, 6) declara que “los derechos humanos internacionales derivan de las teorías y sistemas acerca de los derechos naturales, remontándose a través del constitucionalismo inglés, francés y estadounidense a John Locke y otros, y a la antigua teoría sobre derechos naturales y derecho natural”.

<sup>7</sup> Véanse, p. ej., Cranston (1973), Donnelly (1989) y Howard (1995).

a veces, de poder apreciarla. En los ochenta, esa percepción se mostró mediante el argumento de que el nuevo bloque del Tercer Mundo en la ONU tenía “prejuicios” contra Occidente, contra los derechos civiles y políticos, y contra el cumplimiento de la ley<sup>8</sup>, mientras que en los noventa tomó la forma de relativismo cultural. Sin perjuicio de la realidad de estas críticas (Rajagopal 1991), refuerzan las comprensiones existentes del Tercer Mundo como una zona contraria a los derechos humanos.

En ambas corrientes de esta historiografía, el discurso de derechos humanos permanece “impoluto”, no sólo en relación con el Tercer Mundo, sino con respecto a toda relación o influencia con el colonialismo. Esta completa indiferencia y efectiva supresión del colonialismo en la historiografía se construye sobre la idea de que el “nuevo” derecho internacional de los derechos humanos ha trascendido decisivamente el “viejo” derecho internacional de la soberanía que había estado viciado, entre otras cosas, por el colonialismo (*véase, p. ej., Sohn 1982*). Mediante esta estratagema, el discurso de los derechos humanos se ofrece como un discurso emancipatorio que hace más fuerte a las masas de los Estados del Tercer Mundo, *asumiendo que la realización de los derechos humanos no reproducirá ninguna de las estructuras de poder relacionadas con el colonialismo*. En el mejor de los casos, es una presuposición problemática que, en mi opinión, no tiene fundamento. De hecho, lejos de no estar viciado por el colonialismo, el discurso de los derechos humanos tiene muchos elementos que son descendientes directos de la ideología y de las prácticas coloniales. Si ese es el caso, establecer el discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia puede correr el riesgo de reproducir muchas de las presuposiciones y prejuicios del gobierno colonial. Se debería preguntar si tiene sentido permitir que los derechos humanos se constituyan en el único discurso de resistencia. Como ejemplos de los orígenes coloniales del discurso de los derechos humanos presento dos: la doctrina de la emergencia y la norma que prohíbe la tortura.

### La doctrina de la emergencia y el gobierno al “estilo colonial”

El PIDCP establece en su artículo 4 que los derechos mencionados en el Pacto pueden suspenderse en situación de emergencia nacional, con la excepción de ciertos derechos no derogables (“no autoriza suspensión alguna”). Desde que el Pacto entró en vigor, la doctrina de la emergencia se ha convertido en el talón de Aquiles del cuerpo doctrinal de los derechos humanos<sup>9</sup>. Los internacionalistas lamentan la laxitud que proporciona esta

<sup>8</sup> Véase Donnelly (1988); para una crítica, Rajagopal (1991).

<sup>9</sup> El artículo 4 declara: “1. En situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, los Estados partes en el presente Pacto podrán adoptar disposiciones que, en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la

doctrina a los regímenes autoritarios y violentos para cometer atrocidades contra sus ciudadanos. De hecho, el problema no se restringe en ningún caso a algunos países aislados. Como lo expuso el informe del enviado especial de la ONU, Leandro Despouy:

(Hasta 1997) unos cien Estados o territorios, en otras palabras más de la mitad de los Estados miembros de la ONU, han estado en algún punto de su historia, de derecho o de hecho, bajo Estado de emergencia. El hecho de que durante el mismo período muchos hayan extendido las medidas de emergencia o las hayan levantado y después reintroducido, muestra que más o menos en los últimos 12 años los estados de emergencia se han declarado, extendido o mantenido de alguna forma mucho más frecuentemente... si la lista de países que ha declarado, extendido o finalizado un estado de emergencia en los últimos 12 años, como se indica en este informe, se proyectara en un mapa del mundo, observaríamos con preocupación que el área resultante cubre casi tres cuartos de la superficie de la tierra y no deja ninguna región geográfica intacta. Veríamos también que en países muy distantes geográficamente, con sistemas jurídicos muy distintos, como los Estados Unidos o China, o localizados en extremos opuestos, como Argentina o la Federación Rusa, e incluyendo regiones tan conflictivas como el Oriente Medio, la antigua Yugoslavia y ciertos países africanos, en todos los casos, los gobiernos han elegido adoptar de facto (en el caso de estos últimos países) o *de iure* (en el caso de los primeros) medidas de emergencia para controlar crisis sucesivas. (Naciones Unidas 1997b, párrafos 180-181)

Estos estados de emergencia se han convertido en la herramienta coercitiva ordinaria en el repertorio de los Estados para mantener “la ley y el orden”. Fueron especialmente útiles durante la Guerra Fría, cuando los opositores ideológicos, reales e imaginarios, fueron perseguidos en incontables regímenes en todo el mundo, usando el pretexto de la “doctrina de seguridad nacional” (Naciones Unidas 1997b, párrafos 3-5). En muchos de estos países, las emergencias simplemente se extendieron y legitimaron medidas y leyes represivas preexistentes como la Ley de Seguridad Interior, que es una herramienta ordinaria en los aparatos coercitivos de los Estados, por ejemplo, de Asia del Sur y Sureste, como la India, Pakistán, Sri Lanka, Malasia, Indonesia y Singapur. Estos países han tenido que vivir con legados específicos del colonialismo, pero pocos son tan violentos y perturbadores en sus efectos como la idea de emergencia. De hecho, las emergencias, tanto conceptual como prácticamente, han impedido el res-

---

situación, suspendan las obligaciones contraídas en virtud de este Pacto, siempre que tales disposiciones no sean incompatibles con las demás obligaciones que les impone el derecho internacional y no entrañen discriminación alguna fundada únicamente en motivos de raza, color, sexo, idioma, religión u origen social. 2. La disposición precedente no autoriza suspensión alguna de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18”.

peto a los derechos humanos básicos de millones de personas en países de todo el mundo.

El borrador de artículo que finalmente se convirtió en el artículo 4 del PIDCP fue introducido por Gran Bretaña en la fase de redacción (Nowak 1993, 76-77). Ello naturalmente lleva a la pregunta de cómo y de dónde sacó Gran Bretaña su noción de emergencia. La suspensión de los derechos fundamentales en interés del orden público, la seguridad nacional, la salud pública y otros asuntos de interés público había sido ciertamente una característica común de muchos regímenes occidentales y había sido incorporada a muchas constituciones nacionales. La suspensión completa de las libertades civiles, con motivo de revueltas, guerra u otras perturbaciones públicas, no era tampoco desconocida. Pero mi argumento aquí es que el concepto concreto de emergencia introducido en el corpus de los derechos humanos a través del artículo 4, extrajo esencialmente su carácter de las guerras anticoloniales británicas desde los años cuarenta y cincuenta<sup>10</sup>. Estas guerras, eufemísticamente presentadas como “emergencias”, fueron emprendidas por los británicos en muchas de sus colonias desde Malasia a la Costa de Oro para suprimir los movimientos nacionalistas anticoloniales radicales y promover unos más moderados. Concretamente, las emergencias tuvieron un papel central en el control del nacionalismo anticolonial, en general, y en la actuación de las masas en ese tipo de nacionalismos, en particular. Las técnicas concretas desarrolladas por los británicos para controlar la resistencia de masas, y las preocupaciones que motivaron la formulación de esas técnicas tienen un parecido asombroso con las adoptadas por los regímenes del Tercer Mundo para tratar con la resistencia de masas en sus propios países mediante el uso las emergencias. Para apreciar esto correctamente, es necesaria una breve discusión sobre al menos dos de los factores que llevaron a Gran Bretaña a adoptar la emergencia como una forma de “gobierno total”.

El primer factor fue su temor a las masas. Hacia 1940, varios movimientos nacionalistas anticoloniales habían comenzado a atraer el apoyo de los pobres, los campesinos, la clase trabajadora y otros sectores desfavorecidos de la sociedad, lo que preocupaba a los administradores coloniales. Aunque estos habían proclamado públicamente su compromiso de conducir a las colonias al autogobierno, una mayor participación de las masas en las actividades políticas fue descartada como explosión irracional y peligrosa del “nacionalismo”. De hecho, el propio término nacionalismo acabó adquiriendo una connotación peyorativa después de la entrada de las

<sup>10</sup> Aquí mi discusión se basa en el brillante tratamiento del tema de Furedi (1994). He tomado prestada su tesis para desarrollar mi crítica. También estoy fuertemente influenciado por el tratamiento original de Ranajit Guha de las insurgencias campesinas. Guha, “The Prose of Counter-Insurgency”, en Guha y Spivak (1988, 45-88).



masas en la política, aunque anteriormente en el Tercer Mundo había sido alabado por los progresistas mientras permaneció como un asunto de las élites nativas. Esta esquizofrenia acerca del nacionalismo del Tercer Mundo, donde se aprecia como concepto general pero se le desprecia cuando se aplica contra el gobierno imperial, permaneció en el corazón del gobierno colonial y se pudo ver claramente en la puesta en vigor de las emergencias.

Así, en diciembre de 1952, al escribir acerca de la revuelta Mau Mau en Kenia, el comisionado de policía en ese país, M. S. O'Rourke, comentó positivamente que "es cada vez más evidente que ha nacido un espíritu de nacionalismo africano en Kenia" (citado en Furedi 1994, 111). Pero cuatro meses después, cuando las fuerzas coloniales fueron obligadas a colocarse a la defensiva por los Mau Mau, la valoración de O'Rourke era despectiva: "debajo de todo esto hay un rápido retorno a lo salvaje y a lo primitivo, que hay buenas razones para creer que se encuentran en el corazón de todo el movimiento". Este temor al "salvaje" se convirtió en el tema dominante a la hora de evaluar el nacionalismo anticolonial en el Tercer Mundo. Coincidiendo con el temor al nacionalismo que había provocado el fascismo, el nacionalismo del Tercer Mundo se convirtió en todo lo que el nacionalismo occidental no era<sup>11</sup>. Así, se inventó una nueva dicotomía Oriente-Occidente para despreciar el nacionalismo fundamentalmente "irracional" del Tercer Mundo como opuesto al occidental "racional". El texto clásico de los años cuarenta de Hans Kohn alababa el nacionalismo occidental como un "concepto universal y racional de libertad política", aunque despreciaba el nacionalismo de Oriente por estar "básicamente fundado en la historia, en monumentos, en cementerios, e incluso se remonta a los misterios de los tiempos antiguos y de la solidaridad tribal"<sup>12</sup>. Convertir en esencia la naturaleza atávica del nacionalismo de los nativos fue crucial para el gobierno colonial, ya que le permitió descartar o disminuir la seriedad y la naturaleza extendida de la amenaza que enfrentaba su gobierno por la acción de las masas. Esta "esencialización" se expresó en una serie de dualidades que pretendían capturar las diferencias entre Oriente y Occidente y que hacían a las masas de Oriente sumamente irracionales. Como escribió Evans-Pritchard (1965, 105):

Nosotros somos racionales, los pueblos primitivos prelógicos, viviendo en un mundo de sueños y creencias burdas, de misterio y asombro; nosotros somos capitalistas, ellos son comunistas; nosotros somos monógamos, ellos son promiscuos; nosotros somos monoteístas, ellos son fetichistas, animistas, preanimistas o lo que tú quieras y así. (Citado en Furedi 1994, 120)

<sup>11</sup> Además de Furedi, también estoy usando los análisis de Nathaniel Berman (1992, 1993) sobre el modernismo y el nacionalismo, y de Edward Said (1978).

<sup>12</sup> Hans Kohn, *La idea de nacionalismo* (1946, 543), citado en Furedi (1994, 117).

Este temor y desconfianza hacia las masas no era una aberración que sólo podía encontrarse en las prácticas coloniales de los británicos. Reflejaba también la disposición intelectual de las ciencias sociales angloamericanas al menos desde finales del siglo XIX. Este temor a las masas, combinado con la ideología racista del colonialismo y la necesidad pragmática de desacreditar a la resistencia del Tercer Mundo y de impedirle que se etiquetara como “nacionalista”, sirvió como razón central para la imposición de estados de emergencia en las colonias.

El segundo factor responsable de la adopción de la emergencia como medida política del Reino Unido en sus colonias fue la necesidad de establecer el control sobre una situación que se deterioraba rápidamente, de forma que pudiera gestionarse y probablemente convertirse en una situación de ventaja para Gran Bretaña<sup>13</sup>. La resistencia nacionalista había estallado contra el Imperio en todo el mundo y los británicos tenían que enfrentar ese desafío a su autoridad. Podían o no haberlo conseguido mediante el ejercicio de la pura brutalidad, pero escogieron no confiar sólo en la fuerza. Desde esta perspectiva, las emergencias no fueron puros instrumentos de fuerza usados para preservar el poder imperial manifiesto; más bien, se reconocía que “la fuerza no conservaría los intereses de Gran Bretaña, pero podría usarse para influenciar el resultado de esos cambios en interés de los británicos” (Furedi 1994, 144). El aspecto más importante era presentar el uso de la fuerza contra el nacionalismo durante las emergencias como algo que sólo tenía que ver con “la ley y el orden” y muy poco con el imperialismo. Como lo expresaba en julio de 1952 un documento importante de política colonial de la Oficina Colonial Británica, “The Problem of Nationalism in the Colonies” (El problema del nacionalismo en las colonias):

*Mientras tengamos la fuerza necesaria, se puede discutir sensatamente sobre en qué circunstancias deberíamos usarla, pero es una condición indispensable que ese uso no debería ser para el mantenimiento de ningún beneficio que pueda presentarse razonablemente como imperialista<sup>14</sup>.*

La práctica de los Estados del Tercer Mundo en el período poscolonial revela claramente el legado de estas dos preocupaciones coloniales. Por un lado, la alienación de las masas del liderazgo que surge tras la independencia, el debilitamiento de la autoridad moral del Estado y la necesidad de reforzar el control de la gente –alegando intereses de seguridad nacional y

<sup>13</sup> Naturalmente, esta no es la forma en la cual la historiografía imperial e incluso la popular interpreta los acontecimientos. Según esa historiografía, la descolonización no era el resultado de la presión política generada por los movimientos nacionalistas, sino más bien de la buena voluntad de los británicos. No discutiré esto aquí. Para una discusión ampliada y crítica, así como para una refutación, véase Furedi (1994, especialmente capítulo 2).

<sup>14</sup> Escrito por Harold Ingrams, citado en Furedi (1994, 143) (en cursiva en el original).

del desarrollo— han interactuado, manteniendo una sospecha profunda de las masas. Por otro lado, los regímenes del Tercer Mundo han mostrado claramente su aprecio por el uso de las medidas de emergencia como herramientas políticas para administrar y controlar la resistencia y no las usan simplemente para aplastar el disenso. Por ejemplo, en países como Sri Lanka, las medidas de emergencia han estado continuamente en efecto durante años, permitiendo al gobierno salirse con la suya frente a desafíos políticos internos como el movimiento JVP (Janata Vimukti Peramuna), aparte de los LTTE (Liberation Tigers of Tamil Eelam). Al menos en ese sentido, poco ha cambiado desde el tiempo de las colonias. Por lo tanto, la reivindicación del discurso de los derechos humanos, de ser un “nuevo discurso”, el único lenguaje de la resistencia, tiene que ser recibido con precaución con todo su bagaje histórico e ideológico.

Se debe añadir algo más acerca del efecto jurídico y político de usar el término “emergencia” como opuesto a “guerra civil” o “movimiento de liberación”. Políticamente, el efecto de usar el término “emergencia” es caracterizar la situación como de “ley y orden”, en lugar de como un desafío político al régimen afectado. En la práctica, es una herramienta de relaciones públicas (Furedi 1994, 1). Legalmente, el efecto es crear un vacío, en el que ni las reglas relativas a la conducta de guerra (*ius in bello*) ni los derechos humanos son aplicables<sup>15</sup>. Ello se debe a que aunque se supone que los derechos humanos aplican sólo durante tiempos de paz, y las normas de derecho humanitario sólo durante tiempos de guerras civiles o internacionales, las emergencias son *sui generis*: muy pocas normas jurídicas internacionales se aplican durante esos periodos, si es que hay alguna que lo haga. Así, aunque existen al menos algunas protecciones legales durante las guerras civiles, como aquellas mencionadas en el artículo 3 (común) de las Convenciones de Ginebra de 1949, las emergencias proporcionan esencialmente carta blanca a los gobiernos para violar los derechos de sus ciudadanos. La denominación “movimiento de liberación nacional” se ha reservado también sólo para los contextos coloniales. Evitar esa apelación era crucial dentro de la estrategia imperial para derrotar las reivindicaciones legítimas a favor de la independencia.

De hecho, eso era lo único que los británicos pretendían cuando comenzaron a anunciar emergencias en sus colonias, comenzando por Malasia en 1948. Su propósito era usar la fuerza para derrotar y (más tarde) dirigir los movimientos de masas anticoloniales, al mismo tiempo que mantenían su utilización de la violencia fuera del escrutinio jurídico internacional. Durante los años cincuenta y a principios de los sesenta, periodo durante el cual se desmanteló formalmente el Imperio, se aplicaron pocas normas

<sup>15</sup> Para una discusión, véase Naciones Unidas (1997b, párrafos 7-8).

jurídicas internacionales en las colonias para proteger los derechos de los “nativos”. El Capítulo XI de la Carta de la ONU se aplicaba sólo a los territorios en fideicomiso, no a las colonias. La doctrina de los derechos humanos no se aplicaba a las áreas coloniales y ni siquiera a los territorios del Mandato (Rappard 1946, 119). Como reconoció William Rappard, el sistema de Mandato, “debe recordarse, no se estableció principalmente para la protección de los derechos humanos, sino para la conciliación de reivindicaciones políticas contrapuestas”. La cuestión de la aplicación de los derechos humanos se había convertido en un tema controvertido entre soviéticos y británicos durante la redacción del borrador de la DUDH<sup>16</sup>, y gracias al apoyo recibido por la India y otros delegados de los países en vías de desarrollo, la DUDH se hizo aplicable a los Estados miembros y a los “pueblos de los territorios bajo su jurisdicción”, un eufemismo para referirse a las colonias<sup>17</sup>. Por lo tanto, el corpus de derechos humanos permaneció en gran medida débil, incapaz o falto de voluntad para tratar el colonialismo como un problema de derechos humanos, hasta la entrada de los Estados del Tercer Mundo en la Comisión de la ONU para los Derechos Humanos a partir de 1967<sup>18</sup>.

En la práctica, describir una situación como de emergencia la sacaba del ámbito del derecho, incluso en el contexto internacional. Entendidos de esa forma, los estados de emergencia proporcionaron a Gran Bretaña la transición necesaria para “normalizar” el gobierno y llevar a cabo reformas económicas y políticas sin que el derecho la molestara. Como sir Arthur Young, uno de los policías coloniales de mayor rango en Gran Bretaña con experiencia directa contrainsurgente en Palestina, la Costa de Oro, Malasia y Kenia, declaró en relación con la rebelión Mau Mau, “la mayoría de las autoridades en Kenia aceptan ahora mi punto de vista de que lo mejor que puede esperar la policía y el ejército es que la situación no vaya peor y *que se mantengan las emergencias hasta que tengan lugar la reformas políticas y para el desarrollo*” (Furedi 1994, 144, cursiva mía).

El punto no es sólo que el concepto de emergencia sea ilegítimo porque esté “viciado” por el colonialismo desde sus orígenes, sino que la manera en la cual el Reino Unido lo puso en práctica para combatir el anticolonialismo ha demostrado ser particularmente persistente en los regímenes poscoloniales en el Tercer Mundo, aunque es aún más pernicioso porque ni siquiera nos damos cuenta ya. Las políticas coloniales que se inventaron

<sup>16</sup> Para una narración fascinante, véase Morsink (1999, capítulo 3).

<sup>17</sup> Véase DUDH, preámbulo. En la etapa de redacción, el Grupo de Trabajo también reemplazó la palabra “ciudadano” por la palabra “cualquiera” en el artículo 21 de la DUDH para incluir a los pueblos que vivían en las colonias. Véase Morsink (1999, 98).

<sup>18</sup> No discuto aquí esta compleja historia. Para una descripción de las varias etapas en la transformación de la Comisión de la ONU, véanse Alston (1992), Alston y Crawford (2000).

como respuestas concretas frente a la resistencia de masas se han convertido así en una parte “natural” del acervo jurídico internacional. De hecho, esta cultura de la emergencia está tan “naturalizada”, tan profundamente enraizada entre las élites gobernantes, que es difícil que la veamos cuestionada en un futuro próximo. Deberíamos preguntarnos si el conjunto de reglas existentes de derechos humanos, al incorporar el concepto de emergencia, es fatalmente imperfecto porque perpetúa el mismo temor, desprecio e ignorancia de las masas; el mismo vacío legal que permite a los gobiernos tomar medidas extremas sin ser sancionados; que usa los mismos códigos binarios (política frente a derecho, nacional frente a internacional) que le permiten ignorar legítimamente los “otros” retos políticos.

### La prohibición de la tortura y la “normalización” del dolor

El segundo ejemplo de concepto jurídico que reproduce estructuras coloniales de poder y cultura es la prohibición de la tortura en el derecho internacional, principalmente de conformidad con el artículo 5 de la DUDH y con la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (que reproduce y amplía la definición de la DUDH). Me apoyaré en la discusión reciente sobre la tortura de Talal Asad (1997, 111-33) y en el concepto de Upendra Baxi (1998) de “sufrimiento humano”<sup>19</sup> para elaborar este tema.

La prohibición de la tortura es uno de los elementos centrales del marco de derechos humanos, un derecho no derogable, incluso *ius cogens*<sup>20</sup>. Es también una de esas reglas cuyo contenido normativo se ve como más allá de cualquier desacuerdo subjetivo: ¿quién podría negar que la tortura está moralmente mal y que es culturalmente indefendible? En este sentido, es uno de los derechos humanos más “universales”. Sin embargo, una mirada más cercana al significado real que se atribuye a la “tortura” en el discurso de los derechos humanos hace de alguna forma cuestionable que su definición sea universal y esté más allá de desacuerdos subjetivos, haciendo surgir la posibilidad de que retenga en su interior un núcleo de significado culturalmente determinado que derive su sustancia de la misión colonial de civilizar a los nativos. Además, también revela varias exclusiones que hacen el significado de “tortura” bastante reductor y carente de significado.

En primer lugar, la historia de la definición de la tortura muestra que el concepto se basa en una esquizofrenia colonial entre la necesidad dual

<sup>19</sup> Véase también Baxi (1988).

<sup>20</sup> Véase el artículo 4 de la ICCPR, que menciona la prohibición contra la tortura, según el artículo 7, como uno de los derechos no derogables. Véase también el artículo 3 de la Convención de Ginebra que menciona la tortura como uno de los actos que se prohíben “en todo tiempo y lugar”.

de permitir “el sufrimiento necesario” y prohibir “el sufrimiento innecesario”<sup>21</sup>. Desde este punto de vista, las autoridades coloniales se colocaron fuera del universo moral del sufrimiento para poder trazar los límites entre el sufrimiento “necesario” y el “innecesario”. Ambos tipos de sufrimiento constan de un aspecto “privado” y de un aspecto “público”. El “sufrimiento necesario” fue entendido de forma que incluyera no sólo los actos de individuos privados contra ellos mismos o entre sí, sino también la violencia infligida contra los nativos en nombre del desarrollo y la modernidad, por ejemplo, mediante la leva forzosa de los nativos para la guerra o los proyectos de desarrollo masivo o la destrucción de las formas de vida (pública) local. “El sufrimiento innecesario” incluía prácticas comunitarias locales, especialmente en el campo de la religión, en las que los individuos a menudo se ocasionaban heridas físicas o mentales a sí mismos (privado), al igual que los excesos reconocidos del aparato coercitivo del Estado moderno (público). Aunque el aparato colonial le dio una prominencia inadecuada al aspecto privado del “sufrimiento innecesario”, prohibiéndolo, mantuvo el silencio acerca de la violencia que infligía el “sufrimiento necesario”.

Prohibir el “sufrimiento innecesario” tuvo un efecto doble: por un lado, estigmatizó las prácticas culturales locales como “tortura” y, por otro, reforzó la centralidad del Estado moderno, contrastándolo con las “malas” prácticas locales. Esta estigmatización de las prácticas locales no ocurrió automáticamente, sino a través de una complicada maniobra. Los regímenes coloniales primero reconocieron la aplicación del derecho usual local para juzgar esas prácticas locales, sujeto a algunas restricciones basadas en una prueba de no repugnancia a las ideas de “justicia o moralidad”<sup>22</sup>. Posteriormente, procedieron a prohibir esas prácticas con el argumento de que el derecho usual sí las prohibía o que en cualquier caso ofendían la “justicia o moralidad”. Esta técnica fue perfeccionada especialmente por los británicos en la India (en leyes que condenaban el Sati, la prohibición para la viuda de contraer matrimonio nuevamente) y otras colonias.

Existen paralelos sorprendentes en el discurso de los derechos humanos con esta técnica. Por ejemplo, el artículo 63 (3) de la Convención Europea de Derechos Humanos proporciona un fundamento para la derogación de las normas de derechos humanos sobre la base de la cultura, al establecer que “(l)as disposiciones de esta Convención se aplicarán en (los territorios coloniales) con la debida consideración, sin embargo, de las particularidades locales”. Al interpretar esto, el Tribunal Europeo de Dere-

<sup>21</sup> He tomado la distinción de Baxi (1998, 132).

<sup>22</sup> Talal Asad (1997, 18) cita a James Read: “... difícilmente a las normas consuetudinarias podría repugnar el sentido tradicional de justicia o moralidad de una comunidad que todavía las acepta, y por lo tanto es claro que la justicia o la moralidad del poder colonial proveería el estándar con el cual se medirían”.

chos Humanos ha sostenido en el caso *Tyler* que el castigo corporal viola la Convención a pesar de su aceptación local en la Isla de Man (*Tyler v. United Kingdom*, ECHR, Series A, n. 26, 1978). Uno puede ver fácilmente aquí las técnicas coloniales en funcionamiento<sup>23</sup>.

Segundo, el significado actual de tortura tiene un serio prejuicio estatista que deja claro que ciertos tipos de violencia cometidos por el Estado son más fácilmente tolerados por el discurso de los derechos humanos, incluso si se amplía el significado de “tortura” para incluir el dolor psíquico y otro tipo de lesiones. Se sabe bien hoy en día, después de las críticas feministas, que la definición de tortura se construye sobre la división público-privado en la medida en que sólo reconoce como tortura los actos de los funcionarios públicos en su capacidad oficial y no aquellos cometidos por individuos privados entre sí, como la violencia doméstica<sup>24</sup>. Este prejuicio estatista en la definición de tortura hace que la definición del “qué” sea menos importante que “quien” está siendo torturado, con qué fin y quién está a cargo del Estado. Todo ello es importante, puesto que muchos actos de violencia que podrían ser calificados como “tortura”, como la repetida privación de agua y comida a poblaciones vulnerables, que causan malnutrición, enfermedad y a veces la muerte, se salen del ámbito normativo simplemente porque son “privados” (es decir, no existe en “derecho”) o porque son “sufrimiento necesario”. De hecho, al menos desde que la “tortura” entró al vocabulario político occidental hace más de dos siglos, se ha reconocido que prohibir la “tortura” no prohibiría todo el sufrimiento ni impediría al Estado aplicar la fuerza necesaria para desempeñar funciones “legítimas”, tanto en relación con el cumplimiento forzoso de la ley como con el desplazamiento forzado de poblaciones para fines del desarrollo. Como lo declara un informe del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre los derechos humanos, refiriéndose a la conocida política de Israel de usar la fuerza contra los detenidos palestinos: “la tortura está prohibida por el derecho israelí... en 1987 la Comisión Judicial Landau específicamente condenó ‘la tortura’, pero permitió que se usara ‘presión psicológica y física moderada’ para conseguir la confesión y obtener información”<sup>25</sup>. Esta distinción, entre causar lesiones serias y “presión psicológica y física moderada” persiste en la imaginación de los internacionalistas y de los activistas.

<sup>23</sup> Para una discusión acerca de ello, véase Rajagopal (1998).

<sup>24</sup> Véase MacKinnon (1993, 21). Para un argumento en sentido contrario, de que lo “privado” puede proporcionar a las mujeres refugio y protección, véase Engle (1993, 143). Véase también Abu-Odeh (1992).

<sup>25</sup> Departamento de Estado de EE.UU., Informes por País de las Prácticas de Derechos Humanos en 1993, en p. 1204, citado en Asad (1997, 120-121). La conocida práctica de “agitar al detenido”, practicada por las fuerzas de seguridad israelíes durante los interrogatorios, ha sido recientemente declarada inconstitucional por el Tribunal Supremo israelita. Véase “Israel Court Bans Most Use of Force in Interrogations”, *New York Times*, 7 de septiembre de 1999, sección A, página 1, columna 6.

Dada la ubicuidad del recurso a la violencia extralegal por los agentes del Estado en muchos países del Tercer Mundo, para obtener confesiones, para mantener la disciplina en las prisiones o simplemente por sadismo, esa diferenciación es una receta para el desastre. Este prejuicio estatista al definir la tortura revela claramente que la violencia del desarrollo contra el pobre, la violencia contra las mujeres y otros grupos invisibles no cuenta como tortura, haciendo así su significado demasiado reductivo.

Tercero, el lenguaje del artículo 5 de la DUDH y del artículo 7 del PIDCP reproducen esencialmente el lenguaje de la Constitución de los Estados Unidos (Constitución de los EE.UU., Enmienda VIII). A pesar de que ello no excluye por sí la cualidad “universal” de la norma en cuestión, suscita preguntas acerca del tipo de herramientas interpretativas que se usan para construir el concepto de “tortura”, de quién está haciendo esa interpretación y de si las nociones subjetivas y los prejuicios culturales se han incorporado al discurso de los derechos humanos a través de esos actos de interpretación. Dado el predominio del trabajo académico de inspiración estadounidense en el establecimiento de los límites del discurso de los derechos humanos, la posibilidad de que la tortura pueda interpretarse siguiendo la cultura estadounidense no puede descartarse.

El propósito de definir “tortura” no es incluir todo dolor y sufrimiento concebible. Hay muchos tipos de dolor (para el placer sexual, los deportes, la religión, etc.) que no se piensan como “tortura”. Sin embargo, al definir tortura se debe tener cuidado con no excluir fuentes significativas de dolor y sufrimiento, puesto que la “tortura” no sería entonces más que un concepto fragmentado y parcial con un limitado atractivo. Para la gente común y para varios grupos excluidos del Tercer Mundo que son víctimas de la violencia cometida por el Estado en nombre de la modernización y el desarrollo, no es un consuelo decirles que su sufrimiento y su dolor no pueden constituir una violación de un “derecho no derogable”. Mi propósito aquí ha sido mostrar, a través de estos ejemplos, que hay algunos problemas básicos en constituir el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia en el Tercer Mundo, porque permanece atrapado en las formaciones discursivas del colonialismo que lo hacen ciego frente muchos tipos de violencia. Por eso, en este sentido al menos, no hay una “ruptura” del antiguo derecho internacional de los Estados con el nuevo derecho internacional de los individuos.

## Las consecuencias políticas de la invisibilidad

¿Cuáles son las consecuencias de la invisibilidad de muchos tipos de violencia? Además de la consecuencia práctica obvia de que las formas que no se reconocen como violencia son efectivamente “autorizadas” y pueden continuar existiendo, en cuanto a la producción del discurso de los derechos



humanos hay serias consecuencias políticas. Desde el inicio debe ser reconocido un factor fundamental detrás de todo esto: el papel principal concedido al Estado en la realización de los derechos humanos al interior de sus territorios. Un ejemplo sería la Declaración de Viena de 1993 sobre derechos humanos en la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, que establece que la promoción y protección de los derechos humanos es “responsabilidad primordial de los gobiernos”. O la Carta Internacional de Derechos que establece en su artículo 2 (PIDCP) que “Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto...”. En la teoría de los derechos humanos es axiomático que el Estado es el primer obligado frente a los ciudadanos, que son los poseedores de los derechos.

Ese axioma sufre dos serios defectos. Primero, esa noción se construye en torno a las posibilidades morales del Estado<sup>26</sup>. Dada la sangrienta historia de casi todos los Estados en el campo del tratamiento de sus propios ciudadanos, esa noción es ingenua, cuando no una esperanza peligrosa. A pesar del argumento plausible de que la noción anterior se basa en el respeto de la autonomía e independencia, no hay ninguna razón por la cual tenga que trazarse la línea en torno a la idea de Estado; podría, por ejemplo, haberse trazado en torno a la idea de comunidades locales, sean nacionales, étnicas u organizadas alrededor de problemas concretos.

El segundo defecto de la noción de la centralidad del Estado es la asociación inmediata que esta idea tiene con la doctrina de la soberanía. Dados los orígenes coloniales de la doctrina de la soberanía, esa centralidad es en sí problemática, especialmente para las sociedades poscoloniales (Anghie 1996). También tiene el efecto de reducir el activismo internacional de los derechos humanos a acciones reactivas, negativas y simbólicas como la presentación de notas de protesta, en lugar de establecer vínculos significativos y genuinos entre actores que comparten una misma idea en varios países. Como resultado, el papel predominante que se le da al Estado es una debilidad crítica de la historiografía reciente de los derechos humanos, al contemplarlo no sólo como la fuente del marco normativo, sino también como el ejecutante de ese marco. Ello ha permitido ignorar la existencia en las sociedades de movimientos de protesta o resistencia que se podrían haber constituido ellos mismos como la fuente del marco normativo. Y esto es así a pesar de la postura nominalmente antisoberanía: el discurso de los derechos humanos tal y como existe hoy en día se encuentra centrado en el Estado.

<sup>26</sup> En la próxima sección discutiré y criticaré este punto.

Esta historiografía estatista y elitista ignora la existencia de movimientos y actividades de derechos humanos en varios países, tanto en la forma de movimientos sociales en el siglo XIX y a principios del XX, o los distintos movimientos de independencia en las sociedades coloniales desde el siglo XIX. De hecho, no hay ningún libro de derechos humanos que discuta estos movimientos, ni siquiera el movimiento antiapartheid en Sudáfrica o los movimientos a favor de los derechos civiles en los Estados Unidos. Por ejemplo, manuales importantes de derecho de los derechos humanos (Lillich y Hannum 1995)<sup>27</sup> no proporcionan lecturas sobre los movimientos sociales más sobresalientes ni acerca del papel del derecho y de los tribunales en estos movimientos, sino que, en lugar de eso, se centran únicamente en las declaraciones de la ONU y de los órganos intergubernamentales. Igual que el discurso de los derechos humanos ignora el papel jugado por los movimientos anticoloniales, los internacionalistas en su gran mayoría rara vez discuten el colonialismo y sus abusos manifiestos. Se debe observar que aunque algunos países se han disculpado por el Holocausto y se han pagado reparaciones por los abusos del pasado a las comunidades judías y a las mujeres coreanas esclavas “de confort”, ningún país se ha disculpado por la esclavitud, el colonialismo o el racismo, ni ha mencionado que deban pagarse reparaciones. El presidente de la Asamblea General ha llamado la atención sobre ello recientemente<sup>28</sup>. Naturalmente, los países europeos se disculparon formalmente por el tráfico de esclavos en la cumbre antirracista de Durban en septiembre de 2001, aunque el diálogo acerca de reparaciones por la esclavitud ha culminado hasta la fecha en un conjunto de demandas judiciales contra las empresas estadounidenses y ha adquirido nuevas dimensiones, incluyendo la deuda del Tercer Mundo y la globalización<sup>29</sup>.

Otra consecuencia de la historiografía elitista en relación con la producción de significado es un cierto tipo ideal de racismo acerca de qué constituye una “voz” válida en derechos humanos. En esencia, ello significa que una “voz” válida en derechos humanos, una que pueda comentar con autoridad y criticar los problemas de los derechos humanos, se asume implícitamente que debe ser “occidental” y “blanca”. Las “voces” del Tercer

<sup>27</sup> Incluso un libro progresista como el de Steiner y Alston (1996) representa principalmente el discurso de derechos humanos como algo institucional, sin casi ninguna mención de la resistencia colonial como praxis de los derechos humanos.

<sup>28</sup> Slavery: UN leader Wants Apology to Africa, UN Wire, UN Foundation, 16 de septiembre de 1999. El Secretario mantenía la idea de que los descendientes de los comerciantes de esclavos y los colonialistas debían disculparse ante las naciones africanas y que los tesoros y objetos africanos que fueron saqueados debían ser devueltos. Véase también BBC On-line, 15 de septiembre de 1999.

<sup>29</sup> Véase Naciones Unidas (2001a). Sobre los pleitos contra las corporaciones mercantiles estadounidenses por tráfico de esclavos, véase “Companies are Sued for Slave Reparations”, *New York Times*, marzo 27, 2002.

Mundo, desde esta perspectiva, no tienen autoridad para hablar. En mi propia experiencia personal como activista de los derechos humanos he tenido que enfrentar esta realidad frecuentemente. Una versión común de esta “determinación de quién tiene voz” se encuentra en cómo los medios de comunicación asignan a “observadores occidentales” las historias que se ocupan de los problemas de derechos humanos en el Tercer Mundo. Estos informes de los medios de comunicación citan activistas locales o no occidentales de los derechos humanos sólo si no pueden encontrar una “voz” occidental. Incluso cuando citan a un no occidental, sus voces están milagrosamente transformadas en voces “occidentales”. Yo he sido, por ejemplo, citado como “observador occidental”. Haber “vivido en Occidente” (en mi caso por menos de dos años por aquel entonces) me dio una posición moral para ser un activista de derechos humanos, según el antiguo director de la UNCOHCHR<sup>30</sup>.

Otras manifestaciones de este racismo incluyen ignorar en las reuniones la presencia o los comentarios hechos por individuos no occidentales o de la localidad, un fenómeno similar a las prácticas sexistas de ignorar en las reuniones las voces de las mujeres. Estos fenómenos, aunque son principalmente visibles a un nivel individual, tienen serias consecuencias en quiénes pueden hablar sobre derechos humanos y consecuentemente acerca de qué es lo que se habla sobre ellos. El descrédito sistemático de la contribuciones no occidentales a los derechos humanos es una de las principales razones de este último fenómeno. Admitido esto, el fetichismo actual de los derechos humanos y su establecimiento como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo aparece como algo altamente problemático al menos (y hasta) que el proceso de producción del discurso de los derechos humanos supere estos problemas.

## LOS DERECHOS HUMANOS Y LA ESTATIZACIÓN: IMAGINANDO LAS POSIBILIDADES MORALES DEL ESTADO

El segundo tema que se debe estudiar es la actuación del Estado en la realización de los derechos humanos para determinar los beneficios y los riesgos de establecer el discurso de derechos humanos como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo. Tal vez no haya otro tema que sea más discutido y menos comprendido que el de la actuación del Estado en el discurso de los derechos humanos. Una red densa de mitos y medias verdades continúa complicando el debate en esta área, debido parcialmente a la falta de acuerdo entre los estudiosos de los derechos humanos acerca de qué constituye un derecho humano (por ejemplo, ¿son los derechos econó-

<sup>30</sup> Saco estos ejemplos de mi experiencia profesional con la ONU en Camboya entre 1992 y 1997.

micos y sociales realmente derechos?), por un lado, y en parte a causa del desacuerdo entre los economistas y los creadores de políticas públicas sobre el papel del Estado en la economía (¿debe el Estado ser un Estado minimalista “favorable al mercado” o un Estado de bienestar expansionista?), por otro. Aunque estas discusiones son importantes, sufren de una esquizofrenia y ambivalencia común: de un lado, una profunda sospecha de la soberanía y del Estado (fusionándolos en el camino) y, del otro, una confianza total en las posibilidades morales del Estado. Es decir, a pesar de que el discurso de los derechos humanos celebra el retroceso del Estado, la realización de los derechos humanos se defiende por encima de la expansión de la identidad del Estado. En ningún lado es esto más evidente que en el debate sobre cuál conjunto de derechos, si los políticos y civiles o los económicos, sociales y culturales, debe tener preferencia. Antes de configurar los límites de ese debate, se debe aclarar un mito en relación con el papel del Estado en el discurso de los derechos humanos.

El mayor de esos mitos es que los derechos humanos son un discurso antiestatal. Según la versión minimalista, como la ofrecida por Robert Nozick y Friedrich Hayek y otros, puesto que el Estado debe abstenerse de interferir con los derechos políticos de los individuos como la propiedad, un mayor número de derechos significa necesariamente menos Estado. Aunque esta visión de los derechos humanos es común en la imaginación popular y en los análisis políticos, la mayoría de los académicos de derechos humanos no la apoyan. Louis Henkin, Jack Donnelly y Philip Alston, por ejemplo, reconocen expresamente que un Estado de bienestar que proporcione beneficios laborales es tan importante como uno que garantice la libertad de reunión. Estos académicos consideran expresa o implícitamente que el discurso de los derechos humanos está basado en una teoría de la justicia, como por ejemplo la de John Rawls, que obliga al Estado a proteger los derechos humanos de todos sus ciudadanos, incluyendo sus derechos económicos y sociales. Por ejemplo, Henkin (1990, 6-7) declara:

[I]nevitablemente, los derechos humanos internacionales se refieren también a los propósitos por los cuales se crean los gobiernos, pero sin duda no suponen únicamente un compromiso de los gobiernos con ciertos propósitos ilimitados. Los derechos humanos internacionales, nacidos después de que se establecieron y extendieron varias formas del socialismo, y tras el compromiso casi universal con la economía del bienestar y el Estado de bienestar, implican más bien un concepto del gobierno diseñado para todo propósito y todo tiempo. Los derechos que se consideran fundamentales incluyen no sólo las limitaciones que impiden que el gobierno invada los derechos políticos y civiles, sino también las obligaciones positivas del gobierno de promocionar el bienestar económico y social, presumiendo así un gobierno activista, interventor, planificador, comprometido con los

programas económicos y sociales de la sociedad que puedan traducirse en derechos económicos y sociales para el individuo.

De manera similar, Jack Donnelly (1989, 34), después de analizar la división de los derechos humanos en dos conjuntos de derechos, declara que “los argumentos morales categóricos en contra de los derechos económicos y sociales simplemente no soportan ningún escrutinio. Y con el rechazo a tales argumentos, la dicotomía convencional también se derrumba, porque no tengo noticia de ningún otro argumento positivo para defenderla”.

Así, debe abandonarse el frecuente error de comprensión según el cual el discurso predominante de los derechos humanos se opone en principio, de alguna manera, a la aceptación de los derechos económicos, sociales y culturales. No es que esos derechos sean “respetados” por igual en la práctica o que no se tenga que hacer más para protegerlos. Pero debe reconocerse que en la esfera discursiva no es exacto acusar, como algunos críticos continúan haciendo, al discurso mayoritario de ignorar un conjunto de derechos o de tratarlos como inferiores (Kausikan 1993, Sunstein 1997). Contra esa idea, la divisa del discurso predominante sobre los derechos humanos es la “interdependencia e indivisibilidad” de los derechos y se ha evolucionado hacia esa posición al menos desde los años setenta<sup>31</sup>.

La creencia de que más derechos significa menos Estado confunde y amalgama el concepto de Estado con el concepto de soberanía. Independientemente de que sea una exageración decir, como hace Henkin, que “el cambio de los valores estatales a los valores humanos, de un sistema de Estado liberal a un sistema de bienestar es innegable, irresistible e irreversible”, debe concederse cuando menos que hace medio siglo lo que la mayoría de los Estados hicieran con sus ciudadanos era un asunto exclusivamente de ellos. En este sentido, la habilidad de acotar los “asuntos internos” de los Estados y de excluirlos del escrutinio externo, un aspecto central de la soberanía, se ha erosionado.

No es cierto, sin embargo, que también se hayan erosionado el Estado y los mecanismos que permiten el ejercicio de la soberanía internamente. Al contrario, el último medio siglo ha sido testigo de una cierta “estatización” del mundo, es decir, de la proliferación de funcionarios del Estado, de una burocracia (lo que Hanna Arendt llama “el gobierno de nadie”) dirigida a crear y por tanto constreñir los derechos. El desarrollo del discurso de los derechos humanos ha sido central para esta “estatización” de nuestras vidas sociales. Un Estado fuerte y vigoroso no sólo se ve como un prerrequisito para la protección de los derechos civiles y políticos, como puede ser el derecho a un juicio justo, sino que también se ve como algo esencial para

<sup>31</sup> Véase Res. AGNU 32/130 y posteriormente la larga lista de resoluciones de la AGNU, comenzando con la 41 de la AG como un tema separado de la agenda.

proteger los derechos económicos y sociales, como el derecho a no tener que padecer el hambre. La importancia de la “acción pública” para proteger los derechos humanos<sup>32</sup> es, desde esta perspectiva, traducida en una fórmula para la expansión de los Estados y la clase dominante. Lo que es más importante aún, los últimos cincuenta años han sido testigos de la aparición de una burocracia internacional enorme que tiene un poder significativo sobre la vida de la ciudadanía global, sin llevar aparejada ningún tipo de responsabilidad pública democrática.

Esta confusión entre los conceptos de Estado y soberanía puede disolverse si se entiende la soberanía en el sentido foucaultiano como gubernamentalidad, es decir, como la capacidad para gobernar<sup>33</sup>. El discurso de los derechos humanos se apoya bastante en esa comprensión de la soberanía y en su corolario, un Estado expansionista. Entendida de esa forma, se hace más claro por qué los Estados del Tercer Mundo no han presentado generalmente objeciones al discurso de los derechos humanos en un nivel conceptual (aunque sí las presenten a un nivel ideológico), excepto en el contexto del Este del Asia, después de que el éxito de sus economías les hiciera creer que era posible una “tercera vía”<sup>34</sup>. En otras palabras, en contra de la sabiduría popular, los Estados del Tercer Mundo no eran opositores obstinados de los derechos humanos desde el principio, ni fueron arrastrados a la fuerza por los Estados occidentales para que adoptaran los derechos humanos mientras protestaban enérgicamente, como se cree comúnmente. Más bien, durante gran parte de la historia tras la Segunda Guerra Mundial, los Estados del Tercer Mundo han adoptado los derechos humanos como el único discurso de resistencia posible en sus países, como se puede ver a través de su posición en la esfera internacional. Ello se debió principalmente al hecho de que el discurso de los derechos humanos permite la expansión del Estado y de la competencia del gobierno.

Por ejemplo, si tomamos la división muy discutida entre derechos civiles y políticos, de un lado, y derechos económicos, sociales y culturales, del otro, se puede entrever que, durante gran parte del período de posguerra, los Estados occidentales y del Tercer Mundo han estado de acuerdo en la lógica esencial que existe tras la división entre estos conjuntos de derechos, al igual que acerca de la idea del Estado que se encuentra detrás de esa división. En ese sentido, las diferencias entre los Estados no se debían a ninguna división cultural fundamentada, por ejemplo, en la mayor com-

<sup>32</sup> Sobre la acción pública, véase Dreze y Sen (1989).

<sup>33</sup> Como Foucault (1991, 94) nos dice, distinguiendo entre soberanía y gobierno: “Gobernar, por lo tanto, significa gobernar cosas”.

<sup>34</sup> En las siguientes secciones desarrollaré este tema de la relación entre el relativismo cultural y el milagro asiático.

patibilidad entre los valores asiáticos comunitarios con los derechos económicos y sociales basados en la idea de obligación. Como observa Farroukh Jhabvala (1987, 296), ninguna delegación ante la ONU despreciaba la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales en la etapa de redacción del borrador del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y muchos países occidentales como el Reino Unido, Francia y Canadá declararon efectivamente ambos conjuntos de derechos igualmente importantes. No era en absoluto sorprendente, puesto que la visión de Estado de bienestar que se encuentra implícita en la teoría de los derechos humanos era atractiva para todos los Estados, especialmente para los recientemente independientes que vieron la construcción nacional en términos de fortalecimiento del Estado. Sin embargo, todas esas delegaciones favorecieron los dos Pactos porque se pensaba que la puesta en práctica de aquellos derechos sociales y económicos requería una acción positiva del Estado, mientras que se pensaba que la puesta en práctica de los derechos civiles y políticos únicamente exigía medidas administrativas y legislativas que podían ser aprobadas rápidamente.

No obstante, como nos han mostrado convincentemente Jhabvala y Henry Shue, la protección de ambos conjuntos de derechos requiere una acción pública vigorosa de los órganos del Estado (Jhabvala 1987, 296. Véase también Shue 1996). En este sentido, la garantía del derecho a un juicio justo puede exigir tanta intervención estatal y puede ser tan costosa como la eliminación del hambre. Por otro lado, garantizar un derecho “positivo” como la eliminación del hambre puede a veces entrañar solamente una obligación “negativa” del Estado, por ejemplo, no obligando a los granjeros a que sustituyan las cosechas de subsistencia por cosechas fácilmente negociables.

Como sugeriré más tarde, esta división en dos conjuntos de derechos era inevitable, dado el hecho de que la ideología de los derechos humanos se basaba en una participación completa del *homo oeconomicus* que tenía que acomodarse tanto a los sistemas económicos capitalistas como a los comunistas. La única base común para el acuerdo entre los Estados occidentales y del Tercer Mundo era por consiguiente la estatización. Un resultado concreto de ello es que el cumplimiento de los derechos sociales y económicos, al igual que el de los derechos políticos y civiles, crea, en primer lugar, el aparato de la modernidad, es decir, la burocracia, que raciona la libertad y la distribuye como si fuera una concesión gratuita que se le hace al “pobre” y al “iletrado”. Así, la puesta en práctica del derecho a la salud se centró en el incremento del número de personal médico, y no en procesos de curación reales, por ejemplo, mediante el fortalecimiento de los sistemas tradicionales. En este sentido, el discurso de los derechos humanos se convierte simplemente en un punto de inserción para nuevos

programas e intervenciones del Estado que amplían el poder de la gubernamentalidad, en una perspectiva foucaultiana. Como Dutkiewicz y Shenon expresan en el contexto africano con respecto a la estatización en África:

...como la corrupción, la ineficiencia en el establecimiento y la administración de las empresas del Estado, resistir presiones financieras, las políticas de importación y de la tasa de cambio y los proyectos para el desarrollo, en lugar de impedir la reproducción social de este grupo gobernante, fue un prerrequisito absoluto para ella...La culminación, o en un sentido capitalista racional, la operación eficiente de esos paraestados o proyectos para el desarrollo, hubiera hecho inútil la necesidad de producir nuevos planes y proyectos para conseguir los fines que sus predecesores habían fracasado en conseguir. *En este sentido, la ineficiencia era "eficiente": eficiente para la reproducción expandida del grupo gobernante.* Uno de los resultados de ello fue la expansión geométrica de una burocracia de bajo nivel corrupta y pobremente capacitada, incapaz de cumplir siquiera con sus pocas obligaciones profesionales, promovida por académicos y otros que vieron en la creación de otra agencia o de un nuevo cargo la solución para tratar con cada problema, y para emplear más personas de su propia clase. (Dutkiewicz y Shenton 1986, 111, énfasis mío)

Ello significa que el discurso predominante de los derechos humanos es incapaz de comprender una reivindicación por la libertad que no se reconoce dentro del aparato de la modernidad. Desde esta perspectiva, las posibilidades morales del Estado funcionan entonces para limitar el rango de derechos humanos que pueden actualmente ser realizados. Esta visión sufre de un exceso de confianza en el Estado como instrumento esencial del cambio social, especialmente en el contexto actual del Tercer Mundo, en el que existe una pérdida general de fe en el Estado como agente moral y político.

No es un dilema sencillo. Por un lado, no se puede negar que es esencial algún tipo de acción pública para establecer el respeto por muchos de los derechos humanos básicos, desde la eliminación del hambre a la garantía de la seguridad personal. Por otro lado, destacar la función predominante del Estado en el cumplimiento de los derechos humanos simplemente reproduce las mismas estructuras que han impedido el cumplimiento de esos derechos en primer lugar. El reto ante nosotros es imaginarnos alternativas de futuro en las cuales se puedan proteger los derechos humanos a través de mecanismos y estructuras que no repliquen y aumenten la estatización. En otras palabras, ¿es posible pensar en una acción pública que no dependa completamente de las estructuras del Estado tradicionales para su cumplimiento?



## LOS DERECHOS HUMANOS Y EL MODELO ECONÓMICO DE LA VIOLENCIA

El tercer tema relativo a la constitución del discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia en el Tercer Mundo es su relación con la violencia. Aquí estoy interesado en investigar si el discurso de los derechos humanos posee una teoría integral de la violencia que proporcione soluciones a las víctimas, justificando su establecimiento como el único discurso de resistencia. Si existen formas de violencia que no son “visibles” para el discurso de los derechos humanos, entonces no es aconsejable confiar en él como único discurso de resistencia.

Para comenzar, se debe anotar que el término violencia no se conoce en el derecho internacional o la política, como Louis Henkin (1997) nos ha señalado. Mientras que el derecho internacional tradicional se ocupa principalmente del derecho de la guerra de los conflictos entre Estados, el derecho de la paz tradicionalmente se ocupa del aspecto cooperativo de las relaciones entre ellos. Después del establecimiento de la ONU y de la aparición del discurso de los derechos humanos en el periodo posterior a la Guerra Fría, el derecho internacional ha comenzado a regular otros tipos de violencia, incluyendo la violencia en la “esfera pública” (la violencia del Estado contra sus propios ciudadanos) y recientemente la violencia en la “esfera privada” (como las violaciones masivas, la violencia doméstica, etc.). El ímpetu para este último tipo de regulación proviene de mujeres activistas y académicas, fortalecidas por la aparición de una aproximación feminista al derecho internacional (Henkin 1997, 576). Estas académicas han criticado la división entre público y privado que permite al derecho internacional tradicional tratar ciertas formas de violencia contra las mujeres como privadas y, en consecuencia, más allá del alcance del derecho internacional, por ser asuntos que caen dentro de la jurisdicción doméstica de los Estados<sup>35</sup>.

Aunque los tipos de violencia que se encuentran regulados en el derecho internacional se han multiplicado, el discurso de los derechos humanos, bajo cuya bandera ha ocurrido esa expansión, mantiene una relación altamente ambivalente con el uso de la violencia en general. Primero, aunque se comprende normalmente que el discurso de los derechos humanos es una filosofía pacifista, mediante él es claramente legítimo para el Estado usar la violencia para proteger los derechos de sus ciudadanos. De hecho, el discurso de los derechos humanos impone obligaciones al Estado de usar la violencia con el propósito de asegurar los derechos humanos bási-

<sup>35</sup> Para una crítica feminista de la distinción público-privado, véanse Romany (1993) y Charlesworth (1992).

cos, como el derecho a la vida, a la libertad personal, a la seguridad física, a la igualdad, a la libertad de religión y a la educación “obligatorias”. Como adecuadamente refleja Upendra Baxi (1991, 163), “el discurso acerca los derechos es en este sentido y en todo lugar el discurso acerca de la violencia justificada”.

Se hace imperativo reconocer entonces que en contra de las concepciones comunes erróneas, el discurso de los derechos humanos no se basa en una teoría de la no violencia. Más bien, aprueba ciertas formas de violencia y desaprueba otras. Por ejemplo, se afirma que la deportación en masa de más de un millón y medio de personas por el Khmer Rouge en 1975 es un crimen contra la humanidad, mientras que la deportación y expulsión masiva de 33 millones de refugiados del desarrollo de sus casas como resultado de proyectos para el desarrollo, como las represas, por el gobierno indio se ve simplemente (y si acaso) como “costos sociales” del desarrollo<sup>36</sup>. Desgraciadamente, es cierto que la violencia cometida en nombre del desarrollo permanece “invisible” al discurso de los derechos humanos. La cuestión entonces es: ¿el discurso de los derechos humanos tiene una teoría que justifique o proporcione la fundamentación para esta aprobación selectiva de algunas formas de violencia?

La respuesta es que el discurso de los derechos humanos no tiene realmente una teoría que justifique esta inclusión selectiva de algunas formas de violencia, aunque se ayuda de la división familiar entre dos conjuntos de derechos para justificar el tratar algunos derechos como más importantes. Ello se debe a que la división en dos conjuntos de derechos no se sustenta *en sí misma en una teoría que sea interna* al discurso de los derechos humanos, sino que refleja, más bien, la concepción dominante de la función del Estado en la economía que se deriva del discurso del desarrollo. Según una de las corrientes de esta concepción, el Estado como motor del desarrollo económico necesita involucrarse en la represión de los derechos políticos y civiles para garantizar los derechos económicos y sociales o, simplemente, el desarrollo. Es la llamada “tesis de la compensación” que justifica la “represión desarrollista”, como la ha denominado Jack Donnelly (1989, 188). La otra corriente de esta concepción permitiría, en lugar de eso, una formulación estrecha del conjunto de derechos políticos y civiles, mientras que ignoraría los factores estructurales, como la desigualdad de ingresos, la desigual distribución de la tierra y la pobreza aguda. Discutiré todo ello en la última sección de este capítulo, pero presentaré aquí una conclusión importante de mi análisis: el discurso de los derechos humanos puede ignorar y condonar ciertas formas de violencia, no porque ello se justifique en la división de los derechos o el principio de la “realización progresiva”

<sup>36</sup> La cifra de 33 millones la tomo de Roy (1999).

del PIDESC<sup>37</sup>, sino más bien porque se encuentra patológicamente arraigado en dos modelos del papel del Estado en la economía que se reflejan en el discurso de los derechos humanos. Ambos derivan del discurso del desarrollo.

Además, aunque el discurso de los derechos humanos parece haberse ampliado para incorporar formas “privadas” de violencia, por ejemplo en la familia, permanece extraño a la violencia “privada” del mercado sobre los individuos y las comunidades. Esta tendencia se ha hecho más pronunciada en una era de globalización y privatización en la que la marcha hacia el mercado se celebra sin reservas. Esto no es nuevo. Después de todo, el uso de procesos criminales y de la violencia para mantener los derechos a la propiedad privada ha sido siempre legítimo en el derecho de los derechos humanos, incluso si la interferencia que desataba esa violencia era ocasionada por privaciones extremas de comida o vivienda (Baxi 1998, 164).

Los ejemplos de la ceguera del discurso de los derechos humanos a la violencia del mercado abundan. La tragedia del gas en Bhopal en 1984 en la India nunca fue tratada por la ONU o por las ONG de derechos humanos como un problema de derechos humanos, a pesar de que miles de civiles inocentes perdieron sus vidas y unos cuantos miles más fueron afectados por el escape de gas de la planta de Union Carbide. De hecho, incluso ahora, cuando el caso busca abrirse camino a través de los tribunales estadounidenses, la comunidad de derechos humanos apenas se encuentra movilizadada para asegurar que se haga justicia con las víctimas. Segundo, aunque los artículos originales preliminares de la Comisión de Derecho Internacional sobre los crímenes internacionales mencionaban la emisión de residuos tóxicos como crimen internacional, el reciente discurso del derecho penal internacional parece haberlo “pasado por alto” convenientemente. Desde la perspectiva de aquellos afectados por la emisión de residuos tóxicos, que son comunidades en su mayor parte pobres y marginadas del Tercer Mundo o minorías raciales del Primer Mundo, es inconcebible cómo estos crímenes de masas difieren de los otros crímenes de masas que se están incorporando dentro de ese derecho penal internacional. En esencia, la violencia económica, es decir, la violencia causada por mercado, se trata como fuera de los límites del derecho de los derechos humanos, aunque intente afirmarse en sí mismo como el único discurso liberatorio para el Tercer Mundo.

### Explicando el modelo económico de la violencia en el derecho internacional: el *homo oeconomicus* y el principio de la escasez

Estos puntos ciegos disciplinarios en el discurso de los derechos humanos internacionales en relación con la violencia del desarrollo y el mercado

<sup>37</sup> La “realización progresiva” en el ICESCR es un principio legal nebuloso al que los Estados acuerdan someterse en relación con los derechos mencionados en el Pacto. Debe compararse con los compromisos vinculantes e “inmediatos” realizados por los Estados bajo el ICCPR.

deben explicarse desde una perspectiva más amplia, en concreto, desde la perspectiva del derecho internacional del cual forman parte. Se debe comenzar por preguntarse: ¿por qué el derecho internacional ignora la violencia del desarrollo y qué nos dice ello acerca de la relación entre violencia y derecho y también entre derecho y resistencia?<sup>38</sup>.

Existen al menos tres razones por las cuales el derecho internacional ha ignorado y aún ignora la violencia del desarrollo. La primera tiene que ver con la propia naturaleza del derecho en la sociedad internacional y su relación con la violencia. El derecho internacional siempre ha estado bajo la sombra de la violencia y, de hecho, bajo el peligro de ser sobrepasado por ella. No es inusual, puesto que, como Hannah Arendt (1970, 4) señala, la propia sustancia de la acción violenta se administra mediante la categoría de medios-fines, donde el fin está siempre en peligro de ser aplastado por los medios que se necesitan para alcanzarlo. Ello es particularmente cierto en relación con el derecho internacional, donde la doctrina de la soberanía —entendida en el sentido de Austin, como un banco de fuerza organizada— ha sido el principio organizativo fundamental. De ahí surge una situación paradójica en la cual, por un lado, el ejercicio de la violencia por el soberano, sea interna o externamente, es un atributo esencial de su propia definición. Por otro lado, cada ejercicio de un acto de violencia socava el fin de establecer una comunidad basada en valores de respeto mutuo y acuerdo. Esto no es más que reformular nuevamente el viejo problema del derecho internacional: cómo establecer un orden en un mundo de Estados soberanos. En un nivel más profundo es también el problema al que se enfrenta el derecho en general: por un lado, el derecho necesita constituirse a sí mismo como la “otra” cara de la violencia para ser legítimo<sup>39</sup>; por otro, necesita usar la violencia instrumentalmente para preservar el poder. Las contradicciones creadas por esta paradoja se convierten en parte de las crisis continuas del derecho. Apenas necesita ser destacado que en el desarrollo, al igual que en el derecho internacional, se corre siempre el peligro de que los medios aplasten a los fines.

Segundo, el énfasis en el orden político y la construcción del Estado en los países del Tercer Mundo durante los cincuenta y los sesenta significaba que cualquier resistencia al Estado en sus actividades en pro del desarrollo fuera vista como antinacional. Ello se sigue inevitablemente de la constitución del desarrollo como la razón de Estado de un conjunto de países recientemente independientes. Como lo expresa Ashis Nandy (1992, 269),

cuando tras la descolonización, las élites nativas adquirieron el control sobre los aparatos del Estado, aprendieron rápidamente a bus-

<sup>38</sup> En esta sección me baso en Rajagopal (1999a).

<sup>39</sup> Ello se debe en parte a que el derecho en sí es producto de enfrentamientos que tienen lugar fuera de él, como ha señalado David Apter (1997, 3).

car la legitimidad en una versión local de la misión civilizadora y persiguieron establecer una relación entre el Estado y la sociedad similar a la colonial. Encontraron una justificación excelente para ello en las distintas teorías de la modernización que se encontraban en el aire tras la Segunda Guerra Mundial.

Ello constituyó un cambio en el derecho internacional, que pasó de resolver los problemas creados por el nacionalismo malo (modelo de Versalles) con un énfasis en la autodeterminación y en la paz democrática a un modelo que se ocupaba principalmente de las oportunidades creadas por el nacionalismo bueno (el modelo de las instituciones económicas internacionales) con un énfasis en la construcción nacional y el desarrollo.

A ese cambio ayudaron, dentro del clima anticolonial de ese periodo, los escritores radicales como Franz Fanon, Jean Paul Sartre y otros, que comenzaron a glorificar el papel de la violencia en la empresa del antiimperialismo y del nacionalismo radical del Tercer Mundo que promovía la violencia contra los enemigos de clase internos y sospechosos, como dice Sartre en el prefacio a *Los condenados de la Tierra*, de Fanon:

Para luchar contra nosotros la antigua colonia debe luchar contra ella misma; o más bien, las dos luchas forman parte de un todo. En el calor de la batalla, todas las barreras internas se vienen abajo; la burguesía marioneta de los hombres de negocios y de los tenderos, el proletariado urbano que siempre se encuentra en una posición de privilegio, el lumpen-proletariado de los barrios marginales, todos ellos caen dentro de la línea trazada por las masas rurales, ese verdadero arsenal para un ejército revolucionario nacional; porque en aquellos países donde el colonialismo ha obstaculizado deliberadamente el desarrollo, las masas campesinas cuando se revelan rápidamente devienen la clase revolucionaria. Porque conocen la opresión desnuda y la sufren mucho más que los trabajadores en las ciudades y para no morir de hambre exigen no menos que una demolición completa de las estructuras existentes. (Véase Fanon 1963, 11)

En el contexto de muchas revoluciones marxistas en Indochina y Latinoamérica en los años setenta, donde todas las estructuras existentes fueron “aplastadas”, el papel de la violencia ganó en reputación en los asuntos domésticos entre la izquierda, incluso si en las relaciones internacionales su reputación se estaba haciendo dudosa<sup>40</sup>. Según esta perspectiva, la violencia de la revolución pretendía liberarse del imperialismo y proporcionar los fundamentos para la construcción nacional a través del desarrollo, sobre la base de un modelo de crecimiento dirigido por el Estado. Por lo tanto, para las élites del Tercer Mundo, la batalla contra el subdesarrollo, incluida la desplegada dentro de los parámetros de la teoría dependientista de izquierda, justificaba todos los costos sociales y humanos. Esta conver-

<sup>40</sup> Una idea presentada por Arendt (1970, 11).

gencia de los tres elementos, desarrollo, proyecto nacionalista y violencia de Estado, demostró ser devastadora para las poblaciones de los países del Tercer Mundo, que fueron los objetivos de las revoluciones y luego del desarrollo.

Los efectos de esta convergencia de las ideologías de la liberación nacional, la construcción nacional y el desarrollo se pueden ver en varios frentes en el derecho internacional, como el confinamiento del principio de la autodeterminación al contexto colonial y su aspecto externo; la doctrina de *uti possidetis*, especialmente en África, que permitió al derecho internacional ignorar todos los movimientos por la autonomía cultural y territorial; la doctrina de la soberanía permanente sobre los recursos naturales (SPRN), que centró su atención en la cuestión de la fuente de control sobre la explotación de los recursos, en lugar de en cuán justa era la explotación en sí misma; la distinción en el derecho humanitario entre “refugiados” y “personas desplazadas”, que niega la protección legal a los refugiados del desarrollo y condona los desplazamientos masivos de poblaciones; finalmente, como ya se ha discutido, la exclusión de la violencia económica que tiene lugar bajo la bandera de la modernización y del desarrollo del discurso de los derechos humanos.

La tercera razón por la cual el derecho internacional ha permanecido ciego a la violencia del encuentro con el desarrollo son las limitaciones inherentes de lo que he llamado el modelo económico o de mercado de la resistencia que el derecho internacional convalida mediante la doctrina de los derechos humanos. En concreto, he sugerido que lo “humano” de los derechos humanos es el *homo oeconomicus*, el individuo moderno del mercado que se encuentra en poder de una racionalidad plena y cuyos intentos por cumplir sus plenas potencialidades se encuentran confinados dentro de las posibilidades morales del Estado y las condiciones materiales del mercado global. Por lo tanto, ciertas formas de resistencia a la dominación del mercado moderno o del Estado son inherentemente imposibles de subsumir bajo la bandera de los derechos humanos. Aún más, también sugiero que la idea de *homo oeconomicus* se basa en la idea de escasez, usada para legitimar una función concreta y dominante del Estado en la economía. El resultado de esto es que sobre los individuos y las comunidades se inflige una multitud de formas de violencia que permanecen fuera de los límites del discurso de los derechos humanos, que las trata como “normales” y “necesarias” para la tarea de gobierno.

El aspecto más visible de esta mercantilización de la libertad es la división entre dos conjuntos de derechos –los civiles y políticos frente a los económicos, sociales y culturales–, que se encuentra codificada mediante dos pactos, el PIDCP y el PIDESC. Esta división muy discutida entre Norte y Sur y entre dos conjuntos de derechos no se debió a ningún tipo de divi-

sión cultural, producto, por ejemplo, de una mayor compatibilidad entre los valores comunitarios asiáticos y los derechos económicos y sociales basados en la idea de obligación. Ni tampoco surge como causa de alguna oposición inherente de los países occidentales a los derechos económicos y sociales o de los países del Tercer Mundo a los derechos civiles y políticos, sino que es el resultado de una concepción de los derechos humanos, compartida por igual por los países del Occidente y del Tercer Mundo, por la cual el Estado se veía como el proveedor activo de los “bienes” que constituían el centro de los derechos económicos y sociales.

Esta división en dos conjuntos de derechos era prácticamente inevitable, dado que la ideología de los derechos humanos se basaba en un *homo oeconomicus* como participante total que tenía que ser acomodado en los sistemas económicos tanto capitalista como comunista, lo que se reflejaba fielmente en la división que daba lugar a dos conjuntos de derechos. El único fundamento común del acuerdo era entonces la estatización ya señalada. Como tal, ciertas funciones económicas del Estado comenzaron a ser vistas como naturales (el suministro de ley y orden, la creación y la extensión de la infraestructura, etc.) y si se requería ejercer violencia notable para realizar esas funciones, el discurso de los derechos humanos no se opondría. De hecho, lejos de oponerse a ella, el discurso se construyó asumiendo que el Estado necesitaba ejecutar ciertas formas de violencia “necesaria” sobre algunas personas para asegurar los derechos humanos de otras.

Ello significa que el discurso predominante de los derechos humanos es incapaz de comprender ninguna reivindicación de libertad que no pueda ser reconocida dentro de su aparato de modernidad, es decir, por su burocracia. Esas reivindicaciones son hechas periódicamente por los movimientos de renovación cultural y los antimodernidad que pretenden conseguir, por ejemplo, sus propios derechos a la salud y la educación, y mecanismos de resolución de disputas, que no tengan que traducirse en el hospital, la escuela y el tribunal. Dentro del universo de los derechos humanos, no existe espacio para tal pluriverso<sup>41</sup>.

Una razón fundamental para ello es el pensamiento económico que subyace en nuestro discurso político de los derechos (véase Bowles y Gintis 1986). El concepto básico de este pensamiento económico es el de la escasez, que significa

el presupuesto técnico de que las necesidades del hombre son grandes, por no decir infinitas, mientras que sus medios están limitados y son inciertos. La solución implica elecciones sobre la asignación de medios (recursos). Este “hecho” define el “problema económico” por

<sup>41</sup> Tomo prestado el término “pluriverso” de Esteva y Prakash (1998).

excelencia, cuya solución es propuesta por los economistas mediante el mercado o el plan. (Véase Esteva 1992)

El concepto de escasez se encuentra en el corazón del desarrollo, aunque Marshall Sahlins (1972), entre otros, nos ha mostrado que está ausente en culturas en las que presupuestos no económicos gobiernan sus vidas.

Este concepto de escasez gobierna también firmemente el discurso de los derechos humanos, mediante derechos como “el derecho a un mejor estándar de vida” o el “derecho al trabajo”. El “derecho a un mejor estándar de vida” no sólo se encuentra dentro de una dinámica de “mejora” perpetua del Tercer Mundo para alcanzar a Occidente (porque se basa en el consumo de bienes modernos como las carreteras, los teléfonos, los faxes, etc., vigilado por el Banco Mundial y otros guardianes de los estándares globales), sino que hace también legítimo que el Estado incremente su tamaño para hacer cumplir ese derecho. De manera similar, se defiende el “derecho al empleo” como el derecho a la participación en una economía formal moderna, negándose a reconocer el valor del trabajo en la economía informal o la familia. La movilización simplemente por un “derecho al empleo”, por lo tanto, crea las bases morales y materiales para facilitar la absorción de las reivindicaciones dentro de las estructuras institucionales del Estado y del mercado, y difícilmente podría por ello constituir una política progresista para los juristas del Tercer Mundo en el contexto del capitalismo global de inicio del siglo XXI.

El punto no es que tenemos que oponernos a la consecución de mejores estándares de vida o que el derecho al trabajo sea una mala idea; más bien, sugiero que las preguntas que deberíamos hacernos son: ¿de qué tipo de estándares de vida estamos hablando, de quién son esos estándares de vida, cuál es el criterio para medirlos? ¿Quién tiene la responsabilidad de definir y hacer cumplir esos estándares? ¿Cuál debería ser la actuación de las políticas públicas? ¿Son los estándares de vida continuamente crecientes y sostenibles medioambientalmente? Plantear esas preguntas centra la atención inevitablemente en la naturaleza de los cambios sociales que se pretenden mediante esos derechos y en la función de garantizarlos que tienen el Estado, las instituciones internacionales y el mercado. En lugar de estas cuestiones, el discurso actual de los derechos humanos se elabora sobre un concepto de escasez pasado de moda que sólo conduce a un resultado: el fortalecimiento del papel del Estado, haciendo que las funciones concretas del Estado, del mercado y de las instituciones internacionales parezcan “naturales” dentro del proceso de desarrollo, y legitimando el uso de la violencia por el Estado para garantizar ciertos fines preconcebidos.

Si muchos derechos económicos y sociales, como el trabajo, se basan en los conceptos de civilización y escasez y se ven explícitamente como garantes y legitimadores de configuraciones particulares de las instituciones internacionales, las autoridades nacionales y el mercado, la situación



para los derechos políticos y civiles no es mejor. Muchos de estos derechos, como el derecho de reunión, organización, a un juicio justo, a la libertad de información, a no sufrir la detención arbitraria, etc., se basan en la existencia de funcionarios del Estado que van desde la policía y los funcionarios de prisiones, hasta los jueces, fiscales y abogados defensores, justificando por tanto un nivel sustancial de estatización, que hace posible la extensión del mercado a las áreas más remotas posibles<sup>42</sup>.

Invertir la relación contradictoria y ambivalente entre el discurso de los derechos y la violencia es una tarea larga y compleja. Pero un proceso de introspección disciplinaria debería comenzar preguntándose y respondiendo varios interrogantes clave: ¿Debería tener el discurso de los derechos humanos una teoría de la violencia y en qué principios debería basarse? ¿Qué tipos de violencia son visibles en el discurso y qué tipos de violencia no lo son? Si hay algunos tipos de violencia que son menos visibles, ¿ello se debe a un abierto “prejuicio de clase” contra el pobre y las comunidades marginadas? En concreto, ¿por qué la violencia del desarrollo, que ha exigido y continúa exigiendo millones de “víctimas”, nunca es tan visible como otros tipos de violencia? ¿Puede el discurso de los derechos humanos continuar apoyándose en el Estado como el garante único de los derechos económicos y sociales, lo que simplemente puede valer para legitimar la función del Estado en el desarrollo? ¿Cómo puede el discurso de los derechos humanos asumir el hecho de que *es el proceso de construcción del desarrollo el que ha causado violaciones importantes de los derechos humanos* entre sectores desfavorecidos de los pueblos del Tercer Mundo? En vez de hacerse esas preguntas críticas, el discurso predominante de los derechos humanos se etiqueta a sí mismo de progresista por el apoyo facilista que brinda a un Estado de “bienestar” en una era de fetichismo del mercado y de la globalización. Si uno no es cuidadoso, termina simplemente relegitimando formas violentas de intervención estatal en muchas sociedades del Tercer Mundo.

## LA TRANSFORMACIÓN DESARROLLISTA DE LA SOCIEDAD Y EL GIRO HACIA LA CULTURA

Como ha observado Makau Mutua (1996a), las discusiones más intensas en el derecho de los derechos humanos se dan hoy en día acerca de la cultura. En varios instrumentos internacionales, como el “Documento Blanco” chino<sup>43</sup>, la Declaración de Bangkok de los gobiernos asiáticos, anterior a la

<sup>42</sup> Para el argumento de que el sistema de mercado surgió como resultado de intervenciones deliberadas y a menudo violentas del Estado, véase Polanyi (1994).

<sup>43</sup> Véase Human Rights in China (Los derechos humanos en China), Information Office of State Council, Beijing, 1991, citado en Steiner y Alston (1996, 233).

Conferencia de Viena de 1993<sup>44</sup>, o la Declaración de El Cairo sobre derechos humanos de 1990<sup>45</sup> por la Organización de la Conferencia Islámica, los gobiernos de varias tendencias políticas y convicciones religiosas han declarado su insatisfacción con el lenguaje universalista del discurso de los derechos humanos.

La parte más visible y poderosa de este debate ha sido en relación con los valores asiáticos: el argumento presentado principalmente por varios de los líderes y representantes de los gobiernos del Este y del Sudeste de Asia es que sus sociedades tienen nociones de derechos humanos que difieren culturalmente de los derechos humanos “universales” encontrados en la DUDH y en otros instrumentos universales. Esta afirmación de los valores asiáticos alcanzó su cúspide durante finales de los ochenta y mediados de los noventa, el mismo período en el que el informe del Banco Mundial “East Asian Miracle” (El Milagro de Asia del Este) (1993) expuso la aparición de una posible “tercera vía” para el desarrollo.

Esta coincidencia temporal debe ser explorada en profundidad para averiguar si existen conexiones posibles entre estos dos debates en torno a Asia. De hecho, el relativismo cultural no fue históricamente una posición política o jurídica de los países recientemente independientes (cuando sólo había unos pocos de ellos) durante el proceso de redacción de la DUDH o de los dos Pactos de derechos humanos. Esencialmente, es un debate reciente que tiene sus orígenes en la segunda mitad de los años setenta, específicamente en el contexto del fracaso de las reivindicaciones redistributivas del Tercer Mundo en los foros de la ONU y en el éxito de las economías de los llamados “tigres” de Asia del Este. Vinculando el debate acerca del relativismo cultural y los derechos humanos con el debate acerca del desarrollo en Asia, se pueden mostrar algunos de los peligros de establecer el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia. Específicamente, se sugiere que el debate entre relativismo cultural y universalismo se comprende mejor como una discusión acerca del desarrollo, más que sobre derechos humanos, y dentro del desarrollo, como un debate acerca del papel adecuado del Estado en la economía, en particular. La “transformación desarrollista” de los discursos de los derechos humanos, a mi juicio, ha causado ese giro hacia la cultura.

### **Investigando los orígenes del discurso sobre la “cultura”: los derechos humanos contra otros discursos**

Antes de presentar las distintas corrientes recientes de críticas relativistas, es necesario hacer algunos comentarios acerca del papel de la cultura en el

---

<sup>44</sup> Reimpreso en Davies (1995).

<sup>45</sup> Para una discusión al respecto, véase Mayer (1994).

trabajo académico sobre derechos humanos, con el propósito de averiguar qué entienden por crítica relativista cada una de las distintas tendencias dentro de ese trabajo académico. Se debe comenzar por aclarar en qué consiste ese trabajo académico, si consiste sólo en escritos “jurídicos” sobre el conjunto de derechos humanos o si incluye otras obras sobre derechos humanos en los campos de la antropología, la sociología, la teoría política y otras disciplinas de las ciencias sociales. Tradicionalmente, el trabajo académico “jurídico” sobre derechos humanos no se preocupaba de la cultura, y la doctrina no permitía –con una sola excepción<sup>46</sup>– ninguna derogación de los derechos universales sobre bases culturales. El trabajo académico tradicional sobre derechos humanos, que estaba dominado por juristas que desarrollaban su trabajo en los EE.UU., no se preocupaba de la cultura y ello se reflejaba en los principales manuales (véase, p. ej., Lillich y Hannum 1995). El presupuesto era que la cultura era algo que estaba “ahí fuera”, mientras que la universalidad era el lenguaje normal de un derecho internacional que estaba más allá de la cultura. Incluso si los derechos humanos comenzaron a aparecer cada vez más en la agenda global a partir de mediados de los sesenta, los internacionalistas más importantes no se preocuparon del problema de la cultura. Lo más cercano a ello es el trabajo de Oscar Schachter (1983) sobre dignidad humana, como una respuesta parcial a los compromisos nacientes del Tercer Mundo con los derechos humanos en la ONU<sup>47</sup>. De hecho, hasta hoy en día, los académicos más importantes de derechos humanos no han escrito ningún libro o artículo destacado en el que se hayan ocupado del desafío del relativismo cultural.

Por ejemplo, la celebrada obra de Henkin (1990) no dedica ni un sólo capítulo al relativismo cultural. Todo esto es aún más cierto en el caso de la práctica estatal de los Estados no occidentales. En sus pronunciamientos en la ONU y en otros lugares, los Estados no occidentales apoyaron los derechos humanos en sus luchas contra el apartheid, aunque criticaban la naturaleza “burguesa” de la retórica occidental de los derechos humanos. Pero raramente, si acaso, objetaron el discurso de los derechos humanos sobre el fundamento de la diferencia cultural, hasta finales de los setenta y los años ochenta.

La situación es de alguna forma distinta en las obras académicas de ciencias sociales sobre los derechos humanos. A pesar de las bien conocidas críticas de los derechos humanos que surgen de la teoría política y social –el “sinsentido sobre zancos” de Bentham, la crítica marxista del “egoísmo” de los derechos en *La cuestión judía* y la crítica de Alasdair MacIntyre

<sup>46</sup> El artículo 63 (3) de la CEDH permite una excepción para las colonias.

<sup>47</sup> No era sorprendente, porque Schachter se encontraba entre un puñado de internacionalistas liberales progresistas que prestaban atención a las preocupaciones del Tercer Mundo.

(1981, 67) a los derechos de que “creer en ellos es creer en brujas y unicornios”, por mencionar sólo unos pocos ejemplos prominentes–, es la antropología la que ha proporcionado las críticas más constantes de los derechos humanos desde la perspectiva de la cultura<sup>48</sup>. En efecto, ese hecho es consistente con la división colonial de las ciencias sociales en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial, en el que la antropología se ocupaba de los pueblos no occidentales y se preocupaba por la “cultura”, mientras que las otras ciencias sociales se ocupaban de categorías “universales”.

Así, la celebrada declaración del Comité Ejecutivo de la Sociedad Antropológica Estadounidense (AAA por sus siglas en inglés), sobre relativismo cultural, redactada por Melville Herskovits, afirmaba que “las normas y los valores son relativos a las culturas de las que provienen, de manera que cualquier intento por formular postulados que surjan a partir de códigos morales o creencias de una sola cultura debe en esa medida abstenerse de aplicar cualquier Declaración de Derechos Humanos a la humanidad como un todo” (citado en Steiner y Alston 1996, 199). A pesar de este enfrentamiento inicial con el discurso global de los derechos humanos, la antropología permaneció bastante alejada de los debates Norte-Sur u Oriente-Occidente hasta al menos el inicio de los noventa, cuando retomó nuevamente su compromiso con los derechos humanos. Por ello, la AAA dedicó 1994 al tema de los derechos humanos.

Las otras disciplinas habían comenzado, al menos hacia los años setenta, a ocuparse del problema de la cultura debido a la influencia de varias áreas de investigación (estudios culturales, estudios feministas, teoría poscolonial) y a la necesidad de comprender un mundo de hibridación y mestizaje. Pero incluso antes, la disciplina de los estudios del desarrollo se había ocupado decisivamente del problema de la cultura, comenzando en los años cincuenta, tras la divulgación de la tesis de la “economía dual” de Arthur Lewis<sup>49</sup> y la publicación del *Asian Drama* (Drama asiático), de Gunnar Myrdal (1968)<sup>50</sup>. Este compromiso con la cultura se había hecho necesario debido al hecho de que eran los estudios del desarrollo los que hacían de “puente” entre el mundo desarrollado y el mundo en vías de desarrollo, proporcionando los instrumentos disciplinarios para la transformación de las áreas “tradicionales” del Tercer Mundo en áreas “modernas” cultural, política y económicamente: la índole de la teoría de la modernización.

<sup>48</sup> Para una excelente colección de ensayos de antropología y derechos humanos, véase Wilson (1997).

<sup>49</sup> Aunque el término dualismo fue acuñado por el economista holandés J.H. Boeke y se puede ver articulado en los escritos de los economistas coloniales como J.S. Furnivall, fue Arthur Lewis quien lo usó en el contexto de la teoría económica. Véase Lewis (1954, mayo 22/2, 131-91), “Economic Development with Unlimited Supplies of Labor”, Manchester School, citado en Banuri (1990).

<sup>50</sup> Para un análisis soberbio de la evolución de los estudios del desarrollo, véase Banuri (1990). Véanse también Hirschman (1981) y Sen (1983).

Reflejando los cambios que estaban ocurriendo, la Universidad de Chicago fundó en 1956 la revista *Economic Development and Cultural Change* (Desarrollo Económico y Cambio Cultural). Esta preocupación por la “tradición” y la “cultura” continuó en las disciplinas de los estudios del desarrollo durante los sesenta, los setenta y los ochenta, manifestándose como estudios políticos del desarrollo, del desarrollo rural o de la función social del conocimiento. En los años noventa, esta preocupación por la cultura continúa imparable en el discurso del desarrollo. Por ejemplo, Joseph Stiglitz, el economista jefe del Banco Mundial, describió recientemente el desarrollo como un “momento transformador” que conllevaba un “movimiento de las relaciones tradicionales, formas tradicionales de pensamiento, formas tradicionales de tratar con la salud y educación y métodos tradicionales de producción hacia formas más ‘modernas’”<sup>51</sup>. Esta constante oposición entre la “tradición” y lo “moderno” es hoy totalmente familiar en el discurso del desarrollo.

Existen parecidos entre los discursos del desarrollo y de los derechos humanos en relación con su actitud hacia la cultura. El discurso de los derechos humanos se constituye en oposición a la cultura y está en una compleja tensión con ella, al contrastar su espacio universal de “ciencia del derecho” con la esfera particular de la cultura<sup>52</sup>. Desde esta perspectiva, el derecho es a la cultura lo que los derechos individuales son a sus violaciones: ambos se necesitan mutuamente, incluso si cada uno intenta trascender al otro. De manera similar, el discurso del desarrollo se constituye en oposición y en compleja tensión con la cultura, contrastando su espacio universal, que se apoya en la economía del burocratismo científico meritocrático, con el lugar concreto donde se da la cultura. Aquí la cultura se observa como un obstáculo que tiene que superarse, ya que se ve como responsable de los males económicos, políticos y sociales (por ejemplo, las “familias extendidas”, o la “propiedad comunitaria de la tierra” o las “relaciones clientelistas”) y, en consecuencia, del fracaso del desarrollo o la democracia. Por otro lado, el discurso del desarrollo también necesita a la cultura, puesto que no se puede autodefinir el mercado “ideal” o “normal” sin compararlo con otra cosa. Por lo tanto, ambos discursos reconocen la cultura e incluso intentan trascenderla<sup>53</sup>. En ambos discursos universales, lo universal es la autorrepresentación de la metrópolis, mientras que lo cultural es la descripción de la periferia.

<sup>51</sup> Stiglitz (1999, 3), citando su conferencia Prebisch de 1998 (disponible en la red en <http://www.worldbank.org/html/ext./extme/js-0227999/index.htm>).

<sup>52</sup> Véase la colección de ensayos en Alston (1996, capítulo 2). Para una crítica, véase Rajagopal (1998).

<sup>53</sup> Como dice el presidente del Banco James D. Wolfensohn (1998), “...no creemos que se pueda progresar a menos que reconozcamos la base y el pasado del que provenimos”.

Aun así, existen diferencias significativas entre el discurso de los derechos humanos y otros discursos en relación con sus actitudes hacia la cultura. El discurso de los derechos humanos se presenta como neutral, apolítico, jurídico y no ideológico y, siendo así, no contiene en su interior ninguna preferencia por lo “tradicional” o lo “moderno”. De hecho, el corpus de derechos humanos reconoce un derecho de las minorías a su propia cultura en el artículo 27 del PIDCP. Desde esta perspectiva, los derechos humanos son compatibles con las sociedades modernas y tradicionales, porque los derechos básicos están más allá de la cultura. Como nos dice Henkin (1990, 2), “la justificación de los derechos humanos es retórica, no filosófica... los derechos humanos son universales: pertenecen a todo ser humano en toda sociedad humana. No difieren con la geografía o la historia, la cultura o la ideología, el sistema político económico o la fase de desarrollo social”.

En cambio, como ya he anotado, el discurso del desarrollo dice claramente que su proyecto es permitir la transición de la “tradicición” a lo “moderno” porque esto último es mejor y más eficiente. Aunque a primera vista esta posición agnóstica del discurso de los derechos humanos hacia la “cultura” pudiera confundirnos, debe recordarse que es parte de un esfuerzo por permanecer en lo “jurídico” y, por consiguiente, por encima del tumulto de la oposición ideológica y cultural. Siendo así, el discurso de los derechos humanos se encuentra postulándose constantemente como “derecho”, aunque como reconoce un importante manual, la “lucha por los derechos... (es) una lucha política en la cual los tribunales deben cuando menos ser actores marginales” (Steiner y Alston 1996, vi). Esta diferencia esencial se debe tener en mente para comprender el contraste entre lo “jurídico” y otras corrientes disciplinarias dentro de la crítica relativista. Una matriz de oposiciones binarias, que se presentará a continuación, puede ser útil para aclarar y comparar las distintas corrientes de la crítica que aquí se presentan brevemente.

No es por accidente que la mayoría de todas estas críticas relativistas han venido de la filosofía, la teoría política, la antropología y los estudios feministas, es decir, de fuera del “derecho”. Los escritos jurídicos, en su mayoría, han mantenido el coro universal. Ello se debe al hecho de que los juristas de derechos humanos, al igual que la mayoría de los juristas, tienden generalmente a mirar hacia dentro y a destacar los aspectos normativos, teóricos y judiciales de los derechos humanos que están del lado del universalismo. Los antropólogos, los científicos políticos y los actores de otras disciplinas que trabajan en el campo de los derechos humanos tienden a destacar los aspectos políticos y antagónicos de las luchas por los derechos humanos. Los juristas buscan la armonía y la síntesis a partir de principios generales, mientras que otros profesionales se centran en las diferencias y lo concreto.

## Universalidad frente a relativismo cultural: una tabla conceptual

Derecho	Otras disciplinas
Formalismo	Antiformalismo
Adjudicación (tribunales)	Agitación (calles)
Derecho	Política
Internacional	Comparativo
Universalidad	Cultura
Normas	Instituciones
Teoría	Activismo

Estas diferencias demostraron tener importancia cuando, en los setenta, el debate sobre el desarrollo y el NOEI comenzó a “usurpar” el discurso de los derechos humanos. A medida que la estrategia del NOEI iba fracasando, muchos intelectuales del Tercer Mundo vieron los derechos humanos como el último instrumento disponible para oponerse a la hegemonía económica y política de Occidente<sup>54</sup>. Así, en África, el académico Keba M'Baye formuló el derecho al desarrollo, Mohammed Bedjoui escribió sobre el derecho a la solidaridad o intelectuales cercanos a la izquierda en Occidente, como Richard Falk (1981) y René Dupuy (1980), escribieron aplaudiendo el valor del socialismo para los derechos humanos. Era claro que el debate sobre el desarrollo había llegado a la puerta del discurso de los derechos humanos, que la lectura del discurso de derechos humanos en términos de desarrollo estaba ya de camino.

Los académicos occidentales comenzaron entonces a publicar artículos sobre “la tercera generación de los derechos humanos” y el Secretario General de la ONU escribió su primer informe sobre el derecho al desarrollo en los ochenta (Marks 1981, Naciones Unidas 1979). Cada vez era más claro que el Tercer Mundo había “llegado” al campo intelectual de los derechos humanos. Desde ese momento, era sólo lógico e inevitable que el discurso de los derechos humanos se asociara cada vez más con “cultura”. En otras palabras, antes de que los intelectuales y los Estados del Tercer Mundo comenzaran a apropiarse del discurso de los derechos humanos en los años setenta para usarlo en el discurso del desarrollo, era un discurso bastante marginal con poca relevancia en la vida política y social de la mayoría de los pueblos en el mundo. Después de esa apropiación, el discurso de los derechos humanos se convirtió en una parte del discurso más amplio del desarrollo, convirtiéndose así en un terreno de conflictos y luchas sobre la cultura, los recursos naturales, las formas de violencia y la justicia entre Occidente y no Occidente. En consecuencia, debe destacarse

<sup>54</sup> Doy las gracias a Mohan Gopay del Banco Mundial por las discusiones acerca de este punto.

que la así llamada tensión entre universalidad y cultura en el campo de los derechos humanos no es un fenómeno atemporal destinado a ocurrir fatalmente, sino, más bien, un debate contingente y específico históricamente que surgió en tiempos relativamente recientes en el contexto del debate en progreso sobre el desarrollo.

### *¿De la redistribución a la cultura? El relativismo y el desarrollo*

Este paralelismo entre el discurso de los derechos humanos y el discurso del desarrollo, la “captura” progresiva del primero por el segundo, se hace visible cuando observamos la secuencia temporal de las distintas corrientes de críticas relativistas culturales. Casi todos los escritos sobre relativismo proceden de principios de los ochenta, comenzando con el artículo de 1982 de Panikkar<sup>55</sup>. Ese mismo periodo, debemos recordar, se encuentra marcado por una reorientación de la política del Tercer Mundo en la ONU después del fracaso de las propuestas del NOEI, la popularidad de Reagan y Thatcher y el ascenso de los paradigmas económicos neoclásicos (neoliberalismo) que celebraban el mercado. Consecuentemente, el discurso de los derechos humanos acabó siendo el nuevo terreno donde Occidente y el Tercer Mundo luchaban por el significado y la naturaleza del “desarrollo”. En otras palabras, como he afirmado anteriormente, el fracaso de las reivindicaciones redistributivas del Tercer Mundo en los foros de la ONU condujo al Tercer Mundo a dirigirse al discurso de los derechos humanos como el nuevo campo de lucha sobre el desarrollo. Las antiguas reivindicaciones redistributivas se presentaban ahora en términos de “derechos” (como el derecho al desarrollo), aunque Occidente intentaba contrarrestarlas recurriendo también a los “derechos” (derechos individuales estrechamente conceptualizados que se negaban a reconocer relaciones y obligaciones sociales). La expansión de la CDHNU en 1979, mediante la inclusión de un gran número de Estados del Tercer Mundo, también contribuyó a este enfrentamiento por el significado de los derechos humanos.

Las críticas relativistas que surgieron a principios de los ochenta, lo hicieron en el contexto de estas luchas sobre los derechos humanos dentro de una más amplia relación con el desarrollo. Más generalmente, las críticas relativistas se ocupaban de la naturaleza de la modernidad que se pretendía transmitir mediante el discurso “universal” de los derechos. El discurso de los derechos humanos se enfrentaba así al viejo dilema del discurso del desarrollo, la relación apropiada que su “modernidad” debía tener con la “cultura” y la “tradición”. Por un lado, los intelectuales del

<sup>55</sup> No quiero decir que no existan obras sobre relativismo cultural antes de 1980, sino sencillamente que esas obras no tomaban como referente el discurso de los derechos humanos, sino otras categorías. Para un ejemplo de ese trabajo académico temprano, véase la bibliografía citada por Renteln (1990). Describo las varias corrientes de las críticas relativistas en las próximas páginas.



Tercer Mundo veían que algún tipo de “modernidad” era necesaria, con el propósito de mantener el compromiso con las reformas sociales progresistas y el proceso de construcción nacional en progreso. Por otro lado, la “tradicción” y la “cultura” proporcionaban el contexto específico dentro del cual las reivindicaciones “universales” podían llegar a cumplirse. Yuxtaponer la modernidad y la cultura era por aquel entonces la herramienta usual del repertorio de la administración colonial y poscolonial.

Entre los relativistas persistía esta tensión entre un deseo por normas universales y la esperanza de preservar contextos concretos. La mayoría de los relativistas resolvieron esta tensión colocándose ellos mismos en oposición al *particular tipo de universalismo que se encuentra incorporado en el discurso de los derechos, pero no a la idea de universalidad en sí*. En ese sentido, la mayor parte de sus críticas son un “relativismo débil” que se opone al “relativismo fuerte”<sup>56</sup>. El objeto de la crítica aquí es la estrechez del “universalismo” y la consiguiente reivindicación de la ampliación de las bases culturales del discurso de los derechos. El resultado es por ello un compromiso con la normatividad, con la idea de un conjunto universal de derechos que sean “culturalmente correctos”. En otras palabras, con unas cuantas excepciones, la mayoría de las críticas relativistas reconocen la necesidad conceptual de la universalidad, aunque critiquen el prejuicio cultural inherente en la versión existente de los derechos humanos. En ese sentido, es bastante equivocado ver el relativismo y el universalismo en términos maniqueos, puesto que ambos son elementos necesarios en el discurso de los derechos, de la misma forma que “tradicción” y “modernidad” lo son en el discurso del desarrollo.

Ello se hace evidente si miramos rápidamente las distintas corrientes de críticas relativistas. Simplificando al extremo, dividimos estas críticas en cuatro categorías<sup>57</sup>:

- a. *Cultura como comunidad*: equipara la cultura con la comunidad. Influenciada por la crítica marxista de los derechos, contempla el discurso predominante de los derechos humanos como orientado individualmente y, por lo tanto, incapaz de ser relevante para las culturas basadas en ideas de comunidad, como las sociedades no occidentales

<sup>56</sup> Se usa el relativismo débil para describir a aquellos que conceden la posibilidad conceptual de un conjunto universal de derechos, pero que defienden que la realización depende del contexto cultural. Los relativistas fuertes sostienen que la cultura es la fuente principal de derechos y que, por lo tanto, no existe la posibilidad de derechos transculturales por definición en un mundo de pluralismo. Véase, p. ej., Steiner y Alston (1996, 192-93). Véase también Alston (1996, parte II, introducción). Jack Donnelly (1989, 109-110) usa tres categorías: radical, fuerte y débil.

<sup>57</sup> Tomo estas categorías de Rajagopal (1998). Estas categorías no son selladas, como se puede ver en el hecho de que autores que caen dentro de una categoría también están en otra. Para una categorización distinta, véase Mutua (1996b).

africanas y asiáticas. Los ejemplos incluyen la Declaración de la AAA en 1947<sup>58</sup>, Panikkar (1982), Kothari (1987) y Kausikan (1993).

- b. *Cultura como nación*: equipara la cultura con el Estado-nación. Es defendida principalmente por los representantes de los gobiernos del Tercer Mundo. Los ejemplos incluyen a Teson (1985) y Kausikan.
- c. *Cultura como universalismo*: cree que los valores universales pueden y deben ser deducidos sólo dentro de cada cultura. Ve el multiculturalismo y la diversidad como prerequisites para la generación de derechos universales. Los ejemplos incluyen a An-Na'im (1990), Renteln (1990), Mutua (1995a), Santos (1997), Baxi (1998) y Peerenboom (1993).
- d. *Universalidad como cultura*: contempla el discurso de los derechos universales existente como producto de una tradición cultural concreta, es decir, la del Occidente. Es escéptica acerca de la posibilidad de un discurso universal que pueda llegar a trascender la cultura. Los ejemplos incluyen a Donnelly (1989), Pannikar (1982), Kothari (1987), Ghai (1994), Kausikan (1993), Shivji (1989, 1995), Esteva y Prakash (1998), Otto (1997a, 1997b) y Engle (1992b).

La posición de esos autores difiere considerablemente dentro de estas categorías. Por ejemplo, dentro de la posición de la cultura como comunidad, aunque los autores citados comparten el argumento de base, difieren considerablemente en sus resultados: la Declaración de la AAA y Panikkar no rechazan el universalismo de los derechos humanos, Kothari es ambivalente, mientras que Kausikan rechaza el universalismo. En otras palabras, sus aproximaciones al significado de cultura no parecen ser determinantes de sus actitudes hacia el régimen normativo de los derechos humanos y hacia el fin último para el que deberían pensarse.

Igualmente, aunque Teson y Kausikan parecen comprender la cultura como nación, llegan a conclusiones opuestas: Teson, un fuerte defensor de la universalidad, y Kausikan, un destructor articulado de ella. Teson revela su comprensión de cultura como nación mediante su análisis no problemático en torno a si la diversidad cultural se reconoce o no como justificación para la violación de los derechos humanos bajo el derecho internacional positivo. Puesto que el derecho internacional positivo es un producto del comportamiento del Estado actualizado mediante los tratados y la costumbre, su análisis sólo puede realizarse haciendo equivalentes las fronteras de la cultura con las del Estado-nación. Y eso es precisamente lo que hace. Por lo tanto, Teson (1985, 125) declara que “en ningún lugar de las conven-

<sup>58</sup> Para el texto, véase Steiner y Alston (1996, 198). Recientemente, la AAA ha aprobado una nueva declaración sobre derechos humanos. Para una revisión crítica de la posición de la AAA, véase Engle (2001, 536-539).

ciones de derechos humanos... se reconoce el derecho de los gobiernos a evadir el cumplimiento alegando la prioridad de las tradiciones locales”.

An-Na'im, Renteln y Peerenboom conciben la cultura como universalidad en el sentido de que no rechazan la idea de universalidad en sí, pero argumentan que ésta debe conseguirse desde el interior de las culturas, en lugar de imponerse desde fuera. Para An-Na'im debe conseguirse dentro de la Sharia, para Renteln debe basarse en el principio de *lex talionis* y para Peerenboom, los valores del confucionismo deben proporcionar el marco. Hasta cierto punto, esta perspectiva también es compartida por Panikkar y Kothari, que destacan las culturas hindú e india respectivamente. Una corriente ligeramente distinta de este argumento es la adoptada por Santos, Baxi y Mutua, quienes defienden un universalismo que *refleje* los valores culturales<sup>59</sup>. Pero a pesar de esta simultaneidad de enfoque con respecto a la cultura, todos ellos parecen tener distintas actitudes hacia el marco normativo de los derechos humanos. Mientras que An-Na'im parece asumir la preexistencia de un marco normativo “internacional” coherente muy poco problemáticamente (aunque nunca lo dice explícitamente) y discute la adecuación de la Sharia dentro de él, Peerenboom parece ser bastante consciente acerca del estatus normativo de los derechos humanos y evita hacer alguna declaración sobre la adecuación de las prácticas chinas con él. Renteln también piensa que es posible una universalidad que atraviese las culturas, mientras que Santos, Baxi y Mutua reconocen explícitamente la necesidad de un marco normativo universal.

Finalmente, la Declaración de la AAA, Donnelly, Pannikar, Kothari, Ghai, Kausikan, Shivji, Otto y Engle parecen tener una comprensión de la universalidad misma como cultura. Así, todos ellos sostienen en distinto grado que la tradición de los derechos humanos es occidental, aunque ninguno de ellos alcanza las mismas conclusiones en relación con el marco normativo de los derechos humanos. Donnelly defiende sin reservas la universalidad; Pannikar, Shivji y Ghai, la cualifican; Kothari es ambivalente; Kausikan, la rechaza; Engle y Otto son agnósticos. Así, una vez más, se ve el problema de la divergencia entre las actitudes hacia la cultura y la universalidad, y entre las actitudes hacia el marco normativo de la disciplina.

Este descubrimiento es importante porque muestra que en contra de la división ordinaria de los autores en dos campos (entre aquellos que sostienen la necesidad de la sensibilidad cultural y aquellos que rechazan los derechos humanos), existen en realidad muchas posiciones complejas, que hacen imposible predecir cuál será probablemente su actitud hacia la estructura normativa. En otras palabras, no se puede asumir simplemente

---

<sup>59</sup> Para una formulación compleja de la aproximación “multicultural”, véase Santos (1997). Véase también Mutua (1995a).

que hay unos que “apoyan” el universalismo y otros que no. En realidad, todo parece bastante más complicado. Pero aún más importante es que una lectura atenta de muchos de estos autores hace evidente que la discusión alrededor de la dialéctica entre cultura y universalidad es en el fondo una discusión sobre la dialéctica entre tradición y modernidad, la misma que está en el corazón del discurso del desarrollo. Esta similitud entre los discursos de los derechos humanos y del desarrollo en su relación con la cultura se pierde, si se ven la universalidad y el relativismo como conceptos totalmente opuestos el uno al otro. Como he sugerido, es mejor ver estas categorías como parte del proceso constitutivo del discurso de los derechos humanos, al igual que la tradición y la modernidad se encuentran en el corazón del proceso constitutivo del discurso del desarrollo.

*¿Uno o dos debates? Investigando los orígenes de los debates sobre los valores asiáticos y el milagro de Asia del Este*

La dialéctica entre la discusión sobre los valores asiáticos al interior de los derechos humanos y el milagro de Asia del Este en el desarrollo es un claro ejemplo de este proceso constitutivo. Cuando apareció a mediados de los ochenta con la publicación de un libro (Hsiung 1986), el debate sobre los valores asiáticos reflejaba algunos años de discusiones en las economías rápidamente crecientes de Asia del Este acerca de la relación entre crecimiento económico y equidad, de un lado, y las libertades políticas y económicas, de otro. Más que una moda pasajera, ha llegado a ocupar una posición importante en las obras académicas acerca de la teoría y la práctica de los derechos humanos<sup>60</sup>.

El principal elemento de la crítica de los valores asiáticos hacia los derechos humanos, como es presentada por los principales políticos e intelectuales de Asia del Este<sup>61</sup>, es como sigue: las culturas comunitarias, orientadas hacia los deberes, generan valores asiáticos concretos que son incompatibles con las nociones individualistas y occidentales de derechos humanos, creando concepciones distintas de justicia, solidaridad y gobernabilidad que “funcionan” tan efectivamente (si no mejor) como aquellas que se pueden encontrar en Occidente. Una prueba empírica sólida de cuán exitosos son los valores asiáticos en la protección de los derechos humanos básicos de la gente se puede ver en el funcionamiento de las economías de Asia del Este (el llamado milagro asiático), como las de Corea del Sur, Japón y Malasia, que han mantenido altas tasas de crecimiento y una igualdad relativa mediante la reforma agraria, al tiempo que gozan de

<sup>60</sup> Recientemente ha habido una avalancha de obras académicas en torno a los valores asiáticos en los derechos humanos. Véanse, p. ej., Bauer y Bell (1999) y De Bary (1998).

<sup>61</sup> Véase China White Paper (El documento blanco para China), citado en Steiner y Alston (1996, 233). La formulación clásica es de Kausikan (1993). Véase también Zakaria (1994).

gobiernos fuertes y eficientes que proporcionan bienes públicos a todos sus ciudadanos.

Por otro lado, el elemento fundamental del debate sobre el milagro de Asia del Este en el desarrollo, un informe del Banco Mundial (World Bank 1993), hace la siguiente afirmación: el increíble éxito de los distintos países de Asia del Este en la consecución de altas tasas de crecimiento desde los años setenta, al mismo tiempo que se aseguraba la igualdad y un desarrollo humano razonable, ha sido posible gracias al papel intervencionista que jugaron los gobiernos de esos países en sus economías y no debido tan sólo a las fuerzas del mercado. El documento, que fue defendido agresivamente por Japón dentro del Banco Mundial, es un texto ambivalente en muchos sentidos, debido a su pretensión de caminar por la cuerda floja entre su compromiso tradicional con la superioridad de los mercados, todavía más central como producto de su neoliberalismo, y la prueba irrefutable del éxito del intervencionismo. Como Robert Wade (1996) percibió, el informe del Banco Mundial muestra cómo funciona el arte clásico de la “conservación del paradigma”.

Se puede ver fácilmente que ambos debates comparten algunos elementos. Primero, históricamente ambos debates surgen más o menos a un mismo tiempo, a comienzos de los noventa, cuando el final de la Guerra Fría abrió la posibilidad para el debate ideológico sobre una posible “tercera vía” para el desarrollo, en relación con el éxito económico de Asia del Este. Antes de eso, ni el G-77, ni la ASEAN (Asociación de Naciones de Asia del Sur y del Este) habían planteado ese tipo de críticas culturales regionales al régimen de derechos humanos “universal” o a los modelos de desarrollo existentes. Naturalmente, los Estados del Tercer Mundo en la ONU habían presionado por la primacía del desarrollo sobre los derechos, durante el debate de los años ochenta acerca del derecho al desarrollo. Pero ese debate no se condujo primordialmente en términos culturales ni tampoco se apoyaba en el éxito económico de estos Estados. Por lo tanto, la coincidencia temporal de estos debates tiene mucho que decirnos acerca de cuán entrelazados se encuentran realmente.

Segundo, ambos debates fueron impulsados por gobiernos poderosos del área: Japón en el caso del milagro asiático del Este, y Singapur y Malasia en el caso del debate de los derechos humanos. Se podía ver que estos debates estaban fundamentalmente dirigidos por los dictados de los gobiernos y no por los intereses de las víctimas de los derechos humanos. Ello es importante, puesto que en Occidente se olvida a menudo que los proponentes de estos debates que se dan en torno a Asia no representan ni la totalidad de Asia ni tampoco las múltiples voces de sus sociedades. Como Yash Ghai y Amartya Sen han afirmado convincentemente, no puede existir ni una perspectiva única “asiática” para la diversidad de culturas, políticas y

economías de la región, ni puede tampoco asumirse que la perspectiva de las élites gobernantes es representativa de las visiones dentro de sus sociedades (Ghai 1994; Sen 1997, 1999a, capítulo 10, 1999b). De hecho, mientras los representantes de estos gobiernos presentaban su perspectiva “asiática”, varias ONG de derechos humanos asiáticas presentaban sus propias perspectivas “asiáticas”<sup>62</sup>. ¿Cuál de ellas cualifica entonces como representativa (dada la naturaleza antidemocrática de muchos de los gobiernos de Asia del Este)?

Tercero, ambos debates eran defensas de una concepción concreta de la función del Estado en la economía, presentada desde dos direcciones diferentes. Específicamente, ambos debates intentaban apoyar el papel expansionista del Estado en la economía, como una contramedida a la agenda proliberalización de mercados del neoliberalismo. Los proponentes del debate de los valores asiáticos pretendían explícitamente que el desarrollo económico, la reducción de la pobreza, la mejora de los estándares de vida, la disminución del desempleo, etc., debían tener preferencia sobre los derechos políticos y civiles y, por lo tanto, por definición, que los gobiernos debían ser más o menos libres de adoptar fines dirigidos al desarrollo, a pesar de los costos sociales y humanos. Como lo dijo Bilahari Kausikan (1993), la experiencia de los gobiernos de Asia del Este y del Sudeste “ven el orden y la estabilidad como precondiciones para el crecimiento económico y el crecimiento como el fundamento necesario de cualquier orden político que pretenda promover la dignidad humana”<sup>63</sup>. Este argumento complementó la discusión sobre el milagro de Asia del Este, que también defendía un gobierno vigoroso o intervencionista en los sectores financiero, comercial y social.

Con la fusión de ambos debates, aparece una seria inquietud, además de las ya expresadas. La convergencia de estos debates ha tenido la inevitable consecuencia de legitimar y reforzar el Estado como la estructura primordial para la mejora moral y material de los pueblos de Asia del Este. Los proponentes de los valores asiáticos consiguen eso de dos formas: primero, fusionando la “comunidad” con el Estado en sus críticas “comunitarias” de los derechos humanos (Ghai 1994, 5) y, segundo, recalando los derechos económicos, sociales y culturales, que exigen que el Estado proporcione bienes públicos como educación, salud, servicios sociales, etcétera.

<sup>62</sup> Esta tensión se puede ver claramente en el caso de la Bangkok Governmental Declaration (Declaración Gubernamental de Bangkok) frente a la Bangkok ONG Declaration (Declaración de las ONG de Bangkok) antes de la Conferencia Mundial de Viena sobre Derechos Humanos de 1993. Ambas son citadas en Alston (1996, 235).

<sup>63</sup> Como recoge el China White Paper on Human Rights (Documento Blanco de China y los Derechos Humanos), “para la gente de los países en vías de desarrollo, los derechos humanos más urgentes siguen siendo el derecho a la subsistencia y el derecho al desarrollo económico, social y cultural. Por lo tanto, se debe dar atención prioritaria al derecho al desarrollo...” Véase China White Paper, citado en Steiner y Alston (1996, 233).

Dadas la naturaleza violenta y predatoria del poder del Estado y su inhabilidad general para tratar efectivamente con la violencia del desarrollo hasta ahora, no parece un buen augurio para la mayoría de las personas vulnerables en estos países. La crisis moral del Estado y la pérdida de fe en él son reales en muchos de estos países desde la perspectiva de los más vulnerables, que apenas se refleja en esos dos debates. No es mi tesis que el Estado deba desaparecer ni que los derechos humanos deban necesariamente lograrse a través de la operación del mercado: es absolutamente lo contrario, creo firmemente en el uso del poder público para proteger los derechos humanos. Únicamente estoy en contra de restablecer las viejas prácticas y estructuras del Estado bajo nuevas banderas. En lugar de ello, se debe hacer un serio intento por reconceptualizar la propia noción de Estado y las dimensiones espaciales para el ejercicio del poder público como tal. Los dos debates que se dan en torno a Asia no ayudan en ese proceso.

La experiencia de las dos discusiones que giran en torno a Asia muestra cómo funciona la economía política de los derechos humanos, que va mano a mano con la del desarrollo. Sin embargo, el discurso sobre desarrollo apenas lo percibe. En lugar de ello, se ocupa del debate sobre los valores asiáticos, si acaso, sólo desde el punto de vista cultural, mientras que el debate sobre el milagro de Asia del Este apenas se discute. Como muestra mi argumento, sin embargo, lo material y lo cultural se encuentran estrechamente conectados en estos dos debates, y las “fuerzas materiales representadas por el Estado y la economía son decisivas para la ideología y la práctica de los derechos” (Ghai 1999, 252).

## LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DESARROLLO: AMBIVALENCIAS Y CONTRADICCIONES

Hay dos cuestiones clave aquí: primero, la problemática y contradictoria relación entre derechos humanos y desarrollo, a la luz de la “captura” gradual del primero de los discursos por el segundo, lo que he llamado la “transformación desarrollista de los derechos”. En esta sección me ocupo principalmente de la coherencia de las explicaciones de carácter político, que dominan la práctica en este campo. Una segunda preocupación gira en torno a las crisis teórica y pragmática que plantea el derecho al desarrollo al corpus de los derechos humanos.

Los discursos modernos del desarrollo y los derechos humanos surgieron casi simultáneamente después de la Segunda Guerra Mundial<sup>64</sup>. A pe-

<sup>64</sup> Sin duda, las ideas en torno a los derechos humanos son muy antiguas en la tradición liberal occidental, remontándose a la Ilustración. Sin embargo, he defendido aquí que el carácter ideológico y la estructura arquitectónica del reciente movimiento de derechos humanos es un fenómeno propio del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, en parte porque se

sar de esta coincidencia temporal, no existía ningún hilo conductor material evidente que los uniera hasta tiempos recientes. Las concepciones tradicionales de los derechos humanos incluían sólo los derechos civiles y políticos, a pesar de la aceptación de los derechos económicos, sociales y culturales y del concepto de deberes en la DUDH. El desarrollo, por otro lado, significaba primordialmente crecimiento económico para el que la preocupación por los derechos humanos era marginal, cuando no irrelevante. Los juristas seguían siendo los altos sacerdotes del discurso de los derechos humanos, mientras que los economistas gobernaban en el campo del desarrollo. Estas divisiones se mantenían en el sistema de la ONU, donde se establecieron distintas instituciones para ocuparse de los derechos humanos y del desarrollo, casi sin mecanismos de coordinación<sup>65</sup>. Estas divisiones se consolidaron durante la Guerra Fría, con los dos bloques de las superpotencias, cada uno de ellos apoyando un conjunto de derechos, y también por los esfuerzos para el proyecto de construcción nacional de los países en vías de desarrollo recientemente independientes, que colocaron el desarrollo antes que los derechos.

Sin embargo, esta situación comenzó a cambiar con la entrada de los países en vías de desarrollo en la CDHNU y con la politización de la AGNU a partir de los años sesenta. Los países en vías de desarrollo usaron agresivamente el discurso de los derechos humanos para enfrentarse al racismo y al colonialismo, especialmente al apartheid, pero concentraron la mayor parte de su energía en conseguir condiciones económicas justas y equitativas, bajo la rúbrica del NOEI. Para mediados de los años setenta, era ya evidente que las iniciativas del NOEI estaban fracasando y que conseguir un entorno internacional óptimo para la promoción del desarrollo iba a ser muy difícil. En esa atmósfera cambiada, los países en vías de desarrollo fueron dirigiéndose hacia el discurso de los derechos humanos para continuar su búsqueda de un orden económico internacional equitativo y justo, alejado del imperialismo y capaz de promover el desarrollo económico acelerado. Las etapas clave en este proceso incluyen la Declaración de Teherán (1967) y la elaboración del derecho al desarrollo por el juez senegalés Keba M'Baye a comienzos de los setenta (Ghai 1999). Hacia 1977, la AGNU había reconocido por primera vez que todos los derechos humanos eran iguales, indivisibles e interdependientes, terminando con ello la jerarquización de los derechos (Naciones Unidas 1977, 16 de diciembre)<sup>66</sup>.

---

encuentra unido a la entrada de los países no occidentales en el sistema internacional. Para un trabajo que se toma en serio la entrada de los países no occidentales en el sistema internacional, véase Bull y Watson (1984).

<sup>65</sup> Para un estudio de estos aspectos, véase Alston (1988).

<sup>66</sup> Para una afirmación temprana de la igualdad de derechos humanos y justicia social, véase la Declaración sobre el Progreso Social y el Desarrollo, AGNU Res. 2542 (XXIV).



Otras agencias de la ONU, como la Unesco, tuvieron un papel fundamental en impulsar desde finales de los años setenta una “tercera generación” de derechos, que incluían la solidaridad, el desarrollo y la paz. De hecho, como ha dicho Louis Henkin (1990, ix), nos encontramos en una “era de los derechos”. Aún más importante, en los años ochenta y noventa el discurso de los derechos humanos se ha “localizado” profundamente, en el sentido de que luchas y movimientos populares alrededor del mundo, que han desafiado la violencia del desarrollo, se lo han apropiado. Lo que los países en vías de desarrollo no pudieron obtener en la ONU en los setenta, los movimientos de base están intentando ganarlo localmente en los noventa.

Entretanto, el discurso del desarrollo ha sufrido varios cambios radicales<sup>67</sup>. Después del “fracaso” de las etapas economicistas de crecimiento y de las teorías económicas del “goteo” de los años cincuenta, las instituciones para el desarrollo comenzaron a destacar el desarrollo rural y de los sectores agrícolas en los años sesenta, respondiendo a la presión popular y a una necesidad sentida de aliviar la pobreza y el sufrimiento humano<sup>68</sup>. A principios de los setenta, ese cambio aparecía como el modelo de “redistribución con crecimiento”, que dejaba claro que no todos los objetivos sociales podrían sacrificarse para conseguir el desarrollo. Mientras tanto, las tesis a los “límites del crecimiento” del Club de Roma, combinadas con la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente en 1972, comenzaban a tener un profundo impacto sobre el discurso del desarrollo, concentrando la atención en los costos sociales y medioambientales del desarrollo.

Para finales de los setenta, la agenda para el alivio de la pobreza se había convertido en la tarea principal de las agencias para el desarrollo, mediante la orientación de las “necesidades básicas”<sup>69</sup>. Así, si por un lado el discurso de los derechos humanos se fue trasladando gradualmente del derecho y la política puras hacia la economía, por otro el desarrollo también añadió a la pura economía algo de política y ética. Aún así, permanecía la distancia entre los dos discursos. Los ochenta, bajo la influencia de Reagan y Thatcher, el ascenso del neoliberalismo y la crisis de la deuda en el mundo en vías desarrollo, contemplaban cómo la “nueva” agenda para el desarrollo con un énfasis en lo humanitario sufría un retraso. Por lo tanto, cuando la AGNU proclamó el derecho al desarrollo en 1986, el discurso del desarrollo se encontraba en una crisis ideológica. Desde entonces, ha intentado capitalizar la legitimidad única del discurso de los derechos huma-

<sup>67</sup> Para un estudio, véase Esteva (1992); véase también Banuri (1990).

<sup>68</sup> Véase Escobar (1995). Para una descripción en relación con las Instituciones de Bretton Woods, véase capítulo 5 *supra*.

<sup>69</sup> Para una descripción de la evolución del pensamiento sobre el desarrollo, véase Banuri (1990); véase también Streeten (1991). Sobre la orientación a partir de las necesidades básicas, véanse Galtung (1980) y Muchlinski (1987).

nos en la era posterior a la Guerra Fría, adoptando el discurso del “buen gobierno”, “el Estado de derecho” y, finalmente, mediante una “orientación hacia los derechos humanos” en la planificación del desarrollo<sup>70</sup>. De hecho, la “transformación desarrollista” de los derechos humanos hace nacer la preocupación entre activistas y académicos de que se esté usando una versión de los derechos humanos más estrecha, orientada hacia el mercado, para impulsar la liberalización y globalización económicas en todo el mundo<sup>71</sup>.

Antes de explicar en detalle el derecho al desarrollo, es necesario mencionar algunos temas no resueltos en el ámbito de los derechos humanos y el desarrollo. El primero de ellos hace referencia a la vieja cuestión del estatus legal de los derechos económicos, sociales y culturales. Como ya se ha dicho, el discurso de los derechos humanos ha estado dominado tradicionalmente por un excesivo énfasis en los derechos civiles y políticos, en parte debido al dominio de los académicos y las ONG occidentales. Este prejuicio se encuentra reflejado en el corpus normativo de los derechos humanos. Por ello, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene derechos, como el derecho a no ser sujeto a torturas, que son inmediatamente exigibles a través de mecanismos nacionales, mientras que el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales sujeta el cumplimiento de derechos como la salud o la educación a un fin normativo y habla de “lograr progresivamente” estos derechos (PIDESC, artículo 2). El estatus jurídico de esta fórmula ha sido objeto de fuerte debate y crítica por parte de los académicos, pero permanece el hecho de que los derechos económicos, sociales y culturales todavía son secundarios en las constituciones nacionales y en los mecanismos para el cumplimiento de los derechos humanos internacionales<sup>72</sup>. Ello tiene consecuencias directas sobre cuáles derechos humanos eventualmente serán más promovidos por las agencias para el desarrollo.

Segundo, la creencia de que existe una “compensación” legítima entre derechos humanos y desarrollo persiste entre los creadores de políticas públicas. Esta creencia, que procede de las obras sobre desarrollo político de los años sesenta, continúa viendo los derechos humanos en términos políticos y reductivos, aunque entiende el desarrollo como puro crecimiento económico<sup>73</sup>. Recientemente, la teoría de la compensación ha resurgido bajo la forma del así llamado debate sobre los valores asiáticos: los guber-

<sup>70</sup> Sobre gobernabilidad, véanse World Bank (1994), OCDE (1995) y PNUD (1997). Sobre derechos humanos y desarrollo, véase World Bank (1998); véase también PNUD (1998a).

<sup>71</sup> Véanse, p. ej., Baxi (1998), Oloka-Onyango (1999) y Shivji (1995).

<sup>72</sup> Para una visión general del debate y las cuestiones en torno a él, véase Steiner y Alston (1996, capítulos 5 y 16).

<sup>73</sup> La obra académica es inmensa. Para una muestra, véanse Trubek (1973), Goodin (1979) y Hewlett (1979).

nantes de China, Singapur y Malasia, cuando afirman que culturalmente a los asiáticos no les preocupa demasiado las libertades políticas sino que más bien quieren un mejoramiento económico rápido, están reafirmando esa teoría. Esta creencia se encuentra detrás de las políticas públicas a favor de las grandes represas, por ejemplo, cuando se expresa que los beneficios que proporcionan estas represas son mucho más importantes que los costos. Debe observarse que esta creencia contradice la doctrina existente de los derechos humanos, que declara, como ya se ha observado, que todos los derechos humanos son aceptados hoy como iguales, interdependientes e indivisibles por disposición del derecho internacional.

El tercer tema que debe señalarse aquí está relacionado con el segundo, aunque es distinto: el continuo atractivo de la idea de “necesidades básicas”, especialmente para las agencias para el desarrollo internacionales. Este asunto se vuelve a poner en circulación cuando se afirma que dado que los recursos para los programas sociales son limitados, se debería dar prioridad a los “derechos básicos”. Una versión más complicada de este argumento es que puesto que gobernar es precisamente elegir entre prioridades, se debería aceptar ese sistema de preferencias. Este argumento es una pendiente resbalosa y no ofrece directrices jurídicas o políticas creíbles para poder escoger qué derechos deberían calificarse como “necesidades básicas”. Expresándolo simplemente, el peligro aquí es que este argumento se convierta en una excusa para negar todo un conjunto de derechos, algo no permitido según el corpus de los derechos humanos.

### El derecho al desarrollo como marco: problemas y perspectivas

La adopción de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (DDD) por parte de la AGNU en 1986 fue un momento fundamental que unió los discursos del desarrollo y de los derechos humanos. Hoy en día las agencias para el desarrollo, como el PNUD, se apoyan en esa declaración como marco jurídico para la integración de los discursos de los derechos humanos y el desarrollo. ¿Hasta qué punto el concepto de derecho al desarrollo constituye un marco adecuado? Mi opinión es que, aunque debemos acercarnos a la DDD con precaución, debido al significado que ha adquirido como un derecho de los Estados (en vías de desarrollo), ésta proporciona importantes elementos que pueden legitimar las prácticas de desarrollo alternativas de los movimientos sociales. Pero soy escéptico en cuanto a que ese sea el uso que las agencias para el desarrollo intenten darle a la DDD.

Como expliqué anteriormente, el debate sobre los derechos al desarrollo surgió cuando se eclipsaron las reivindicaciones redistributivas que planteaban los países en vías de desarrollo a través del NOEI y se extendió el neoliberalismo y la economía defendida por Reagan y sus seguidores. Como resultado, el debate adquirió un carácter polarizado Norte-Sur, como se

comprobó con la división entre Estados occidentales y no occidentales durante la discusión y aprobación de la DDD en 1986.

Para los países en vías de desarrollo, el derecho al desarrollo significaba el derecho a expandir sus economías aceleradamente, sin preocuparse de los costos medioambientales y sociales. En este sentido, por lo tanto, el derecho al desarrollo se convierte simplemente en un derecho de los Estados a contaminar los ríos, a desplazar a la gente y a crear refugiados del desarrollo. Para los países desarrollados, el derecho al desarrollo simplemente no es un “derecho”, sino sólo un fin o una reivindicación, es decir, no supone una titularidad de un derecho que pueda ser exigido ante los tribunales por los individuos. La opinión de los estudiosos sobre el estatus jurídico de este derecho está dividida: mientras que los académicos occidentales se oponen a la idea de que sea un derecho, los académicos no occidentales la defienden<sup>74</sup>. La AGNU y la CDHNU han afirmado varias veces la existencia del derecho al desarrollo en sus resoluciones, pero el significado concreto de este derecho sigue siendo poco claro.

Las concepciones tanto de los países desarrollados como de los países en vías de desarrollo parecen inconsistentes con la DDD. Está en disputa el mismo significado de “desarrollo” y la cuestión de los derechos y los obligados por ellos. En otras palabras: ¿desarrollo de qué, de quién y a costa de quién? En la DDD (artículo 1.1), el derecho al desarrollo significa

un derecho humano inalienable en virtud del cual todo ser humano y todos los pueblos están facultados para participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él.

La DDD deja claro que ello implica la realización plena de los derechos de los pueblos a la autodeterminación y “su derecho inalienable a la plena soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales”. Es claro por lo tanto que los movimientos sociales, las comunidades locales y los individuos, y no los Estados, son los que tienen derecho al desarrollo. De hecho, la declaración presenta justamente tal definición.

Esta definición tenía el potencial para desestabilizar no sólo los discursos de los derechos humanos sino el orden internacional en su totalidad,

<sup>74</sup> El trabajo académico sobre el derecho al desarrollo es muy numeroso. Véanse, p. ej., Marks (1981), Dupuy (1980), Rich (1983), Alston (1988) y Naciones Unidas (1990a). Naturalmente, algunos académicos occidentales, especialmente Philip Alston, han apoyado el derecho al desarrollo (de hecho, Alston ha tenido un papel precursor), pero sigue siendo cierto que la posición del derecho internacional occidental dominante no se toma en serio los “derechos de tercera generación”, como el derecho al desarrollo. Incluso el manual universitario editado por Philip Alston, acompañado de Henry Steiner, no contiene ningún capítulo sobre derechos de tercera generación como el derecho al desarrollo, el derecho a la paz o el derecho al medio ambiente, mostrando así los límites de lo que los académicos de la corriente mayoritaria de los derechos humanos considerarían aceptable. Véase Steiner y Alston (2000).

que se basa en un sistema de relaciones desiguales y cerrado entre Occidente y el Tercer Mundo, codificado y administrado a través del discurso del desarrollo. Primero, la DDD, al articular la noción inspirada por Gandhi de que los seres humanos tienen personalidades que sólo ellos pueden estar a cargo de desarrollar, creaba una crisis epistemológica para el derecho internacional, que confía en los Estados a la hora de tomar las decisiones acerca de quién vivirá dentro de sus fronteras y cómo deberán vivir.

Segundo, introducía fuertemente el derecho de las comunidades dentro del corpus de los derechos humanos, que permanece asentado sobre los individuos, lo que tuvo resonancia inmediata en los movimientos de base en el Tercer Mundo, puesto que les permitió usar el lenguaje de los derechos humanos para protestar contra la violencia dirigida a sus comunidades.

Tercero, abría por completo el significado de desarrollo, que hasta ese momento había significado principalmente crecimiento económico, desarrollo nacional y titularidad individual de derechos. Ahora, las comunidades podían definir qué clase de desarrollo querían, por ejemplo, si deseaban mantener las prácticas médicas tradicionales en lugar de adoptar la medicina occidental. Ello hubiera tenido la consecuencia de alterar fundamentalmente las bases capitalistas del orden internacional, que se apoyan en la explotación acelerada de los recursos para la maximización del beneficio mediante el reemplazo de las prácticas tradicionales por las modernas. Esa apertura de la idea de desarrollo era ampliada por el reconocimiento del derecho a la soberanía permanente sobre los recursos naturales, que reforzaba las posiciones de las comunidades, por ejemplo, frente a los constructores de represas y a los gobiernos. Semejante definición desestabilizaba de hecho los paradigmas estatistas de los discursos de los derechos humanos del desarrollo, v. gr., en los ámbitos de los poderes de policía y en torno a las doctrinas del dominio eminente.

También existe el problema de la titularidad de los derechos y obligaciones. La DDD otorga el derecho a los pueblos y a los individuos e impone obligaciones de respetar ese derecho a la comunidad internacional, los actores particulares, los Estados y los individuos. Claramente, ese ámbito tan amplio ocasiona que el derecho quede difuso y sea difícil de exigir. Sin embargo, pienso que los deberes de respetar los derechos humanos que la DDD impone sobre la comunidad internacional, los individuos y los actores particulares son algo único y podrían constituir una fuente potencial de obligaciones normativas. Ello es esencial porque un enfoque del desarrollo a partir de los derechos humanos exige una transformación fundamental en la forma en la cual las instituciones internacionales “ponen en práctica el desarrollo” o los actores privados hacen negocios. No existe ninguna otra norma de derechos humanos que pueda ofrecernos esta ventaja.

Sin embargo, a pesar de todos estos desafíos potenciales al orden establecido, la DDD fracasó como reto político a finales de los ochenta, debido a

una combinación de factores. El primero de ellos fue el final de la Guerra Fría y el consiguiente debilitamiento de la coalición del Tercer Mundo. Segundo, el ascenso del neoliberalismo y la política de línea dura de la administración Reagan de oponerse a los derechos económicos y sociales y al derecho al desarrollo tuvieron un impacto moralmente debilitante en la coalición del Tercer Mundo. Tercero, la definición predominante del derecho al desarrollo fue formulada por los Estados del Tercer Mundo como el derecho de los Estados al desarrollo y ello tuvo la consecuencia de debilitar su legitimidad moral. Cuarto, y aún más importante, el propio significado de “desarrollo” en la expresión derecho al desarrollo, con su racionalidad “de alcanzar a Occidente”, no fue cuestionado por los Estados del Tercer Mundo, que deseaban continuar la forma explotadora y violenta de edificación del desarrollo. No obstante, como muestra mi explicación, existe un “Tercer Mundo” diferente, bajo la forma de los movimientos sociales, que han presentado concepciones alternativas del desarrollo, inspirándose bastante libremente en la propia DDD.

Podría construirse una praxis con sentido de los derechos humanos simplemente cuestionándose la ideología desarrollista del Estado, al igual que conectando inseparablemente esa praxis con las luchas reales de los pueblos y no en los confines conservadores de la retórica de los derechos liberales antisoberanía.

### **Una valoración de las tendencias globales recientes en la transformación desarrollista de los derechos humanos**

Miremos ahora algunas tendencias globales recientes de la “transformación desarrollista” de los derechos humanos y consideremos los problemas y las perspectivas asociadas con ellos. En esta sección se sugiere que aunque estas nuevas formas de intervención política tienen cierto potencial para superar las limitaciones de los proponentes de la convergencia clásica (que proponen una incorporación de los discursos del desarrollo y de los derechos humanos en un único discurso), siguen todavía quedándose cortas con respecto a lo que prometen: un cambio fundamental en la manera como se construye el desarrollo. En los años noventa se dieron algunos pasos sustanciales para fusionar el desarrollo con los derechos humanos y a continuación nos centraremos en tres áreas fundamentales.

#### ***Integrando los derechos humanos con el desarrollo humano sostenible***

La experiencia en torno a la integración de los derechos humanos con el desarrollo es limitada, aunque las agencias de la ONU han venido haciendo intentos por conseguir este fin desde los años setenta<sup>75</sup>. Esa tarea apare-

<sup>75</sup> Para una discusión, véanse Paul (1989) y Naciones Unidas (1986).

ce hoy en día como un campo primordial de la intervención política de las agencias para el desarrollo en todo el mundo, bajo la forma de un enorme número de proyectos en el Tercer Mundo (véase, p. ej., UNDP 1998a, 2000). Estos proyectos van desde el alivio de la pobreza, los derechos de las mujeres y la protección medioambiental hasta la categoría general de “buen gobierno”. Una orientación del desarrollo a partir de los derechos asume que los derechos pueden definirse y administrarse en formas que faciliten la planeación y la programación de su realización. Esa idea se ha fomentado por la popularidad renacida del derecho al desarrollo como concepto amplio y general. Sin embargo, no es evidente por sí misma. ¿Cómo, por ejemplo, se definiría la libertad de expresión y de acceso a la información en el contexto de un proyecto o programa para el desarrollo? ¿O el derecho a la participación en la toma de decisiones? ¿Debería ser un derecho basado en el procedimiento por el que simplemente se reconoce el derecho de las personas afectadas por los proyectos a expresar su “voz” o les daría un derecho sustantivo de veto contra los proyectos? De hecho, el Banco Mundial osciló entre otorgar a las autoridades de los pueblos indígenas afectados por la aprobación de proyectos de infraestructura un derecho de veto y un punto de vista procedimental al ejercicio del derecho por parte de ellas, escogiendo finalmente el derecho a participar en el proceso, más limitado, en su Directiva Operacional de 1991<sup>76</sup>.

Por ejemplo, el documento del PNUD sobre políticas para el año 1998 para la Integración de los Derechos Humanos con el Desarrollo Humano Sostenible habla de derechos humanos “ampliamente reconocidos” en sus actividades, recitando una lista de derechos como la participación, el trabajo, la alimentación, la salud, la educación, la tierra, la igualdad, la protección medioambiental o el proceso debido, y habla de los derechos de los niños, trabajadores, minorías y pueblos indígenas. La mera recitación no adjudica, sin embargo, los distintos significados de estos derechos en los contextos locales particulares y, más significativamente, oculta los conflictos reales existentes entre distintos derechos. Por tomar un ejemplo obvio, el derecho a la igualdad puede perfectamente entrar en conflicto con los derechos de las mujeres o de los pueblos indígenas. La forma en la que un país decida resolver un problema de desigualdad en las relaciones de género, por ejemplo mediante la acción afirmativa, determinará si se dará un conflicto entre derechos. En otras palabras, a menudo el diseño de los programas de los gobiernos determina el contenido real de los derechos existentes y no al revés. No existen derechos abstractos que preexistan a la intervención pública. Más bien, el contenido de los distintos derechos se formula mediante el conflicto entre las fuerzas sociales, políticas e ideoló-

<sup>76</sup> Doy las gracias a Eva Thorne por señalarme este aspecto.

gicas y la confluencia de acciones públicas e iniciativas privadas. En otras palabras, el contenido de los derechos debe buscarse en la praxis de los movimientos sociales y no en las formulaciones jurídicas abstractas de los internacionalistas.

Claramente entonces, estas cuestiones necesitan ser resueltas en los contextos específicos de los países, incluso cuando se hayan elaborado directrices globales mediante tratados. Tal vez lo que es más importante es la consecuencia operacional de esta estrategia para el propio discurso del desarrollo. ¿Cómo podrían cambiar las instituciones internacionales sus propias prácticas para que fueran consistentes con el objetivo de integrar y dar cumplimiento a los derechos humanos dentro del desarrollo? Una orientación a partir de los derechos humanos significaría, por ejemplo, tomarse la autodeterminación y los derechos culturales en serio, pero a menudo las prácticas desarrollistas pretenden desplazar las prácticas tradicionales con prácticas más modernas y eficientes. De hecho, el antiguo economista jefe del Banco Mundial Joseph Stiglitz (1999) define desarrollo como la sustitución de todo lo “tradicional” por todo lo “moderno”. ¿Cómo podremos reconciliar los derechos humanos de raíces locales con el desarrollo globalizador? Los análisis existentes de derechos humanos en el desarrollo no estudian suficientemente estas cuestiones. Por ejemplo, el informe del PNUD de 1998 al que nos hemos referido, apenas dice nada sobre las implicaciones culturales e institucionales de una orientación del desarrollo a partir de los derechos, en términos de hasta qué punto deben reconocerse las prácticas alternativas al desarrollo o hasta qué punto el desarrollo tiene que modificar sus propias prácticas.

### *Apoyando el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos*

La segunda corriente en la reciente “transformación desarrollista” de los derechos humanos es la atención al fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, como producto principalmente del giro neoliberal hacia el “buen gobierno”, “el Estado de derecho” (*rule of law*) y las exigencias de reforma de las estructuras de gobiernos y Estados de los países en vías de desarrollo, incluyendo los poderes legislativo y ejecutivo y las ramas judiciales, las ONG, las instituciones educativas y los medios de comunicación.

El discurso de los derechos humanos ha ayudado a promover esta tendencia al insistir en el establecimiento de “instituciones nacionales” para la promoción y protección de los derechos humanos, como las comisiones de derechos humanos y los defensores del pueblo, además de apoyar las reformas institucionales, que también son parte central de las exigencias neoliberales. El ACNUDH (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) tiene un consultor especial sobre este tema y ha facilitado recientemente asistencia técnica a numerosos países para el es-



tablecimiento de esas instituciones nacionales. El PNUD ha sido muy activo en apoyar esta idea en varios países, como parte de su Marco de Cooperación por País. La ayuda bilateral, especialmente la de los países que tienen instituciones nacionales para los derechos humanos, no es difícil de obtener, aunque a menudo viene “atada” a modelos específicos que el donante quiere fomentar. Así, la ayuda de los países nórdicos va atada con frecuencia a la creación de un modelo de defensoría del pueblo, mientras que la ayuda de países anglosajones (como Australia) va atada a menudo a la adopción de comisiones de derechos humanos.

El fetichismo de las instituciones de derechos humanos pasa por alto la importancia del buen funcionamiento ordinario de las instituciones comunes del Estado para asegurar la protección de los derechos humanos. De hecho, puesto que las violaciones de los derechos humanos en relación con el desarrollo surgen en gran parte de estructuras estatales disfuncionales, incluyendo las democráticas, no pueden solucionarse simplemente mediante el establecimiento de una nueva institución. El establecimiento de cualquier institución nueva debería ir de la mano de la reforma y el fortalecimiento de las instituciones existentes. Ello se olvida a menudo en la búsqueda de establecer instituciones nacionales de derechos humanos.

¿El establecimiento de instituciones nacionales fortalece la convergencia entre los derechos humanos y el desarrollo? Aunque aquí no me ocupo de esa pregunta, la evidencia disponible hace pensar que los modelos existentes de instituciones nacionales se concentran estrechamente en la promoción de un conjunto reducido de derechos civiles y políticos, descuidando comparativamente los derechos económicos, sociales y culturales. Esa ha sido la experiencia en India, Australia, las Filipinas y un conjunto de otros países asiáticos. Hay otras fallas de diseño que continúan plagando el modelo institucional nacional, a saber: son órganos cuasigubernamentales que no tienen vínculos significativos con los grupos de la sociedad civil, tienden a investigar sólo los abusos cometidos por órganos gubernamentales, pasando por alto las corporaciones mercantiles, y sufren de una falta de coordinación con otros órganos gubernamentales a los que a menudo contemplan con sospecha. A pesar de todo ello, los proponentes de la convergencia continúan defendiendo el establecimiento de instituciones nacionales como requisito general. Se puede decir con seguridad, sin embargo, que los modelos existentes para semejantes instituciones no ofrecen esperanzas de transformar la manera en la que hoy se construye el desarrollo.

### *Preparando los planes nacionales sobre derechos humanos*

El tercer ámbito, y tal vez el más destacable, en el cual los derechos humanos están sufriendo gradualmente una “transformación desarrollista”, es la redacción de Planes de Acción Nacionales para los Derechos Humanos (PANDH) por varios países. La Conferencia de Viena sobre Derechos Hu-

manos de 1993 llamaba a los Estados a desarrollar esos planes con el propósito de establecer prioridades nacionales concretas y los procedimientos para conseguirlas. Desde entonces, el ACNUDH ha promocionado activamente esa idea y ha celebrado una serie de talleres regionales para desarrollar directrices que sirvan para la formulación de principios y procesos. Dos importantes talleres en Asia, a los que asistieron representantes de los gobiernos, adoptaron recientemente una serie de directrices tras afirmar la “deseabilidad de desarrollar planes de acción nacionales sobre derechos humanos”<sup>77</sup>. Un conjunto de países como Latvia, Bolivia, Ecuador, Brasil, México, Indonesia, las Filipinas, Australia, Tailandia, Malawi y Sudáfrica han adoptado tales planes nacionales desde entonces y muchos otros países están en proceso de adoptarlos. Este esfuerzo está siendo financiando con el apoyo de los gobiernos afectados, ayudados por la asistencia para el desarrollo de agencias como el PNUD, que tiene un proyecto especial conjunto entre agencias, llamado HURIST (Human Rights Strengthening, Fortalecimiento de los Derechos Humanos), en asocio con el ACNUDH. Con este proyecto, actualmente se están iniciando o llevando a cabo actividades operacionales dirigidas en el marco de planes de acción nacionales sobre derechos humanos en casi 28 países de Asia, África, Estados árabes, América Latina y el Caribe, Europa del Este y la Confederación de Estados Independientes.

Los planes nacionales adoptados por estos países difieren considerablemente unos de otros. Sin embargo, se pueden identificar algunos elementos comunes para todos ellos<sup>78</sup>:

1. El cubrimiento de un amplio rango de derechos, incluyendo todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, con lo que se da una mejora importante en relación con las intervenciones “puras” de derechos humanos, que se centran sólo en los derechos civiles y políticos, o con los programas de desarrollo tradicionales, que se conciben sólo en términos económicos.
2. Van dirigidos a grupos vulnerables como mujeres, niños, la ancianidad, aquellos con discapacidades y los pueblos indígenas. Aunque esa estrategia dirigida a grupos no es extraña al discurso de desarrollo, es nueva para los derechos humanos.
3. Vínculos normativos entre los estándares nacionales y los estándares internacionales de derechos humanos. Esto es completamente nuevo

<sup>77</sup> Conclusiones del Taller Intersesional sobre Desarrollo de los Planes Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Región Asia-Pacífico, Bangkok, Tailandia, 5 y 7 de julio de 1999; Octavo Taller sobre Cooperación Regional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos en la Región Asia-Pacífico, Beijing, China, 1 y 3 de marzo de 2000.

<sup>78</sup> La siguiente discusión se apoya en materiales internos de la UNDP y de la UNHCHR; también en Muntarbhorn (1999).

en la planificación para el desarrollo, que tradicionalmente no estaba basada en normas ni se medía con estándares jurídicos globales.

4. Un énfasis en la reforma legal para mejorar el cumplimiento de los derechos humanos. Esta característica no es nueva en el área del desarrollo, que ha sido testigo de una variedad de proyectos para el desarrollo y jurídicos desde los años cincuenta.
5. Apoyo a las instituciones nacionales para que protejan los derechos humanos, como las Comisiones de Derechos Humanos.
6. Asociaciones con órganos gubernamentales clave para cumplir con los objetivos del PANDH. Este es un componente radicalmente nuevo en los derechos humanos, que tradicionalmente con su discurso antisoberanía no deseaban cooperar con el gobierno en la mayoría de los asuntos.
7. Actividades para crear conciencia de respeto por los derechos humanos entre grupos específicos poderosos como la policía, el cuerpo judicial o los burócratas. Tampoco es nuevo en el área de desarrollo.
8. La participación de la sociedad civil (es decir, de las ONG) en el cumplimiento del plan. Este elemento claramente se inspira en las prácticas existentes en el área del desarrollo (como los planes para el alivio de la pobreza), que involucran a las ONG en su cumplimiento. El discurso de los derechos humanos no acomoda a la sociedad civil en su marco normativo, como ya se ha observado.
9. Asignación de recursos para la puesta en práctica del plan.
10. Identificación de un mecanismo de auditoría nacional para vigilar el cumplimiento del plan. Este es un nuevo componente en el desarrollo, donde el control administrativo y no por órganos independientes del cumplimiento de los planes ha sido la norma.

Como se puede ver, el concepto de PANDH plantea algunos retos significativos a la forma en que el trabajo de derechos humanos ha sido realizado hasta el momento, de un modo acusatorio, antisoberanía. Más bien, el modo del PANDH exige una relación más simbiótica entre la acción del gobierno, los servicios de las ONG, la acción de los movimientos sociales y la financiación y el activismo internacional. En esa medida, puede constituir un desafío a la manera en que se ponen en práctica los derechos humanos hoy en día. Pero el impacto del PANDH en las prácticas del desarrollo es bastante más ambiguo. Con la clara excepción de los vínculos normativos con los estándares internacionales (elemento 3), muchos de los componentes del PANDH parecen reproducir simplemente las prácticas de desarrollo existentes. Esta conclusión no es de buen recibo por parte de los proponentes de la tesis de la convergencia, que sostienen que al converger con los derechos humanos, el desarrollo se transformará fundamentalmente. Yo, por mi parte, no logro ver esa transformación.

Ello se hace más evidente cuando se observan las principales cuestiones que se han abordado en los países mencionados durante la preparación de los PANDH. Esas cuestiones son el proceso que conduce a la preparación del plan, la forma y el contenido, su cumplimiento y su auditoría. Aunque es demasiado pronto para juzgar el cumplimiento y seguimiento de los PANDH (puesto que se han adoptado sólo durante los últimos cuatro o cinco años en la mayoría de los países mencionados), la impresión general que se obtiene es la de un énfasis abrumador en el proceso de preparación del plan, con un descuido comparativo de los aspectos sustantivos del mismo. Aunque reconozco el aspecto potencialmente democratizador del poder que tiene un proceso realmente democrático y participativo que implique a las ONG y a otros actores, creo que los resultados sustantivos son iguales o más importantes. De hecho, es el fracaso en la consecución de resultados materiales el que ha producido la crisis de legitimidad del desarrollo. La mayoría de los fondos distribuidos se gastan en el proceso, dejando poco para el cumplimiento real. Esa aproximación procedimentalista, fetichista del proceso, cree en la promesa contenida en la tesis de la convergencia: que el desarrollo se transformaría para siempre.

Como se ha hecho notar, la diferencia más significativa que abandera la planificación de los derechos humanos es que busca proporcionar una base normativa para las intervenciones para el desarrollo. Anteriormente, el desarrollo era un proyecto político, económico, social e, incluso, ideológico. Al sustentar la planificación para el desarrollo en los derechos humanos, se está haciendo un intento por convertir el desarrollo en un proyecto legal. El motivo de ese cambio para huir de la ideología y fundamentar el desarrollo normativamente viene de dos fuentes. La primera, proviene de un sentimiento de crisis de legitimidad y de un estancamiento que la acción del desarrollo ha estado padeciendo durante años, puesto que ha fracasado en traer las transformaciones económicas y sociales que había prometido a la gente pobre de todo el mundo. El discurso de los derechos humanos pretende proporcionar una inyección de legitimidad al desarrollo. Segundo, también proviene de una creencia en el derecho como un campo neutral, metaideológico, metacultural, que está más allá de toda oposición. Al fundamentar el desarrollo en el derecho (internacional) de los derechos humanos, la profesión del desarrollo espera que las bases normativas del discurso atenúen la oposición a sus intervenciones. Como he sugerido, sin embargo, es improbable que eso ocurra, puesto que el propio ámbito normativo en el que se confía para evitar la oposición es también en sí el producto de luchas ideológicas, políticas y culturales.

El concepto de PANDH es el ejemplo más definitivo de la transformación desarrollista de los derechos humanos. Toda la idea de planificación, que es extraña al campo de los derechos humanos, se ha tomado prestada

del desarrollo. Por un lado, es criticado por muchas ONG como un acontecimiento desgraciado, puesto que se concede al Estado un papel central en la planificación, y los “expertos” asumen su cargo como guardianes de los derechos humanos. Por otro lado, si se hace adecuadamente, los PANDH tienen también el potencial de conseguir dos cosas que pueden ayudar a la reforma del aparato del desarrollo y a asegurar el cumplimiento concreto de los derechos humanos. Primero, al transformar en proyectos los derechos humanos, se aportan recursos muy necesitados para programas sociales que han sufrido recortes con el neoliberalismo y el Consenso de Washington. Uno de los problemas clave para el cumplimiento de los derechos humanos ha sido siempre la falta de recursos, que pueden mejorar considerablemente debido a este factor. Segundo, los PANDH pueden también obligar a los políticos a que se tomen más en serio los derechos humanos, como componente esencial de la planificación, programación y cumplimiento del desarrollo, en lugar de considerarlos como secundarios. Lo que no parece ofrecer, como pretenden los proponentes de la convergencia, es un cambio fundamental en la forma en que se ha conducido hasta ahora el desarrollo.

### Los problemas de la “transformación desarrollista” de los derechos humanos

Otro conjunto de problemas adicionales hace que sea extraordinariamente difícil situar la tarea de la programación, planificación y políticas de derechos humanos dentro de los límites del discurso del desarrollo. Algunos de esos problemas se discuten en esta sección.

Primero, no existen indicadores objetivos o valores de referencia que midan todos los derechos humanos. A efectos de estas páginas, “objetivo” es la ausencia de cualquier prejuicio ideológico, cultural, político o de otro tipo hacia uno o más de los resultados posibles. Esa carencia hace imposible realizar la programación, el cumplimiento y la auditoría de una manera técnica. Los indicadores sobre derechos políticos y civiles son más problemáticos debido a su prejuicio político, como el índice de la Freedom House\*. A pesar de esto, los economistas se basan libremente en ellos a la hora de medir, por ejemplo, la relación entre democracia y salarios (Rodrik 1998), o entre libertades civiles y la eficacia de los proyectos financiados por el gobierno (Pritchett y Kaufmann 1998). Los indicadores sobre derechos económicos, sociales y culturales se encuentran más desarrollados, como el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, pero no están libres de prejuicio a la hora de usar criterios que favorecen las for-

---

\* Para información sobre qué es y cómo se calcula este índice de libertad, véase [www.freedomhouse.org](http://www.freedomhouse.org) (N. del T.).

mas de vida “modernas” frente a las “tradicionales”. Por ejemplo, a la hora de computar mediciones cuantitativas acerca de cuántos metros cúbicos de espacio constituyen el requisito mínimo del derecho a la vivienda, las formas tradicionales como el Ger mogol o el Tamil kudisai no se usan para establecer el estándar; más bien, el estándar deriva de la vivienda “moderna”. No se pretende sostener que las formas de vida “indígenas” sean superiores a las “modernas”. Sólo se intenta señalar inconsistencias en esas mediciones, que pretenden ser “objetivas”, pero terminan favoreciendo un tipo respecto a otro.

El segundo problema de integrar los derechos humanos en el desarrollo humano sostenible es que la estructura normativa que impone responsabilidades a las instituciones para el desarrollo está subdesarrollada. Como he sugerido, adoptar una orientación hacia el desarrollo a partir de los derechos humanos significa a menudo cambiar la forma en que se ha construido el desarrollo. Ello implica responsabilidades jurídicas para las instituciones internacionales y del sector privado y el marco normativo es muy pobre, excepto por el DDD, que pretende establecer algunas. Otros esfuerzos por establecer las bases normativas que permitan una orientación del desarrollo a partir de los derechos humanos han sido bloqueados o frustrados fácilmente. Por ejemplo, el Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre Crímenes Internacionales incluía el vertido de residuos tóxicos como crimen internacional. Puesto que gran parte del vertido inadecuado de residuos tóxicos es realizado por compañías privadas en países en vías de desarrollo, era una propuesta razonable. Sin embargo, ésta desapareció del panorama, especialmente en el proyecto final de la Carta de Roma que establecía la Corte Penal Internacional en 1998.

El tercer problema de integrar los derechos humanos en el desarrollo es la función central que se le otorga al Estado para la realización de los derechos humanos según el derecho internacional. Como se ha discutido anteriormente, es un problema muy complejo sin respuestas fáciles. Por un lado, la crisis en torno al desarrollo en muchos países aparece en gran medida por el fracaso del Estado en “construir el desarrollo” de una manera responsable, social y medioambientalmente. Sería problemático por ello “regresar” al Estado bajo la rúbrica de los derechos humanos, cuando ha sido desacreditado ampliamente a los ojos de la sociedad civil en muchos países en vías de desarrollo. Por otro lado, confiar completamente en el mercado significa simplemente ceder al neoliberalismo. El desafío clave aquí es intentar identificar modalidades que permitan construir un desarrollo que no replique sino que vaya más allá del Estado tradicional y de los modelos de mercado, tal vez reinventando la propia idea de acción pública.

## CONCLUSIÓN

En este capítulo se ha cuestionado la constitución progresiva del discurso de los derechos humanos como único discurso de resistencia en el Tercer Mundo. Ofrecí un análisis de varios temas para aleccionar sobre los peligros de centrarse exclusivamente en el discurso de los derechos humanos e ignorar las formas de resistencia que no son “representables” dentro de su lógica.

Estos temas incluyen los siguientes. Primero, la relación problemática entre el colonialismo y el discurso de derechos humanos ha incorporado un conjunto de prácticas de representación dentro de este último, lo que produce un efecto doble: la negación del “Tercer Mundo” como un lugar de producción epistemológica de los derechos humanos y la invisibilidad en el discurso de ciertas formas de violencia, como las generadas por el desarrollo. Constituir el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia puede continuar perpetuando esas prácticas de representación coloniales.

Segundo, el discurso de los derechos humanos se basa en la creación de un aparato de modernidad principalmente a través del proceso de “estatización”, puesto que la realización de los derechos depende de las posibilidades morales del Estado y de las posibilidades materiales del mercado. He sugerido que, a menos que se puedan reconstruir las formas de acción pública en términos que se aparten de los modelos estatistas tradicionales, prestar atención sólo al discurso de derechos humanos puede tender simplemente a reproducir las estructuras desacreditadas del Estado.

Tercero, se examinó la estructura interna del discurso de derechos humanos para averiguar si contenía una teoría de la violencia y se afirmó que las formas de violencia económica permanecen invisibles al discurso de los derechos humanos por su compromiso con la transformación de los seres humanos en agentes económicos. Esta ceguera tiene una seria consecuencia en los intentos por establecer el discurso de los derechos humanos como el único discurso de resistencia.

Cuarto, se analizaron las consecuencias normativas de la apropiación gradual del discurso de los derechos humanos por el discurso del desarrollo y se sostuvo que la transformación desarrollista ha llevado a la aparición de discusiones acerca del papel de la cultura en el discurso de los derechos humanos. En concreto, he sugerido que la aparición de la “cultura” como un ámbito de lucha en el discurso de los derechos humanos, en razón de la discusión sobre los valores asiáticos, coincide con la discusión sobre el milagro de Asia del Este en el discurso del desarrollo. Esta economía política del discurso de los derechos humanos hace menos probable que sea neutral o imparcial frente al encuentro con la violencia del desarrollo.

Finalmente se examinaron algunos cambios recientes en la práctica institucional internacional que intenta fusionar los discursos de los derechos humanos y desarrollo, junto con la relación histórica entre ellos y la discusión sobre el derecho al desarrollo. Sugerí que una interpretación más radical de la DDD podría haber transformado el desarrollo como se ha venido haciendo hasta ahora, pero que ese cambio se frustró porque, entre otras cosas, no se cuestionó el propio modelo de desarrollo que supuestamente estaba promoviendo como derecho. Este problema continúa dificultando las intervenciones políticas más recientes que buscan fusionar los discursos del desarrollo y los derechos humanos.

Aunque no pretendo descartar el valor de los derechos humanos como herramienta estratégica y de movilización para los grupos oprimidos, como nos lo recuerda Patricia Williams (1991), sigo siendo profundamente escéptico de las tendencias actuales por constituirlos como el único lenguaje de resistencia y emancipación en el Tercer Mundo. Dado su legado colonial, su prejuicio estatista y antitradicionalista, su método economicista y la profunda imbricación con el discurso del desarrollo, el discurso de los derechos humanos sigue siendo, en el mejor de los casos, una herramienta de movilización parcial, fragmentaria y a veces útil, pero en ningún caso el único lenguaje de resistencia y emancipación para las mayorías sociales oprimidas de todo el mundo.



## CAPÍTULO 8

# Recodificando la resistencia: los movimientos sociales y el desafío al derecho internacional

Una atención predominante a los movimientos sociales con agendas reformistas supone una valoración política acerca de cómo puede llegar a conseguirse una reforma global drástica en esta etapa de la historia. (Falk 1987, 173)

Los juristas generalmente no se preocupan de la política de masas o de la resistencia popular. Por formación profesional, orientación intelectual, posición política y de clase, y tradición, los juristas se concentran en el estudio de instituciones de varias clases, sean gubernamentales o privadas. Cuando se ocupan del cambio social y del papel del derecho en él, tienden a indagar a partir de conjuntos diferentes de preguntas. Por ejemplo, en el derecho doméstico, examinan la “contribución” de los tribunales a los movimientos de derechos civiles en los Estados Unidos, estudiando los casos decisivos como *Brown vs. Board of Education*\*. El resultado de esas discusiones “técnicas” o “jurídicas” deja por fuera la contribución de las masas a las transformaciones históricas y sólo destaca el papel desempeñado por jueces y juristas. En esta reducción bastante clínica de los hechos, el “caso” acaba convirtiéndose en el acontecimiento histórico en sí, de forma que la historia jurídica se reduce a catalogar episodios fácticamente abstraídos que tienen poca relación entre sí.

Esta tendencia del derecho doméstico occidental a ignorar la contribución de las masas ha sido criticada desde al menos dos direcciones en los últimos años. Primero, en los Estados Unidos, una diversidad de teóricos (críticos de la raza, feministas, teoría gay-queer-lesbianas\*\*) ha sometido a

---

\* Caso decidido por la Corte Suprema de Estados Unidos en el que se declaró inconstitucional la segregación racial en los centros educativos (Nota del editor).

\*\* Se prefieren los términos “gay” y “queer” en el idioma original. La teoría de género distingue con claridad entre homosexualidad masculina y femenina, y aunque podría traducirse “gay” por

crítica este modelo descontextualizado, tecnocrático-racional del derecho y de la historia jurídica, alegando que ignora el papel que juega el derecho en la vida diaria y en la asignación de poder a los participantes en la sociedad, además de desconocer la actuación de la gente común como agentes del cambio legal. Para esos críticos, el modelo jurídico liberal que sigue siendo hasta ahora dominante en los Estados Unidos es irremediabilmente incorrecto, debido entre otras a estos puntos ciegos, por lo que se requiere repensarlo fundamentalmente. Sin embargo, aunque algunos de estos escritos aluden a los movimientos sociales, la gran parte de los trabajos académicos no se ocupan explícitamente de las obras sobre estos movimientos, con la reciente excepción de algunos académicos como Kimberly Crenshaw (1988), Lucy White (1993, 1997) y Janet Halley (1998). Estos últimos se inspiran, entre otros, en el trabajo jurídico teórico de Robert Cover (1983, 40), que concibe la noción de “comunidades interpretativas” que crean el derecho y le dan significado a través de su acción vivida.

Segundo, un pequeño número de teóricos sociojurídicos y de comparativistas de los Estados Unidos y Europa y varios constitucionalistas de países no occidentales, mediante su compromiso explícito con el trabajo académico sobre movimientos sociales, están realizando una crítica precursora de las teorías liberales de los derechos, de la justicia y de la democracia. Entre ellos se incluyen los trabajos de Joel Handler (1978) sobre derechos civiles, Estado de bienestar y otros movimientos en los Estados Unidos<sup>1</sup>; Austin Sarat (Sarat y Kearns 1995) sobre identidad y derechos; Jürgen Habermas (1996) sobre derechos y democracia; Alan Hunt (1990) y Neil Stammer (1999) sobre derechos humanos; Sousa Santos (1995) sobre teoría jurídica y derechos humanos; Upendra Baxi (1998) sobre democracia, derechos y justicia; más recientemente, encontramos los trabajos de Diane Otto (1996a, 1996b, 1997b) sobre derechos humanos y teoría poscolonial, y de Julie Mertus (1999) sobre la sociedad civil transnacional. Estas críticas han puesto de manifiesto el prejuicio elitista de las teorías de derechos existentes y de las concepciones de la democracia, intentando paralelamente formular concepciones generales del derecho que puedan acomodar la actuación de las comunidades e individuos subalternos.

Un aspecto central de estas dos corrientes de trabajo académico ha sido interrogarse sobre el papel del derecho en la regulación del poder en

---

“homosexual masculino”, sonaría extraño y, además, esta palabra es hoy de uso extendido. Por otro lado, “*queer*”, cuyo significado literal es “raro”, se usa para definir una forma de identidad de género caracterizada por su desestructuración, es decir, por la imposibilidad o voluntad contraria a identificarse y asumir una de las identidades sexuales claramente establecidas en la sociedad, como gay, lesbiana o heterosexual. El intento de la teoría de género hispanoamericana por popularizar la palabra “raro” todavía es insuficiente (*N. del T.*).

<sup>1</sup> Los trabajos más recientes de este autor se concentran en el bienestar y la pobreza. Véase, p. ej., Handler y Hasenfeld (1997).

nuestra vida cotidiana y, a su vez, sobre el impacto de las prácticas diarias en el derecho mismo<sup>2</sup>. Este estudio de la dinámica entre los aspectos institucionales y extrainstitucionales de la vida social y de la importancia de la movilización extrainstitucional para el éxito o fracaso de las instituciones ha inyectado nuevos elementos en la comprensión del derecho. De hecho, una de las principales características diferenciadoras de las obras académicas sobre movimientos sociales fue ese énfasis en la interconexión entre las formas diarias de las luchas por el poder y la política institucional, en los contextos nacional y global (véase, p. ej., Falk 1987). Dicho en otras palabras, una perspectiva a partir de los movimientos sociales destaca la importancia de las formas extrainstitucionales de movilización para el “éxito” o el “fracaso” de las formas institucionales<sup>3</sup>. En este sentido, esas formas extrainstitucionales de movilización constituyen importantes campos de resistencia que siguen estando más allá de los límites cognitivos del único discurso de resistencia autorizado por el derecho internacional, es decir, de los derechos humanos.

Sin embargo, hasta ahora, muy poco de lo anterior ha penetrado en el derecho internacional. Éste permanece atrapado en una versión de la política que se concentra estrechamente en la práctica institucional y en una comprensión de lo “social” que asume la unidad del agente como algo dado. Ambas cosas caracterizan al derecho internacional, dándole un punto de vista artificialmente reductivo. Los académicos más destacados son conscientes de ello e intentan dotarlo de un enfoque más amplio, primordialmente mediante la identificación de actores no estatales como actores “internacionales”<sup>4</sup>, y defendiendo un derecho a la identidad personal que permita al derecho internacional acomodar la pluralidad de agentes sociales (sobre la base de la clase, el género, la raza, la etnicidad y similares) (Franck 1996). Aun con esas intenciones, gran parte de lo que ocurre en los espacios extrainstitucionales del Tercer Mundo sigue siendo invisible para el derecho internacional. Planteo que se debe parcialmente a las limitacio-

<sup>2</sup> Esta es la comprensión del poder que presenta Michel Foucault (1980): el poder no se confina a los ámbitos institucionales y políticos, sino que “circula” en todas las esferas de la vida como un fenómeno relacional.

<sup>3</sup> Esto es lo que Claus Offe (1985) llama “política no institucional” y Rajni Kothari (1993) “formaciones políticas no partidistas”.

<sup>4</sup> Tiene una historia pasada rica. La primera ola de escritos académicos defendía el reconocimiento de las instituciones internacionales y de las corporaciones multinacionales como actores legales. Véanse Corbett (1924), Jenks (1958), Friedman (1964) y Jessup (1956). Una segunda ola defendía el reconocimiento de los individuos, pueblos y movimientos de liberación como actores legales. Véanse Lauterpacht (1940), Sohn (1982) y Quaye (1991). Una tercera ola está defendiendo hoy en día el reconocimiento de las ONG como actores legales internacionales. Véanse Spiro (1995) y Charnowitz (1997). Richard Falk (1998) ha estado reivindicando un orden mundial pos-Pacto de Westfalia que se basaría en el advenimiento de una “globalización desde abajo”.

nes de las categorías liberales, como la de derechos, que se emplean para representar los movimientos sociales y debido a las cuales continúan existiendo puntos ciegos en el derecho.

En este capítulo me ocuparé de la aparición en el espacio extrainstitucional del Tercer Mundo de varios movimientos sociales –que surgen como movimientos religiosos, campesinos, medioambientales, de los pueblos indígenas, de los trabajadores, de los granjeros, de los ocupantes ilegales de viviendas, feministas y de mujeres, de gays y de lesbianas– y de su relación con el derecho internacional.

El principal argumento presentado en este capítulo tiene dos componentes: primero, se sugiere que la praxis de estos movimientos sociales plantea retos epistemológicos y teóricos radicales al derecho internacional, tanto al predominante como al crítico, en la medida en que esos movimientos presentan concepciones alternativas de la modernidad y del desarrollo que no pueden ser suficientemente aprehendidas por las ramas existentes del derecho internacional, incluyendo la de los derechos humanos. En otras palabras, hay formas importantes de resistencia en el Tercer Mundo que permanecen más allá del marco discursivo del derecho internacional. No pretendo afirmar que estos movimientos sean invariablemente “progresistas”; de hecho, muchos de ellos encarnan formas de política de lo cultural que son problemáticas para los derechos de las minorías, las mujeres y otros grupos. No obstante, hasta esos movimientos conservadores emergen a menudo como una reacción contra el fracaso de los órdenes y regímenes geopolíticos precedentes y, como tales, permiten realizar un cuestionamiento colectivo de lo que tenía de equivocado esa geopolítica. La revolución iraní es un buen ejemplo: aunque se demostró violenta y dictatorial, ha permitido a los iraníes intentar el desarrollo de formas culturalmente legítimas de concebir el progreso social y político que no replican los errores del régimen del Sha, entre los que figuraban una alienación total del Islam y un proceso de modernización violento.

Para ilustrar esta idea presento una serie de herramientas conceptuales tomadas del trabajo académico sobre los movimientos sociales, vinculándolas después con los debates jurídicos internacionales, para demostrar así que pensar el derecho internacional a través de los movimientos sociales es mucho más positivo que hacerlo a través de los Estados (como hacen los positivistas irrealistas) o los individuos (como hacen los liberales y los naturalistas).

El propósito central de esta investigación en las páginas que siguen es responder la pregunta: ¿cómo se inscribiría esta resistencia en el derecho internacional? El concepto de “política de lo cultural” es introducido en este capítulo y se sugiere que el derecho internacional debe alejarse de la concepción unitaria de la esfera política en que se sostiene y que concibe al

Estado o al individuo como los actores políticos principales. Examinó luego cuatro áreas en las cuales la praxis de los movimientos sociales supone un desafío radical a los derechos humanos, que funcionan como el único discurso aprobado de resistencia, como lo expliqué en el capítulo anterior:

- a. el establecimiento de un discurso “alternativo” de derechos humanos desde la praxis de los movimientos sociales que no se puede representar mediante el paradigma existente de los derechos humanos. La praxis de los movimientos sociales problematiza la posición tradicional “prosoberanía o antisoberanía” de los internacionalistas, mostrando cómo es posible reconocer los derechos humanos sin apoyarse en el Estado y, al mismo tiempo, evitar adoptar una postura antiestatal que es característica del discurso predominante sobre los derechos;
- b. la redefinición de sociedad civil y democracia: los movimientos sociales empujan al derecho internacional más allá de las definiciones formalistas de democracia, como los derechos electorales, y de definiciones negativas de la sociedad civil, como campo de la actividad no gubernamental, hacia una definición más rica y positiva que se fundamenta en una política de lo cultural de la identidad, la autonomía y el territorio. Asumiendo una perspectiva de los movimientos sociales se demuestra que la noción de sociedad civil no se restringe a las ONG, en mi opinión. También se introduce el concepto de “públicos alternativos” de Nancy Fraser para proponer una revigorización del concepto de sociedad civil en el derecho internacional;
- c. la ruptura del nexo entre propiedad y derechos, reafirmando el control local sobre la propiedad; los movimientos sociales han obligado a la construcción de concepciones alternativas de las estructuras económicas y propietarias en varios países occidentales y no occidentales, revelando así sorprendentemente lo inadecuado de las concepciones existentes acerca de la propiedad y los mercados, y planteando serios retos al internacionalismo liberal;
- d. los movimientos sociales contradicen uno de los principios centrales de las ortodoxias liberales actuales: el de que una mayor globalización conduce inexorablemente a una marginalización de lo local y hacia el transnacionalismo; en lugar de ello, los movimientos sociales muestran que una mayor globalización puede perfectamente conducir hacia un incremento de la importancia de lo “local” como agente de cambio sociopolítico en los países en vías de desarrollo. Esta idea de lo “local” puede reflejarse en estructuras gubernamentales (como los Panchayats\*

---

\* El autor se está refiriendo a una forma de autoridad local en los Estados de la India, semejante a un concejo popular municipal, pero que en la India en ocasiones se desarrolla también en un segundo nivel de confederaciones municipales. Obviamente, supone una descentralización del poder gubernamental (*N. del T.*).

en la India) o a través de combinaciones únicas entre gobierno y sociedad civil que suponen un reto para la propia definición del Estado<sup>5</sup>. En ningún lugar esto es más visible que en la popularidad reciente de la autonomía, la descentralización y la devolución de competencias a la escala local en varios países en vías de desarrollo.

El segundo componente del argumento principal de este capítulo es que mientras que el sistema jurídico internacional continúa todavía organizándose sobre una base “global”, también se demuestra cada vez más inadecuado y es resistido, cooptado y transformado por los movimientos sociales en el ámbito local –y también “glocal”\*. Ello tiene serias implicaciones para los límites espaciales dentro de los cuales se conceptualiza, se elabora y se discute el derecho internacional. Sugiero que el derecho internacional es incapaz hoy en día de abordar ese desafío.

## LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL DERECHO INTERNACIONAL: UNA INTRODUCCIÓN TEÓRICA Y UNA REDEFINICIÓN DE LO POLÍTICO

Comenzaré ofreciendo una introducción contextualizada de los desafíos teóricos que surgen cuando se adopta una perspectiva del derecho internacional desde los movimientos sociales. El interés actual por los movimientos sociales debe remontarse al contexto histórico en el cual las formas de movilización popular comenzaron a transformar el Tercer Mundo. Durante los años cincuenta y sesenta, las principales formas de movilización popular en el Tercer Mundo se organizaban en torno a la “nación”, iban dirigidas esencialmente a la liberación nacional del gobierno colonial, se organizaban en torno al concepto de “clase” y se encaminaban a la transformación estructural de los órdenes sociales y económicos coloniales y dependientes\*\* dentro del Tercer Mundo. Este radicalismo de masas se encontraba detrás del radicalismo de élite del Tercer Mundo del que fue testigo la ONU cuando se exigió un NOEI. Todo ello fue acompañado y

<sup>5</sup> Un excelente ejemplo de ello se puede ver en Tendler (1997, capítulo 6).

\* “Glocal” es el adjetivo correspondiente al neologismo “glocalización”, que se utiliza con frecuencia en la bibliografía sobre la globalización para denotar fenómenos sociales (como los movimientos estudiados en este libro) que combinan la acción global con la acción local (Nota del editor).

\*\* El autor usa en el original la palabra “comprador”, que la lengua inglesa incorporó del portugués para definir originalmente a los intermediarios comerciales de nacionalidad china y de otras nacionalidades asiáticas que servían de puente entre el capital extranjero y el capital local. Estos intermediarios amasaban a veces grandes fortunas que dependían, naturalmente, del mantenimiento de estructuras de dependencia económica colonial. Por extensión, se habla de “comprador class” o “clase dependiente”, en el sentido de una burguesía local cuyos intereses están alineados con el interés del capital extranjero (*N. del T.*).

seguido de grandes movilizaciones públicas en los países occidentales, como los movimientos en los EE.UU. por los derechos civiles, el nacionalismo negro, los derechos de las mujeres y los derechos de las lesbianas, o el movimiento verde en Alemania occidental o las protestas estudiantiles de 1968 en Francia.

Sin embargo, a comienzos de los setenta, después de la “caída” planeada de Allende en Chile, la división de la coalición del Tercer Mundo a mediados de los setenta, la contención de los movimientos nacionalistas y de clase por los dos superpoderes, y la desilusión genuina de los movimientos de base con la violencia del proyecto de construcción nacional en muchos países del Tercer Mundo, comenzaron a surgir nuevas formas de movilización popular, que respondían y se resistían a nuevas formas de dominación y explotación (como la explotación de la mano de obra extranjera, los ocupantes ilegales de viviendas, las mujeres, etc.).

Estas formas de movilización comenzaron a transformar el panorama político, económico y social en muchos países del Tercer Mundo y, sin embargo, no se podían analizar dentro del paradigma marxista, que había proporcionado las herramientas para la interpretación del cambio social radical en el Tercer Mundo durante varias décadas. El trabajo académico sobre los movimientos sociales surgió en gran medida como respuesta a esas nuevas formas de movilización, aunque intentara explicar también el agotamiento de la ideología de izquierdas. Ello explica el intento por distinguir las nuevas formas de movilizaciones populares como “nuevos movimientos sociales”, que se basarían en una política de identidad, separándolos así de los movimientos sociales presumiblemente “viejos”, tales como los movimientos de liberación nacional o los movimientos basados en la clase.

Hacia finales de los noventa, los movimientos basados en la identidad comenzaban a perder fuerza y fueron sujetos a una crítica severa por parte de los posmarxistas, entre otros. Ello siguió al descubrimiento de que el “movimiento hacia el mercado” que experimentó la política de desarrollo a comienzos de los noventa coincidió convenientemente con la relegación de la clase a favor de la identidad.

El espectro completo de trabajos académicos que discute los procesos políticos y sociales anteriores es a lo que me refiero como trabajo académico sobre movimientos sociales. Es un trabajo académico complejo, variado y que se extiende a lo ancho de varias disciplinas, incluyendo la sociología, la política comparativa, la antropología y los estudios críticos de desarrollo.

Este trabajo académico contiene una multitud de concepciones acerca de lo que constituye un movimiento social y de lo que distingue un movimiento “nuevo” de uno “viejo”. Por poner un ejemplo, Mario Diani (1992) identifica los siguientes elementos generales en un movimiento social: 1) involucra redes de interacciones informales entre una pluralidad de acto-

res, 2) tiene un compromiso con los conflictos culturales y políticos, y 3) se organiza sobre la base de creencias compartidas e identidades colectivas. De esta definición surgen varias cuestiones importantes.

Primero, está la cuestión de qué es lo que hace que un movimiento se desarrolle con más éxito que otro, es decir, qué tipo de redes de interacción son necesarias para convertir el descontento popular o la desafección esporádica en un movimiento viable. Una respuesta general a esa pregunta es que “la organización del movimiento social” o las ONG proporcionan el aglutinante necesario para coordinar a actores con motivaciones múltiples y conseguir que se unan al movimiento (Tarrow 1998, 15). Ello no significa que las ONG lideren movimientos sociales<sup>6</sup> o que por sí mismas los constituyan (Diani 1992, 13-14)<sup>7</sup>. Amnistía Internacional no es un movimiento social, pero puede formar parte de movimientos sociales concretos en lugares concretos, como en un movimiento por la abolición de la pena capital, por ejemplo.

Segundo, la pluralidad de actores en los movimientos sociales incluye organizaciones, grupos de individuos e individuos, cada uno de ellos potencialmente con distintas motivaciones para unirse a dichos movimientos. El movimiento antiglobalización, que se ha manifestado en las calles de Washington y de muchas otras ciudades del mundo, es un ejemplo de esa pluralidad: está integrado por activistas sindicales occidentales, preocupados por la pérdida de trabajos, pero también por sindicalistas que presionan por un mayor proteccionismo económico; por activistas medioambientales preocupados por el daño ecológico que causan las prácticas empresariales globales, pero también por anarquistas que arrojan bombas a las tiendas de Starbucks, la empresa multinacional comercializadora de café; por activistas de derechos humanos preocupados por la falta de responsabilidad democrática social de las empresas y de las organizaciones internacionales, pero también por gobiernos que explotan esos temores para promover sus intereses geopolíticos; por movimientos sociales del Tercer Mundo para los cuales la lucha contra la globalización es una lucha por la supervivencia, junto con otros que se suman a las manifestaciones, pero que no tienen ningún interés inmediato en juego y a los que simplemente les gusta ser parte del espectáculo. Explorar y comprender estas distintas motivaciones es fundamental para aprehender adecuadamente cómo funcionan en la práctica las normas y procesos jurídicos internacionales.

Tercero, la noción de conflicto es comprendida, como observa Diani (1992, 10), de distintas maneras por los académicos. Algunos entienden el

<sup>6</sup> Como afirma Tarrow (1998, 15), una “relación bimodal entre líderes y seguidores... se encuentra ausente en los movimientos”.

<sup>7</sup> Véase Fisher (1997).



conflicto como algo primordialmente interpersonal y cultural (Melucci 1989), mientras que otros lo ven como algo dirigido hacia el cambio económico y político<sup>8</sup>. En el contexto del Tercer Mundo, la mayoría de los movimientos sociales surgen del conflicto con el desarrollo capitalista. Barry Adam (1993, 322) señala que:

ignorar la dinámica del desarrollo capitalista, el papel de los mercados de trabajo en la reorganización espacial y las relaciones familiares, y la interacción de las categorías nuevas y tradicionales de personas con los patrones de empleo y desempleo, es ignorar los requisitos estructurales que han hecho que los nuevos movimientos sociales sean no sólo posibles, sino predecibles.

Estos escritos académicos también observan que la manera en que se desenvuelve un conflicto, las estrategias que se usan, los medios desplegados y los despreciados, y simplemente aquello que se considera “político”, dependerán de los métodos históricos propios de protesta en cada sociedad, lo que Tarrow (1998, 18) llama “convenciones de protesta”. Ello exige una comprensión profundamente contextualizada de la resistencia, a diferencia de la categoría totalizante de los derechos, que presupone que la resistencia se expresa sólo en los campos seculares, racionales y burocráticos del Estado moderno, especialmente a través del sistema judicial. Así, los parisinos construyen barricadas (Tarrow 1998, 19) y los indios despliegan *dharnas* y *satyagrahas*<sup>\*</sup>. La “política de lo cultural” como concepto es crítica para comprender lo que se acaba considerando “político” cuando aparecen conflictos en sociedades concretas. En lugar de eso, el derecho internacional (y el derecho general) reduce los conflictos complejos de las sociedades no occidentales a la cultura política “racionalista, universalista e individualista” de Occidente (Mouffe 1993, 2).

El elemento final de la definición de Diani es que los movimientos se organizan sobre la base de creencias compartidas e identidades colectivas, lo que lleva a plantearse la cuestión en primer lugar de cómo llegan a construirse esas identidades. Algunos sugieren que una “movilización del consenso” es una parte activa en la formación de un movimiento (Tarrow 1998, 22-23), mientras que otros advierten que las diferencias irreconciliables conducen a “procesos de realineación y negociación entre los actores” (Diani 1992, 9). Para mí, ambos procesos se dan en muchos movimientos sociales, a menudo simultáneamente. Según aumenta la distancia entre los diferentes actores y se aleja la posibilidad del consenso, comienza a

<sup>8</sup> Tarrow (1998, 18) teoriza que los movimientos responden a las oportunidades políticas y promueven sus causas en directo conflicto con las esferas políticas formales. Los posmarxistas destacan cómo surgen los movimientos a través de las luchas existentes dentro del Estado y el capital. Véase Adam (1993).

<sup>\*</sup> Formas de protesta popularizadas por Gandhi en la India. Las “*dharnas*” se pueden traducir como “sentadas”, mientras que las “*satyagrahas*” son manifestaciones no violentas (*N. del T.*).

ocurrir la realineación de las identidades. Este proceso es totalmente diferente de la perspectiva del “derecho a la identidad” que adopta el derecho internacional y que contempla la identidad como una mera elección individual.

### **Más allá del liberalismo y el marxismo: hacia una política de lo cultural**

Sobra comentar, por lo tanto, que las nuevas formas de movilización del Tercer Mundo no pueden ser analizadas usando las categorías liberales, como la de los derechos.

Primero, la teoría liberal asume una distinción tajante entre lo público y lo privado, privilegiando sólo aquello que pertenece a la esfera pública para la protección legal. Como muestra vívidamente el eslogan feminista “lo personal es político”, ese esquema simplemente fracasa a la hora de tomar en cuenta las relaciones de poder en los ámbitos doméstico o privado. Esa distinción se basa en un ámbito estrictamente delimitado de lo “político” que, como han mostrado las feministas, entre otros, es inadecuado.

Segundo, la teoría liberal asume que todo poder legítimo confluye en una “voluntad soberana” y que toda la actividad política debe conducirse a través de ámbitos institucionales, como el poder legislativo, y a través de instituciones, como los partidos políticos. En la experiencia de los movimientos de masas del Tercer Mundo, esa presuposición aparece como disciplinaria (en la medida en que excluye a otros ámbitos para hacer política) y como generadora de una versión corrupta del estatismo.

Los teóricos sociales europeos, especialmente Jürgen Habermas, Alain Touraine, Claus Offe y Alberto Melucci, han criticado esa tendencia liberal a unificar el espacio político. Habermas, de manera específica, ha teorizado acerca de los nuevos movimientos sociales, inspirándose en la experiencia de los movimientos alemanes de los Verdes, y ha postulado la idea de “esfera pública” donde, según él, tendría lugar la formación de la opinión con anterioridad a la formación de voluntad en los ámbitos políticos sancionados. Esta idea de “esfera pública” ha sido una herramienta útil para la conceptualización de los movimientos sociales.

Tercero, la teoría liberal asumió la unidad del actor social (como consumidor, productor, ciudadano, etc.) y creó ámbitos formales en los cuales se representarían los intereses de esos actores sociales. La praxis de los movimientos sociales en el Tercer Mundo muestra que la heterogeneidad y la pluralidad de los actores sociales es una característica esencial de la movilización de masas, que el modelo de representación liberal no puede acomodar sin violentar ese carácter heterogéneo.

Cuarto, la teoría liberal asumió una visión armoniosa del crecimiento económico, en la medida en que dio por hecho que el Estado de bienestar

de la posguerra se encargaría de humanizarlo. Esa convicción se basaba en el entendimiento de que las contradicciones creadas por las instituciones de la sociedad civil (la propiedad, el mercado, la familia y otras similares) serían “neutralmente” resueltas por el Estado. En lugar de conseguirse ese resultado, el Estado simplemente colonizó la sociedad civil y, prácticamente, todos los espacios de la vida. Ello fue especialmente cierto en Latinoamérica y Asia, donde se persiguió una industrialización dirigida por el Estado como parte de una estrategia de sustitución de las importaciones. Consecuentemente, los movimientos sociales en el Tercer Mundo han surgido en parte como un intento por liberar del Estado esos espacios de la vida, y en parte como un intento por politizar las propias instituciones de la sociedad civil, de manera que ya no dependan de más regulación y mayor control.

¿Cómo trata la teoría marxista todo esto? Después de todo, el marxismo ha proporcionado las herramientas teóricas para analizar los conflictos sociales en el Tercer Mundo durante casi medio siglo. Una respuesta directa es, como he sugerido, que los movimientos sociales del Tercer Mundo surgen sustancialmente como respuesta al fracaso del marxismo como discurso liberatorio. Esto se debió a muchos factores. Primero, el marxismo asumió la identidad de los agentes sociales (campesinos, mano de obra, etc.) a través de estructuras sociales permanentes que privilegiaban algunas categorías sobre otras (v. gr., el proletariado como la vanguardia). Ello significó, por ejemplo, que una lucha que careciese de una base de clase “real”, como “el feminismo burgués” o los “granjeros kulak”, no podía ser comprendida dentro de la teoría. Debido a ello, el marxismo se fue haciendo rápidamente irrelevante para la mayoría de las luchas sociales del Tercer Mundo, que se organizaban en torno a los problemas de la degradación medioambiental, la opresión de las mujeres, la distribución del trabajo o la desposesión de la tierra o de los activos productivos de los granjeros.

Segundo, el marxismo estaba comprometido con una visión evolutiva de la sociedad y en consecuencia tendía a interpretar todas las luchas sociales en términos de un movimiento del feudalismo al capitalismo, por ejemplo. Además de ser rígido y esencialista, ese determinismo histórico no podía captar la naturaleza real de muchos de los movimientos sociales del Tercer Mundo, que combinaban las luchas sobre los aspectos materiales (lucha económica) con las luchas sobre los significados simbólicos (lu-

---

\* En ruso, “kulak” es la palabra que se usa para definir al granjero “rico”, es decir, a aquel que posee tierras y ganado suficientes para una explotación económica rentable. Durante el gobierno de Stalin, se revelaron contra la colectivización de sus bienes, lo que ocasionó una represión del gobierno comunista que se propuso eliminarlos como “clase”. Algunas estimaciones calculan que la represión de los “kulak” causó 7 millones de muertos. Véase John Heidenrich (2001). *How to Prevent Genocide: A Guide for Policymakers, Scholars, and the Concerned Citizen*. Westport, CT: Praeger Publishers (N. del T.).

cha cultural). Además, esta visión evolutiva rayaba en etnocentrismo al asumir automáticamente la superioridad de ciertas formas específicas de modernidad occidental sobre la tradición no occidental. Fue rechazada por varios movimientos sociales en el Tercer Mundo como los zapatistas, que se organizaron en torno a una identidad cultural particularmente fuerte.

Tercero, el marxismo compartía con la teoría liberal la comprensión de un espacio político unificado y, en consecuencia, veía el Estado como el principal agente del cambio social y económico. Consecuentemente, el propósito de la movilización de masas –así se teorizaba– era la captura del poder estatal. Ello se reforzaba mediante el estatismo de los modelos de desarrollo del Tercer Mundo en el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, como el de sustitución de importaciones y la promoción de las exportaciones. Los movimientos sociales, por otro lado, rechazaban el Estado como principal agente de las transformaciones sociopolíticas y no buscaban el poder del Estado como un fin en sí mismo. En lugar de ello, buscaban recuperar su propio espacio político, en el que pudieran establecer el ritmo y la dirección del cambio económico.

Cuarto, el marxismo comenzó a perder contacto con los nuevos modelos de estructuras económicas y las nuevas formas de lucha que les acompañaban, no sólo en las sociedades industriales avanzadas, sino también en el Tercer Mundo. Estas nuevas economías, como se podía ver claramente en la aparición de la inversión directa extranjera o en los mercados de capital y bienes, comenzaron a mostrar que la esfera de la acumulación de capital y sus procesos eran más amplios que aquellos de la producción e intercambio de bienes. Eran más amplios de al menos dos formas: primero, la acumulación de capital estaba ocurriendo en una escala global, mientras que la producción de bienes se había teorizado dentro de los límites del Estado-nación. Segundo, la acumulación de capital comenzaba a incluir cantidades substanciales de trabajo (trabajo doméstico, trabajo del inmigrante informal en industrias de bajos salarios) y riqueza (la naturaleza en sí) que no se incluían en la producción e intercambio de bienes. En pocas palabras, se estaba creando una economía internacional.

Por todo ello, el marxismo era simplemente incapaz de proporcionar las herramientas teóricas para aprehender y responder ese fenómeno. Los movimientos sociales que aparecen en el Tercer Mundo surgen en gran medida como respuesta a estas nuevas formas duras de economía global. Los movimientos de pueblos indígenas, de pescadores, de granjeros y las protestas antiglobalización son así el resultado del fracaso del marxismo como una doctrina de izquierdas coherente. Sugeriría, siguiendo a Gail Omvedt (1993, xvi), que lo que se necesita es un materialismo histórico de todos los grupos afectados negativamente por la nueva economía global (no me extendiendo más en este punto).

Los movimientos sociales surgen, por lo tanto, como un desafío al liberalismo y al marxismo, y, por ello, por extensión, a las teorías existentes del derecho internacional. Estas teorías van desde lo utópico (liberal, occidental, naturalista) a lo apologético (marxista, tercermundista, positivista). Los utópicos imaginan un mundo sin soberanía (aunque no necesariamente sin Estado), en el cual los individuos sean los actores políticos primarios. Los apologistas, por otro lado, asumen la comunidad política del Estado-nación como el principal actor político y buscan imaginarse un orden jurídico internacional que esté creado y limitado simultáneamente por esa soberanía. Los movimientos sociales invierten ambas formas de imaginarse el orden internacional: buscan preservar la autonomía que se contiene en la visión positivista, pero abandonan el Estado-nación como la colectividad que garantizaría esa autonomía; también comparten la profunda sospecha naturalista del Leviatán, pero reconocen una multiplicidad de ámbitos que incluye a la comunidad (más que al individuo en sí) como actor político. En lugar del espacio político unificado que permiten las teorías existentes, los movimientos sociales buscan redefinir los propios límites de lo que se puede considerar propiamente como “político”.

De hecho, todos los movimientos sociales ponen en marcha una forma única de la política, que etiquetaría como “política de lo cultural”. Al decir esto, no pretendo privilegiar a los movimientos que sean más claramente culturales, calificándolos como “auténticos”. En el pasado, esa fue la consecuencia de una falsa dicotomía entre los movimientos sociales “nuevos” y “viejos”: los nuevos estarían basados en la identidad y en nuevas formas de política (como los derechos humanos, medio ambiente, etc.), mientras que los movimientos viejos lucharían por los recursos y por la necesidad de controlar las contradicciones de la economía capitalista (como los ocupantes ilegales de viviendas o los movimientos de pescadores y campesinos). Más bien, las identidades de todos estos movimientos están fuertemente asociadas con estrategias de supervivencia, lo que da nacimiento a una forma de la política mucho más rica, contextual y relacional. Como se expresa en una importante recopilación de ensayos (Álvarez, Dagnino y Escobar 1998, 7):

Interpretamos la política de lo cultural como el proceso puesto en marcha cuando el conjunto de actores sociales transforman e incorporan distintos significados y prácticas culturales en conflicto entre sí... Lo cultural es político porque los significados son constitutivos de los procesos que, implícita o explícitamente, buscan redefinir el poder social. Es decir, cuando los movimientos despliegan concepciones alternativas acerca de las mujeres, la naturaleza, la raza, la economía, la democracia o la ciudadanía, que alteran los significados culturales dominantes, están poniendo en marcha una política de lo cultural.

Esta definición deja ver claramente que la política es mucho más que un conjunto de acciones tomadas en ámbitos políticos formales (como el

parlamento); más bien es un fenómeno descentrado en el que se engloban las luchas de poder, que tienen lugar en ámbitos privados, sociales, económicos y culturales, además de en los ámbitos formales. Al desafiar y redefinir lo que cuenta como político y quién define qué es político, los movimientos sociales fomentan concepciones alternativas a lo político mismo.

Para ilustrar de forma más clara esta definición rica y relacional de lo que significa lo “político” para el derecho internacional, resumiré sus elementos:

- a. La política va más allá de lo que hacemos en los ámbitos formales y por consiguiente más allá de los derechos de voto y la representación. Sin embargo, el derecho de los derechos humanos y la ciencia política predominante continúan centrándose en lo que ocurre en los ámbitos formales, excluyendo las movilizaciones no institucionales. Por ejemplo, un destacado teórico de la democracia (Diamond y Plattner 1993) afirma que la institucionalización política es “el factor más importante y urgente para la consolidación de la democracia”. Esta visión reduccionista rige varios campos del derecho internacional, incluyendo el mantenimiento de la paz y la construcción de la paz, el derecho económico internacional, el buen gobierno y las intervenciones humanitarias para salvar a los “Estados fallidos”.
- b. Las luchas sobre los significados y valores en el dominio de la cultura son también políticas. Lo personal es finalmente político. Esto invierte el prejuicio contra la cultura que ha exhibido tradicionalmente el derecho internacional.
- c. Las luchas políticas son relacionales: no son individuales. Así se abandona el modelo individualista de la política que ha gobernado la teoría de los derechos liberales y la teoría jurídica internacional realista. Para darle significado a las concepciones alternativas en torno al cuerpo de la mujer, se necesita mirar la forma en que los grupos y las comunidades se movilizan en circunstancias específicas.
- d. El conflicto se encuentra en el corazón de la política. Este elemento, que se toma del marxismo, invierte la presunción de la teoría liberal a favor de la armonía entre las clases sociales (y el resultante encubrimiento de los conflictos subyacentes). Estos conflictos, que surgen tanto en el nivel simbólico como en el material, no se dan entre Estados-nación, sino entre clases. Este elemento presta una perspectiva muy necesitada y orientada hacia la izquierda que se opone al prejuicio capitalista, procosmopolita y proglobalización del derecho internacional.
- e. Postulando una política de lo cultural, los movimientos sociales fomentan efectivamente modernidades alternativas. Como lo expone Fernando Calderón, algunos movimientos plantean la cuestión de cómo ser moderno y diferente a un tiempo (citado en Álvarez, Dagnino y Escobar

1998, 9): al movilizar significados que no pueden definirse dentro de los paradigmas ordinarios de la modernidad occidental, desafían la autoridad del derecho internacional para pronunciarse acerca de qué es lo moderno y qué lo tradicional.

- f. Finalmente, las identidades no se producen simplemente como consecuencia de la elección individual, sino de las actividades relacionales entre un grupo de personas que se reúnen para conseguir un propósito común en la forma de un movimiento. En este sentido, los “derechos” a la identidad son inherentemente relacionales<sup>9</sup>, algo totalmente extraño tanto a las aproximaciones utópicas como a las apologistas del derecho internacional.

Se puede ver ahora que la praxis de los movimientos sociales desafía constantemente los propios fundamentos del derecho internacional y proporciona una forma más realista y esperanzadora de imaginar un orden pos-Westfalia, como lo ha llamado Richard Falk. En lugar de las categorías universales de soberanía y derechos, los movimientos sociales ofrecen una defensa de lo pluriversal de las comunidades locales. Al hacer eso, muestran las limitaciones de un orden mundial liberal kantiano, que se asienta principalmente en la autonomía individual y en los derechos, y de un orden mundial realista, que se basa primariamente en la soberanía estatal.

## REPENSANDO EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS: LOS MOVIMIENTOS SOCIALES COMO ESTRATEGIAS CONTRAHEGEMÓNICAS

En esta sección planteo un enfoque interdisciplinario del derecho internacional de los derechos humanos desde la perspectiva de la teoría de los movimientos sociales en la antropología social. La discusión se sitúa en el contexto marcado por la aparición de varios tipos de movimiento de protesta y resistencia en el Tercer Mundo durante las dos últimas décadas más o menos. A pesar de la aparición de esos movimientos y de un conjunto de escritos académicos, el derecho internacional de los derechos humanos ha permanecido virtualmente aislado de ambas cosas. De hecho, las obras académicas sobre el derecho internacional y el derecho internacional de los derechos humanos que han intentado realizar un trabajo interdisciplinario, hasta ahora no han prestado atención a la antropología social, en general, ni a la investigación sobre movimientos sociales, en particular<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Los trabajos académicos recientes sobre derechos y propiedad en los EE.UU. se han dirigido hacia la construcción del enfoque a partir de las relaciones sociales, como discuto después. Véase en particular el trabajo de Jennifer Nedelsky, Joseph Singer y Jack Beerman.

<sup>10</sup> Las excepciones son Falk (1987), Hunt (1990), Aziz (1995) y Stammers (1999). Para un intento parcial de comprometerse con los movimientos sociales, véanse Otto (1996a) y Weston (1992).

Dada la retórica antiestatal de gran parte del derecho internacional de los derechos humanos y el énfasis que la teoría y práctica de los derechos humanos coloca en el papel de las ONG y de la sociedad civil, sorprende bastante que los activistas de los derechos humanos y los internacionalistas no se hayan tomado seriamente la investigación sobre movimientos sociales. Esta sección intentará dar algunas respuestas a esas cuestiones. Gran parte del trabajo interdisciplinario existente, que surgió en parte como un intento por comprender la influencia creciente de la “sociedad civil global” en la política internacional, se apoya en la teoría de las relaciones internacionales, con su retórica centrada en el Estado y en una estructura normativa liberal o realista (Lipschutz 1992, Wapner 1994, Symposium Issue 1994, Spiro 1995). Siendo así, no aprecia el desafío fundamental, epistemológico, que los movimientos sociales presentan al derecho internacional. Los académicos analizan la aparición de los movimientos sociales dentro del paradigma liberal de los derechos humanos, en lugar de ver la praxis de los movimientos sociales como un desafío y una alternativa al discurso de los derechos. Sostendré que los movimientos sociales constituyen efectivamente alternativas al discurso de los derechos.

Comenzaré revisando algunos de los temas del último capítulo para proporcionar el marco en el que se desarrolla este tema. Para empezar, no obstante toda su retórica antiestatal, la teoría y la práctica del derecho internacional de los derechos humanos se construye sobre la doctrina de la soberanía. De hecho, su posición antisoberanía sólo lleva a la doctrina de derechos a un callejón sin salida, vacío y contencioso, donde vive entre el bloqueo teórico y la limitación práctica, al afirmar la centralidad de la soberanía mediante su negación. En concreto, las debilidades críticas de la historiografía aceptada de los derechos son dos, como yo lo veo: la omisión de la resistencia social interna como praxis de los derechos humanos, por estar centrada exclusivamente en el Estado, y su aceptación acrítica de la retórica liberal antisoberanía, sin examinar los fundamentos culturales y socioeconómicos de los derechos y la soberanía. Estas debilidades han reducido bastante el potencial transformador del discurso internacional de los derechos humanos y lo han convertido en una sirvienta de las constelaciones y ejercicios concretos de poder.

Estas debilidades se deben a la naturaleza del discurso de los derechos, el vocabulario de la praxis internacional de los derechos humanos y su relación con la soberanía y la propiedad. Como ya lo sostuve, el discurso predominante sobre los derechos tiene un efecto profundamente conservador sobre el potencial transformador de los derechos humanos internacionales. Ello ocurre de distintas formas. Primero, según la teoría liberal inspirada en Locke, los derechos se concebirían negativamente, como esferas de autonomía individuales frente al Estado. De hecho, esa es la forma



en que los derechos de propiedad se concibieron exactamente bajo el capitalismo liberal del *laissez-faire* anterior a la Primera Guerra Mundial y la forma en la que se comprendió la soberanía en el orden mundial pos-Westfalia.

Esa idea de derechos negativos se encuentra en el centro del discurso de los derechos humanos bajo la forma de los derechos civiles y políticos. Por su naturaleza, estos derechos negativos no se cuestionaban las causas estructurales o sociopolíticas que están en la raíz de las violaciones de derechos humanos, tales como las estructuras de la propiedad de la tierra, la militarización, la autonomía local o el control sobre los recursos naturales. Segundo, los otros derechos que sí cuestionaban la base material de las violaciones de los derechos humanos, es decir, los derechos económicos, sociales y culturales, fueron tratados como derechos de “segunda generación”, cuyo cumplimiento dependía de un estándar de “realización progresiva” y no eran de inmediato cumplimiento. Tercero, los derechos colectivos como la autodeterminación, que tenían el potencial de alterar la naturaleza conservadora de la praxis de los derechos humanos, fueron controlados al ser sometidos a dos reglas: que no violaran la integridad territorial existente de los Estados y que no incluyeran la autodeterminación económica.

Esta situación sufrió un cambio significativo en los años setenta y ochenta. Primero, la teoría del desarrollo se desplazó del crecimiento “por goteo” al crecimiento con redistribución y de las necesidades básicas al desarrollo humano participativo. Durante el mismo periodo, el discurso de los derechos humanos también se desplazó de un énfasis exclusivo sobre los derechos civiles y políticos a una posición en la que todos los derechos eran indivisibles e interdependientes y, finalmente, a un conjunto de derechos de “tercera generación”, como el derecho al desarrollo. Esta convergencia, de las polaridades económicas y políticas, produjo una crisis en la teoría de los derechos humanos, aunque también abrió nuevos campos excitantes para la práctica de los derechos humanos. Esa crisis se produjo como resultado del hecho de que derechos como el derecho al desarrollo van directamente contra la base de la legitimidad del Estado y contra la viabilidad de la doctrina de la soberanía, al cuestionar la índole desarrollista del Estado, incluyendo la labor prominente del Estado en el proceso de desarrollo. Sin embargo, esta crisis parece haberse superado por el momento.

Las razones principales por las cuales esta nueva corriente de crítica ha sido exitosamente cooptada por el discurso de los derechos humanos son dos: primera, la nueva corriente no cuestiona en sí el modelo de desarrollo que seguía el Estado y el papel dominante del Estado en ese proceso; segunda, la nueva corriente también se estructuró mediante el discurso de los derechos y, por lo tanto, perdía gran parte de su potencial transformador, sin intentar repensar los términos liberales lockeanos de ese discurso para

poder reflejar las formas pluriversales de la dignidad humana y la libertad. Sin que ocurra ese replanteamiento, la articulación de cualquier proyecto emancipador dentro del lenguaje de los derechos está limitada por sus términos disciplinarios y racionalistas, que subrayan la autonomía individual por encima de las relaciones humanas y la confianza. El modelo de desarrollo seguido por el Tercer Mundo se basaba en las ideas occidentales de racionalidad y progreso, que tenían que cuestionarse para poder formular una praxis crítica de los derechos humanos. El discurso de los derechos, con su conexión histórica con las ideas de propiedad y soberanía, tenía que reemplazarse con otras estrategias o discursos con el fin de superar su influencia conservadora. Nada de esto ocurrió.

Contrastándose con esta historiografía, los movimientos sociales ofrecen muchas cosas que son diferentes e interesantes desde el punto de vista de los derechos humanos. Primero, gran parte de la práctica y la teoría de los movimientos sociales es radicalmente escéptica frente al desarrollo, en la medida en que esos movimientos sociales no pretenden “alcanzar” económica y socialmente a Occidente, sino que buscan determinar qué clase de crecimiento es mejor para ellos, bajo qué condiciones debería ocurrir ese crecimiento y si no deberían existir límites para él. En este sentido, contradicen las ideas occidentales de racionalidad y progreso, que se basan en el principio de la escasez y una política de crecimiento siempre en aumento.

Segundo, partes sustanciales de la teoría y práctica de los movimientos sociales no se basan en el Estado como centro de actividad. Ello se debe no sólo a que muchos movimientos sociales no aspiran al poder del Estado, sino también a que la práctica de muchos movimientos sociales trasciende el dualismo soberanía-antisoberanía que tipifica el discurso de los derechos humanos.

Tercero, la práctica y la teoría de los movimientos sociales ofrecen maneras de pensar interesantes y distintas acerca de cómo conseguir el potencial emancipador o liberador del discurso de los derechos, sin sucumbir entonces a las influencias conservadoras sobre la propiedad y la soberanía que se encuentran en sus raíces.

Finalmente, es muy probable que la investigación sobre movimientos sociales contribuya al derecho internacional de los derechos humanos al menos en dos campos de crítica importantes. En el campo de las críticas feministas a la distinción público-privado, la noción de “política de lo cultural”, planteada anteriormente, es probable que como resultado de su esfera política descentrada y de la pluralidad de actores sociales ofrezca una alternativa a la política liberal del discurso de derechos humanos predominante. Muestra cómo podría ser posible desarrollar una praxis de los derechos humanos sin caer víctima de la distinción público-privado. También, en el área de las críticas del Tercer Mundo al relativismo cultural, es pro-

bable que la teoría y la práctica de los movimientos sociales puedan mostrarnos cómo es posible una praxis de derechos humanos que no sucumba al universalismo utópico de la práctica mayoritaria o caiga en una crasa apología del relativismo. Puede hacer eso mostrando cómo el debate sobre identidades y valores se ve influenciado y afectado por el debate acerca de las estrategias y los recursos. A continuación me detengo en estos tópicos.

En este punto, debo hacer notar que no pretendo afirmar, en ningún caso, que los movimientos sociales existan como categoría homogénea, con un conjunto limitado e identificable de actores, racionalidad, estrategias, estructuras y valores comunes a todos ellos. Por el contrario, son extremadamente diversos y varían enormemente de país a país e incluso de región a región dentro de un país. Pero sugeriría que es esta pluralidad y contradicción la que hace que los movimientos sociales sean un campo de estudio de los derechos humanos interesante y útil, sustrayéndolo al discurso monolítico universalizador y totalizante en el que ha permanecido por tanto tiempo.

### Los movimientos sociales como crítica al desarrollo y la soberanía

Las siguientes siete características alejan a los movimientos sociales del discurso dominante de los derechos humanos que acabamos de presentar (y de sus errores). Primero, los movimientos sociales ofrecen una crítica fundamental contra los modelos de desarrollo existentes y contra sus postulados concomitantes de racionalidad (el lugar del experto), progreso (el “síndrome de alcanzar a los desarrollados”) y una narrativa metalineal. Un buen ejemplo de esos movimientos es el Narmada Bachao Andolan (NBA) en la India (Rajagopal 2005). Hay otros ejemplos de resistencia sociopolítica que han ofrecido una crítica al modelo dominante del desarrollo, entre los que se incluirían las comunidades de base construidas en torno a la teología de la liberación en Latinoamérica, el movimiento revivalista islámico en Sudán o Afganistán, los movimientos revivalistas culturales, medioambientalistas o seguidores de las doctrinas de Gandhi en la India, al igual que el movimiento de los Verdes en Alemania Occidental (Banuri 1990).

Estos movimientos parecen, en general, rechazar el modelo racional tecnológico que subyace al discurso dominante del desarrollo. Debe observarse aquí que estos movimientos son significativamente distintos de otros movimientos del Tercer Mundo, digamos de los años cincuenta, que pusieron sus esperanzas en el desarrollo comunitario. Para estos movimientos sociales, el rechazo del modelo occidental implica también el rechazo del marxismo, al menos en su teoría de la linealidad, el modo de producción y la versión estalinista de la vanguardia. Aún más, estos movimientos socia-

les también difieren del viejo modelo de desarrollo comunitario o del puro relativismo por el énfasis que colocan en la relación entre desarrollo y una teoría de la democracia (Sheth 1987, Benhabib 1996). Ello permite distinguirlos de la nueva corriente en el discurso de los derechos humanos del “derecho al desarrollo”, puesto que hace problemática la propia noción de desarrollo.

Segundo, varios movimientos sociales centran sus luchas en los niveles materiales y simbólicos, desplegando una “política de lo cultural” como la delineada anteriormente. Los ejemplos incluyen el Working Women’s Forum (Foro de las Mujeres Trabajadoras, WWF por sus iniciales en inglés), el movimiento de mujeres pobres más grande de la India, sobre el que se realiza un estudio de caso detallado en el siguiente capítulo; el movimiento de los ocupantes ilegales de viviendas urbanas en Brasil; el Proceso de las Comunidades Negras (PCN), un movimiento indígena negro de la Costa Pacífica de Colombia, o los zapatistas en México. Las luchas de estos movimientos no pueden interpretarse únicamente mediante un razonamiento instrumental de los derechos o desde el marxismo como lucha de clases. En vez de eso, el ejercicio de los derechos para los participantes de estos movimientos tiene un doble propósito: es importante en sus propios términos y les permite afirmar su dignidad como seres humanos, pero también les permite usar el discurso de los derechos para perseguir los objetivos de su lucha. La política liberal detrás del discurso de los derechos no tiene ninguna base teórica que permita acomodar este aspecto psicológico-cultural fanoniano-nandyniano de las luchas sociales.

Tercero, partes significativas de la práctica y la teoría de los movimientos sociales no se apoyan en el Estado, lo que se deduce de varias razones. Primero, muchos movimientos sociales no aspiran generalmente al poder del Estado como un fin en sí mismo<sup>11</sup>. Si uno toma los ejemplos del NBA o de los movimientos Chipko en la India, el Co-madres o Encuentros en Latinoamérica, el movimiento ecológico venezolano o los zapatistas en México, se confirma esa afirmación. El movimiento zapatista es un ejemplo particularmente adecuado: un movimiento de la población mexicana organizado en torno a la identidad cultural (la etnicidad, el lenguaje, relación con la naturaleza) que sin embargo no busca ni buscó la secesión de México.

Es bastante inapropiado analizar esos movimientos en el marco interestatal del derecho internacional (usando las doctrinas del reconocimiento de Estados y la secesión) o en el marco liberal (usando los derechos constitucionales). De hecho, el que no pretendan tomarse el poder estatal es una de las principales características que distingue a estos movimientos

<sup>11</sup> Hay ejemplos de estos movimientos que sí aspiran al poder del Estado, como el movimiento Dalit en la India, pero no son reflejo de la tendencia general.

sociales de sus contrapartes históricas, como los movimientos obreros del siglo XIX o las rebeliones campesinas del siglo XX. El Estado, naturalmente, puede jugar un papel importante en la formación de estos movimientos (como ocurre con el movimiento medioambientalista venezolano) o en las decisiones estratégicas o tácticas por las que optan dichos movimientos. Muchos movimientos también trabajan con el Estado, ayudándole a cumplir con los objetivos de sus políticas de desarrollo (como hizo C. P. Bhatt en el movimiento Chipko o Arch-Vahini en la agitación social causada por la represa de Narmada en Gujarat), lo que no le quita nada al hecho de que muchos movimientos sociales no buscan el poder estatal, puesto que se ven a sí mismos como “formaciones políticas no partidistas”, como lo expresa Rajni Kothari (1993). No significa tampoco que repudien el poder estatal o que busquen desplazarlo gradualmente. Su fin no es la disolución progresiva del Estado propugnada por el marxismo ni una “sociedad civil” liberal que desplace al Estado y el *demos* como lugar real de la acción pública. Esta forma de resistencia y protesta no centrada en el Estado es bastante distinta del discurso mayoritario de los derechos humanos, que se construye sobre la visión liberal de que toda actividad política es o prosoberanía o antisoberanía. En ese sentido, la orientación de los movimientos sociales ayuda a trascender el dualismo soberanía-antisoberanía del discurso de los derechos humanos descrito anteriormente.

Sin embargo, no significa que estos movimientos sociales sean apolíticos. De hecho, la política de los movimientos sociales parece estar descentrada, y en ella el lema “lo personal es político” adquiriría un significado real. Su agenda política parece ser una democratización de sus instituciones políticas, de la familia, de la comunidad, del lugar de trabajo y de la sociedad en general. Muchos movimientos basados en la identidad, incluyendo los movimientos feministas en la India y Latinoamérica o el movimiento homosexual en Brasil, parecen organizarse ellos mismos a partir de esa comprensión de la política. Ello les ayuda a superar la división del espacio político que traza la teoría política liberal entre lo público y lo privado y que subyace en el discurso de los derechos humanos.

Cuarto, diversos movimientos sociales rechazan la violencia como medio y otros parecen tener una relación ambivalente acerca de ella (Falk 1987). Los zapatistas en México, el movimiento Jharkhand en la India y el movimiento de los sin tierra en Brasil están todos en esta categoría. Todos ellos tenían la posibilidad y la opción de ejercer la violencia, pero la rechazaron explícitamente. Se dejan a un lado así las teorías maoístas o marxistas que apoyan expresamente el aplastamiento de las estructuras existentes. Mientras que el uso de la violencia es necesariamente una decisión táctica, hay pruebas suficientes de que existe una diferencia cualitativa en la actitud de la movilización popular hacia ese asunto.

Quinto, el ascenso de los movimientos sociales también muestra una frustración general con la democracia liberal y la política institucional formal. Esta pérdida de fe se encuentra inextricablemente atada al fracaso del Estado en el Tercer Mundo en el cumplimiento de las promesas del desarrollo, pero también refleja una crítica más fundamental a las limitaciones de estas instituciones, situándose así por fuera del discurso de derechos predominante, que se basa en una visión reducida de la democracia liberal como derecho al voto, posibilidad de candidatizarse en unas elecciones y otras manifestaciones formales semejantes (Mutua 1996a). Como lo expresa Smitu Kothari (1995, 448):

Para los grupos económica y socialmente desposeídos, no es suficiente abrazar la democracia electoral ni tampoco las políticas afirmativas en ausencia de una reestructuración básica de la sociedad hacia un mayor igualitarismo. El reto no es la distribución y la redistribución, sino la reestructuración, de forma que exista una mayor equidad en el acceso y control de los recursos productivos. En ausencia de ello, la democracia tiene poco significado.

De hecho, los movimientos sociales buscan redefinir la propia idea de democracia, al reconstituir las bases de la sociedad civil a través de la acción contrahegemónica. Trabajo este tema más adelante, en la sección sobre sociedad civil.

Sexto, la mayoría de los movimientos sociales del Tercer Mundo que he estudiado se encuentran insertos en “campos jurídicos”<sup>12</sup> transnacionales, sin que por ello se conviertan en “internacionales” o en “transnacionales” en un sentido tradicional. Habitan y explotan lo internacional cuando lo internacional les visita en sus casas, pero no tienen deseos de expandirse para construir alianzas transnacionales. En esta imagen del derecho internacional, una relación no se convierte en internacional o transnacional simplemente por cruzar los límites de un Estado. Más bien, las relaciones ya están constituidas por y en los enclaves del derecho internacional ya existentes en los Estados-nación. Por ejemplo: el PCN en Colombia ha estructurado su movilización dentro de los términos del debate sobre diversidad biológica generado por la ratificación de la Convención sobre Diversidad Biológica; el WWF de mi estudio de caso se establece en la India en la esfera de los “derechos internacionales de las mujeres”; los zapatistas viven dentro del mundo de los “derechos de los pueblos indígenas” en México.

Ninguno de estos movimientos desea convertirse en un movimiento transnacional puesto que son movimientos de base locales; pero adoptan una actitud estratégica y ecléctica hacia lo internacional cuando lo internacional viene a visitarlos a sus pueblos, arrabales y bosques. Esta imagen

<sup>12</sup> Sobre el uso de este término, véanse Trubek *et al.* (1994) y Bourdieu (1987).

del derecho internacional es completamente diferente a la que se tiene desde los derechos liberales, cuyos límites cognitivos se definen por los límites del Estado-nación, pensándose entonces que la sociedad civil se hace “global” o “internacional” sólo cuando tiene actividades en más de un Estado. Esta comprensión simplemente reproduce el orden espacial del orden internacional estatalista e intenta tamizar toda conducta humana a través de ella.

Séptimo, la práctica y la teoría de los movimientos sociales ofrecen una nueva e interesante forma de pensar acerca de cómo rescatar las promesas emancipadoras del discurso de los derechos liberales sin sucumbir a sus raíces de soberanía y propiedad que discutimos anteriormente, lo que también ayudaría a responder a la acusación de que los derechos humanos son la política de la élite y no la política de las masas. Para los granjeros, dalits\*, mujeres, medioambientalistas y habitantes comunes de los pueblos desde la India hasta Los Andes, lo que diferencia a los movimientos sociales de derechos humanos es que *son el producto de las luchas reales de estas personas y no de una concepción abstracta a priori*. Esas luchas reflejan una convergencia entre teoría y acción, que los activistas y académicos de los derechos humanos siempre han deseado, pero que nunca han podido conseguir hasta ahora. Esas luchas muestran cómo las comunidades y los individuos pueden conseguir su autonomía y autorrealización participando en la configuración de su propio destino sin estar sujetos por límites teóricos. Y sin embargo, para poder ofrecer un programa suficientemente detallado y bien estructurado como alternativa al discurso de los derechos liberales, los movimientos sociales necesitan anclarse en una teoría de la justificación que proporcione dirección normativa y coherencia al activismo. Los movimientos sociales parecen carecer de esa teoría general, aunque he discutido algunas orientaciones teóricas en el capítulo 1, incluyendo la noción de contrahegemonía, articulada por Antonio Gramsci.

Ver los movimientos sociales como prácticas discursivas contrahegemónicas les permitirá concentrarse en las distintas manifestaciones de ese poder hegemónico en su vida personal y política. Este énfasis, por consiguiente, se situaría en el campo real de actuación del poder, en vez de en algún concepto predeterminado como lo “público” o incluso lo “político”. Eso permitiría concentrarse en las cuestiones de clase, género, sexualidad o en la división entre urbano y rural, que han sido ahogadas por el poder totalizante del discurso de los derechos liberales. Podríamos entonces preguntarnos por la contextualización de las luchas locales y por las diferen-

---

\* En el sistema de castas de la India, la casta inferior. Sus condiciones de vida son extremadamente difíciles como consecuencia de su pertenencia a esa casta y ello a pesar de que la Constitución y el Estado indio formalmente penalizan el mantenimiento de la sociedad de castas. Aproximadamente el 15% de la población India pertenece a esa casta (*N. del T.*).

cias en las formas en que se experimenta localmente la opresión y que se encuentran ocultas a la vista.

## Navegando por la crítica: el feminismo, el relativismo cultural y los movimientos sociales

Uno de los resultados constructivos de una alianza interdisciplinaria entre los movimientos sociales y el discurso de los derechos humanos reside en su potencial de evitar o trascender algunas de las principales críticas contra el discurso predominante de los derechos humanos. Las formas principales de esas críticas son las que siguen.

Primero, las académicas feministas han criticado fuertemente la división binaria público-privado que subyace en la estructura del discurso predominante (Engle 1993, Romany 1993) y la han criticado por estar determinada en su retórica, prácticas y aparatos institucionales por el género (Charlesworth, Chiakin y Wright 1991). Como ya he observado, la política de los movimientos sociales, con su carencia de centro y el colapso resultante de la distinción público-privado, ofrece una alternativa creíble a la política del discurso de los derechos. Además, gran parte de la praxis de los movimientos sociales es consciente de los fundamentos patriarcales de las esferas políticas, económicas, sociales y personales de sus vidas e intentan combatirlos mediante su lucha. Ello explica por qué una parte sustancial de la teoría y la práctica de los movimientos sociales nos ha sido ofrecida gracias a las causas feministas.

Segundo, los activistas, académicos y líderes del Tercer Mundo han acusado de neocolonialismo e imperialismo al discurso de los derechos humanos y denunciado sus raíces occidentales (Bell 1996) y se han reafirmado en el relativismo cultural como defensa (Ghai 1994). De hecho, como ha observado Makau Wa Mutua (1996b), los debates más enconados sobre los derechos humanos se darían hoy en día en torno a la cultura. Junto a ello se encuentra el argumento de que el modelo occidental de derechos humanos intenta exportar un modelo liberal democrático occidental, puesto que muchos de los derechos políticos y civiles, como el derecho regular al voto, sólo pueden ejercerse en tales regímenes.

La teoría y la práctica de los movimientos sociales ofrecen un poderoso argumento en contra. Lo hacen de dos formas. Primero, los movimientos sociales ofrecen un modo indígena y local (y por lo tanto legitimado culturalmente) de cuestionar la violencia del Estado desarrollista poscolonial. Estas formas de cuestionamiento pueden variar de cultura a cultura, mostrándose como protestas abiertas, como en Brasil, o a través de la resistencia cotidiana, como en Malasia, como ha señalado James Scott (1990, Scott y Kerkvliet 1986). En otras palabras, los movimientos sociales nos muestran una forma alternativa de resistencia y protesta que *no se*



*fundamenta en la ideología occidental de los derechos humanos.* Segundo, como ya se ha mostrado, la praxis de los movimientos sociales también permite la construcción de una teoría democrática a partir de las luchas reales de los pueblos, que ayudaría a derrotar el monopolio que el modelo liberal democrático tiene en nuestra imaginación.

Tercero, la teoría de la movilización de los recursos, cuando se combina con la teoría de los movimientos sociales, ofrece una explicación y una justificación de las varias formas de movilización y protesta en los países del Tercer Mundo, que dependen más de las estrategias, los recursos y las alianzas. Un ejemplo sería el de NBA al pactar con el Fondo de Defensa Medioambiental y otros grupos occidentales medioambientalistas para presionar al Banco Mundial y al Congreso de los Estados Unidos. Otro sería el de los zapatistas al aliarse con varios grupos fuera de México y usar Internet, el correo electrónico y otras tecnologías “occidentales” para promover su lucha. Esos ejemplos muestran que el argumento del relativismo cultural no explica el nexo local-global que a menudo permite que los movimientos de resistencia local florezcan y tengan éxito. Este factor se discutirá con más detalle en la sección sobre globalización.

### La crítica al estatismo: distinguiendo entre las orientaciones liberales y las de los movimientos sociales

Un punto aparentemente en común entre el trabajo académico teórico sobre los movimientos sociales y el que se hace en el campo del derecho internacional liberal sería la crítica al estatismo y la regulación. Los liberales postulan una reconceptualización de la soberanía por la que esta se “desagregue” y la formulación de un orden jurídico en el que la soberanía se convierta en la “capacidad de participar en un proceso regulador internacional” (Slaughter 1995)<sup>13</sup>. Los teóricos de los movimientos sociales afirman que el Estado en sí es una fuente (y no un agente, como en la teoría marxista) de explotación y de violencia hacia los subalternos, en parte porque es el producto de una modernidad eurocéntrica y en parte porque es el medio principal a través del cual tiene lugar el proceso de modernización. Como lo dice Pramod Parajuli (1990, 175), los movimientos sociales desafían “al ‘ogro filantrópico’ del Estado-nación moderno y buscan el gobierno social autónomo”. Ello puede llevar a que algunos sostengan que el internacionalismo liberal y los movimientos sociales comparten muchas cosas. Argumentaré en contra de esta suposición y sugeriré que los internacionalistas liberales están en contra no tanto del Estado, sino de la soberanía y especialmente contra la autonomía de las unidades nacionales. También sugeriría que la crítica al Estado de los movimientos sociales es

<sup>13</sup> Uso sus escritos académicos como paradigma del trabajo jurídico internacional liberal.

totalmente distinta del discurso selectivo de los internacionalistas contra la soberanía.

Primero, los internacionalistas liberales parten para su trabajo de una división simplista del mundo entre Estados liberales y no liberales, arrogándose así no sólo el poder de determinar las categorías en las que se divide el mundo, sino también retomando la división colonialista ya familiar del siglo XIX entre Estados civilizados y no civilizados. Por ello argumentan que su nueva concepción de “soberanía desagregada” sólo se aplica entre Estados liberales (¿blancos? ¿occidentales? ¿capitalistas? ¿desarrollados?). Para los Estados no liberales se aplicarían “concepciones más tradicionales” de soberanía en sus relaciones con los Estados liberales (Slaughter 1995, 536). La soberanía de estos últimos se encontraría “menos limitada por los individuos y los grupos de una sociedad transnacional que por otros Estados e instituciones internacionales” (Slaughter 1995, 536). Además del hecho de que este intento viola el postulado jurídico básico de la igualdad de los Estados, la experiencia de los movimientos sociales del Tercer Mundo demuestra que esa pretensión es en sí típicamente falsa: como mostró mi discusión sobre los proyectos de Polonoeste y Narmada en la segunda parte, la soberanía del Tercer Mundo se encuentra incluso más sujeta a los límites creados por los individuos y los grupos de la “sociedad transnacional” (con toda su vaguedad). Aún más importante, la praxis de muchos movimientos sociales intenta articular un cosmopolitismo incorporado a lo local, que no puede comprenderse dentro de los límites cognitivos de la distinción liberal-no liberal.

Segundo, los internacionalistas liberales trabajan totalmente dentro de una visión del mundo donde hay un único modelo de Estado, lo que hace que sus teorías sean casi etnocéntricas. Por ejemplo, esta teoría asume que la presencia de ciertas instituciones es algo dado (como los parlamentos, los sistemas judiciales, las burocracias) y defiende un principio de no interferencia en la competencia institucional, una versión ligeramente velada de la doctrina de la separación de poderes estadounidense. Los movimientos sociales no consideran necesaria ninguna institución. Su actitud es a menudo estratégica, contingente y oportunista hacia las instituciones del Estado, apoyándose en aquellas que muestran una intención de ayudarlos a conseguir sus intereses en un momento dado o intentando limitarlas en caso contrario. Los movimientos sociales también buscan reconfigurar el propio significado de lo “público”, sin mostrar un gran interés en los diseños institucionales reconocidos. En contraste, los internacionalistas liberales asumen que ciertas instituciones del Estado son dadas y las fetichizan como actores emergentes transnacionales, lo que es paradójico en un discurso pretendidamente antisoberanía, que coloca al Estado como la antítesis del internacionalismo.

Tercero, el internacionalismo liberal concibe cada institución del Estado con funciones duales representativas y reguladoras (Slaughter 1995, 534). Esto (junto con el ya discutido fetichismo de las instituciones) deja claro que su objetivo central es la soberanía y no el Estado. De hecho, si la soberanía es la capacidad de participar en un proceso regulador internacional, lógicamente el Estado necesita fortalecerse y no debilitarse, de manera que pueda llevar a cabo las responsabilidades reguladoras asumidas por los tratados internacionales<sup>14</sup>.

En contraste, los movimientos sociales se oponen a la burocratización creciente del mundo de la vida y consecuentemente ven el estatismo como una estrategia regresiva. Destacan el aspecto representativo del autogobierno sobre su aspecto regulador y defienden tercamente su autonomía como movimientos sociales. De hecho, los movimientos sociales sospechan tanto de la burocratización que sus propias estructuras internas son muy a menudo fluidas, horizontales y sin liderazgos jerárquicos y, por lo tanto, son muy diferentes de las ONG. Esta combinación idiosincrásica de defensa de la soberanía externa (mediante la autonomía) y de oposición al estatismo es una nueva orientación que viene del Tercer Mundo y que constituye, a mi juicio, una novedad y un desafío con respecto a las orientaciones existentes en el derecho internacional.

¿Cuál sería entonces una posible base teórica para comprender los movimientos sociales, que se oponga al estatismo y preserve al mismo tiempo la autonomía? Específicamente, ¿por qué los movimientos sociales se oponen a la burocratización de sus mundos de la vida como aspectos centrales en sus luchas contra el poder? Aunque la respuesta a esta pregunta no es todavía evidente, sugiero que comprender la noción de gubernamentalidad de Foucault nos puede proporcionar una clave acerca de la estrategia que siguen los movimientos sociales en relación con el poder.

En su ensayo "Governmentability" (Gubernamentalidad), Foucault (1991, 102) define la "gubernamentalización del Estado" como el "conjunto de instituciones, procesos, análisis y reflexiones, cálculos y tácticas que permiten el ejercicio de esa forma muy específica y a un mismo tiempo compleja de poder". Desde esta visión, el poder tiene una forma burocrática que no se encuentra puramente confinada dentro de un Estado monolítico. Foucault (1991, 103) ataca efectivamente una "visión reduccionista de la importancia relativa del papel del Estado" que podría hacernos pensar en el Estado como un "blanco que necesita atacarse". Reducir el Estado a un blanco puede ser conveniente para los activistas y los políticos, pero no se corresponde con la realidad del ejercicio del poder en las sociedades modernas, que va más allá de las estructuras del Estado. Como afirma Foucault (1991):

<sup>14</sup> Para un argumento similar reciente, véase Fox (1999).

El Estado... no tiene esa unidad, esa individualidad, esa rigurosa funcionalidad, ni, para decirlo francamente, esa importancia; tal vez, después de todo, el Estado no sea más que una realidad compuesta y una abstracción mitificada, cuya importancia es bastante más limitada de lo que muchos de nosotros pensamos.

Esta comprensión del Estado se deriva de su noción de poder, que concibe como semejante a una red, y que más que encontrarse confinado en estructuras englobaría todas las relaciones humanas. Si esto es verdad, el poder no se ejerce meramente por las estructuras estatales (en las acciones de policía, la aprobación de leyes, etc.). Se encuentra incorporado en cada forma de relación burocrática y rutinaria. El poder en esa explicación no es unidireccional, sino pluridireccional. Como nos dice Colin Gordon (Gordon, Burchell y Miller 1991, 36), la perspectiva de la gubernamentalidad da lugar a “un conjunto de modos distintos de pluralización del gobierno moderno, lo que contribuye a la relativización de la línea conceptual que separa el Estado y la sociedad”. La libertad real, por lo tanto, podría conseguirse liberándonos de la burocratización rutinaria de nuestras vidas cotidianas y recuperando los mundos de la vida que hemos perdido. Esta comprensión única del poder es la que hace a los movimientos sociales adoptar una actitud crítica hacia el estatismo como estrategia emancipadora.

## LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y EL DISCURSO DE LA SOCIEDAD CIVIL: RECONFIGURANDO LA DEMOCRACIA

El discurso sobre la sociedad civil, que emerge principalmente de las transiciones democráticas de Latinoamérica, Asia y Europa del Este en los años ochenta y noventa, parecería ofrecer una base teórica para el análisis de los movimientos sociales como formas extrainstitucionales de acción colectiva que pretenden renovar la acción democrática<sup>15</sup>. La aparición de estas “nuevas comunidades globales” (Spiro 1995) también se cree que tiene el potencial de democratizar el derecho internacional, principalmente a través de las ONG (*véase, p. ej.*, Charnowitz 1997). Sin embargo, la “oenegeización” del discurso de la sociedad civil es problemática por varias razones, principalmente por ser demasiado reductiva y por dejar escapar esencialmente el potencial radical que tendría una perspectiva desde los movimientos sociales para transformar el derecho internacional. Una forma de reconceptualizar la noción de sociedad civil mediante los movimientos sociales es pensar en las esferas públicas como ocupadas por la sociedad civil

<sup>15</sup> Los trabajos académicos destacados sobre sociedad civil incluyen: Cohen y Arato (1992), Hall (1995), Seligman (1992), Keane (1998a y 1998b), Gellner (1994), Rosenberg (1994), Bell (1989), Taylor (1990), Walzer (1991 y 1992) y Christenson (1997).

como “públicos alternativos subalternos”, tal y como nos lo sugiere Nancy Fraser (1994).

Debe observarse que el concepto de democracia se ha introducido en el discurso jurídico internacional (Crawford 1994, Franck 1992). Aunque ninguno de los tratados sobre derechos humanos exige un régimen político particular en el que puedan disfrutarse (incluso, hasta el fin de la Guerra Fría era habitual para los internacionalistas afirmar el carácter no ideológico de los derechos humanos), muchos afirman que los derechos humanos promueven una democracia liberal de estilo occidental y que dependen de ella (Mutua 1996a). El impacto de este nuevo giro del derecho internacional se puede ver en las invocaciones a un “derecho al gobierno democrático” (Franck 1992), en los programas multilaterales y regionales para la democratización, mediante la construcción de la paz y el buen gobierno, y en el argumento a favor de las intervenciones prodemocráticas.

Estos esfuerzos han sido ideológicamente influidos por una definición formalista de la democracia que tiende a enfatizar los derechos de voto y las instituciones representativas al estilo occidental, en definitiva, a diseñar el marco normativo institucional para la existencia de derechos liberales occidentales clásicos (Fox y Nolte 1995). Así, los esfuerzos para la promoción de la democracia han consistido a menudo en el fortalecimiento de las instituciones estatales (parlamentos), los partidos políticos y los medios de comunicación (Diamond 1995, 15), ignorando lo que ocurre en los ámbitos extrainstitucionales o, incluso, en otros ámbitos institucionales como el lugar de trabajo. En la medida en que la actuación propuesta comparta el interés especial en esos ámbitos, se incluye dentro de la rúbrica de fomento de la “sociedad civil”, a menudo mediante la financiación de ONG.

Doctrinalmente, el pensamiento predominante se centra en las fuentes tradicionales del derecho internacional, como los tratados, la costumbre o los principios generales enumerados en el artículo 38 (2) del Estatuto de la CIJ, fuentes todas ellas que se dirigen hacia la práctica de los Estados. El pensamiento liberal predominante se ha ampliado para incluir varias fuentes de “derecho blando”\*, como los códigos voluntarios de conducta adoptados por las corporaciones multinacionales, los acuerdos entre agencias subestatales y, en menor medida, el impacto de las redes de ONG en la estructura normativa del derecho internacional<sup>16</sup>. Mientras que esto últi-

---

\* Traducción literal de “*soft law*”. En la sociología del derecho, se entiende por “*soft law*” las formas de creación jurídica cuya producción y cumplimiento queda en manos de los propios actores afectados, en lugar de estar sujetos a la vigilancia de los órganos estatales. A veces, las conductas reguladas por “*soft law*” se superponen a las establecidas en las normas legales estatales; otras veces no, siendo fuente de obligaciones adicionales. Los códigos de conducta de las empresas son un buen ejemplo usado por el autor (*N. del T.*).

<sup>16</sup> Para un ejemplo de las dos primeras, véase Slaughter (1997). Un ejemplo de la última está en Keck y Sikkink (1998).

mo parecería cambiar el énfasis del derecho internacional al ámbito extra-institucional, sobre el que ya llamé la atención, en realidad no está ocurriendo nada. Como sostengo posteriormente, ocuparse de las ONG no es lo mismo que ocuparse de los movimientos sociales, puesto que las ONG son, por definición, actores institucionales que derivan su personalidad jurídica de los sistemas nacionales en los que se constituyen.

El bagaje de las relaciones internacionales es algo distinto, ya que la democracia se ve crecientemente como un elemento crítico para el mantenimiento del orden mundial a través de la tesis de la “paz democrática” (Doyle 1983) y se piensa que se asienta mediante la reforma legal institucional y la constitución de una sociedad civil (nacional o global). Sin embargo, las definiciones de sociedad civil que dan las relaciones internacionales tienden a confinarla mediante una visión negativa reduccionista a los ámbitos de no intervención gubernamental (consistentes en mercados y ONG), excluyendo a ciertos actores económicos (como los sindicatos) o la acción colectiva no institucionalizada que se despliega a través de los movimientos sociales. Sin embargo, la celebración de la sociedad civil como el nuevo heraldo de las reformas económicas y políticas en el Tercer Mundo debe examinarse de cerca para ver sus beneficios e inconvenientes y cómo puede reconstituirse. Sostengo que la noción de sociedad civil, como se constituye hoy en día, se centra demasiado en las ONG y que esta “oenegeización” de la sociedad civil limita fuertemente su potencial democrático radical.

Comencemos con la noción de sociedad civil usada en el discurso jurídico contemporáneo. Habermas (1996, 367) la define como sigue:

La sociedad civil se compone de aquellas asociaciones, organizaciones y movimientos que surgen más o menos espontáneamente y que, receptivas a la manera en que los problemas sociales resuenan en las esferas de la vida privada, depuran y transmiten esas reacciones de forma amplificada a las esferas públicas. El corazón de la sociedad civil comprende una red de asociaciones que institucionaliza, dentro del marco organizado de las esferas públicas, los discursos para la solución de problemas sobre cuestiones de interés general. Estos “diseños discursivos” tienen una forma de organización igualitaria y abierta que refleja las características esenciales del tipo de comunicaciones en torno a las cuales cristalizan y a las que dan continuidad y permanencia.

Estas asociaciones podrían incluir de hecho a los movimientos sociales y a las ONG. Pero Habermas deja claro que tiene un concepto mucho más estrecho de sociedad civil en mente: primero, distingue su definición de sociedad civil de la mucho más antigua proveniente del contrato social, que se encuentra bien ejemplificada en Adam Ferguson (1767, el primer trabajo en lengua inglesa sobre el tema), Hegel, Marx y Gramsci, y en la que se incluye el trabajo social, el intercambio de bienes, el comercio y también

las asociaciones civiles espontáneas. La nueva definición, afirma, no incluye ya lo económico sino sólo “las conexiones no gubernamentales y no económicas y las asociaciones voluntarias que anclan las estructuras de comunicación de la esfera pública en el componente social del mundo de la vida” (Habermas 1996, 366-67). Segundo, deja claro que la institucionalización de la sociedad civil sólo es posible mediante los derechos humanos básicos del modelo occidental: afirma que “una sociedad civil robusta sólo puede desarrollarse en el contexto de una cultura política liberal... puede sólo florecer en un mundo de la vida ya racionalizado” (Habermas 1996, 368, 371).

El resultado de esta visión cualificada de la sociedad civil es doble: impone un límite liberal a la naturaleza de la acción pública que se admite en el ámbito privilegiado de la sociedad civil, permitiendo por lo tanto la exclusión de voces que no cualifican como liberales. El resultado de ello se puede ver en la actitud liberal hacia la mayoría de los movimientos sociales, pero especialmente en el contexto argelino cuando un voto claramente democrático a favor de un gobierno islámico fue rechazado por iliberal. Segundo, al institucionalizar la sociedad civil mediante el discurso de los derechos liberales, obliga a la “oenegeización” de los movimientos sociales mediante la adquisición de identidad jurídica. Para poder exigir derechos, uno debe primero ser reconocido como actor en el sistema jurídico, y Habermas le pide a los movimientos sociales que hagan justamente eso. Esta visión de Habermas representa, afirmo, la comprensión actual de la sociedad civil en el derecho internacional y en el trabajo académico sobre las relaciones internacionales. En esa visión, la sociedad civil constituye un ámbito reducido y privilegiado para las ONG liberales.

Esta comprensión de la sociedad civil ignora completamente las diferencias analíticas y conceptuales importantes entre las ONG y los movimientos sociales y su contexto político (véase Fisher 1997). De hecho, la experiencia de los movimientos sociales muestra que la noción de sociedad civil es un campo mucho más complejo y controvertido de lo que sugiere Habermas. Primero, las ONG pueden formar parte de los movimientos sociales, pero no constituyen ellas mismas movimientos, como ya he señalado. Algunas ONG pueden constituirse con el propósito de representar un movimiento social con fines estratégicos y operativos, pero no son el movimiento permanente como tal. El NBA no es una ONG, sino una coalición de ONG, activistas, intelectuales y personas afectadas que se reúnen bajo un solo techo. A pesar de lo obvio de este punto, las confusiones entre ONG y movimientos sociales continúan persistiendo<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Véase, p. ej., Clarke (1998, 36-37), donde se sostiene que las ONG han llenado el vacío político creado por la debilidad de los partidos políticos en la India desde mediados de los setenta.

Segundo, la sociedad civil no es un concepto homogéneo, sino un campo de lucha que está a menudo plagado de disputas por el poder no democráticas y de prácticas excluyentes. Las ONG se forman a menudo por activistas locales cosmopolitas, angloparlantes, que saben cómo relacionarse con los donantes occidentales (que son quienes proporcionan la mayoría de la financiación de estas organizaciones) y escribir propuestas para la recaudación de fondos, mientras que los activistas de los movimientos sociales no tienen a menudo ese poder. De hecho, la relación entre ONG, movimientos sociales locales y agencias del desarrollo global sigue siendo problemática y ha sido criticada<sup>18</sup>.

Tercero, a menudo, una perspectiva desde los movimientos sociales parece adecuada para analizar las sociedades civiles dentro del Estado-nación, pero cuando se analiza la sociedad civil “global” o “transnacional”, entonces se hace importante el papel de las ONG, con lo que surgen cuestiones problemáticas en torno al prejuicio occidental a favor del mundo de las ONG y acerca de la propia constitución de los espacios “globales”, incluyendo el derecho internacional.

Finalmente, la mayoría de las ONG buscan activamente o son neutrales con respecto a la financiación extranjera, mientras que muchos movimientos sociales se oponen a ella o la evitan activamente. Ello se debe ver en el contexto de las críticas recientes en torno a la relaciones entre donantes y ONG, que señalan que a medida que las ONG se acercan a las agencias de colaboración al hacerse dependientes de la financiación extranjera, se hacen más burocráticas y experimentan una pérdida de flexibilidad y capacidad para innovar (Edwards y Hulme 1997, 278). En la India, las ONG que tienen o han tenido conexiones con el extranjero se ven a menudo como “agentes antinacionalistas del capitalismo y de los valores culturales y políticos occidentales” (Fisher 1997, 454). La mayoría de los movimientos sociales más importantes de la India, incluyendo Chipko, NBA, NATSR y la NFF (National Fishworkers Federation, Federación Nacional de Pescadores), han evitado la financiación extranjera por esa razón. Como tal, confinar la sociedad civil a las ONG puede tener el desafortunado efecto de reducir el campo para un grupo de entidades que no gozan de demasiada legitimidad en el Tercer Mundo.

En lugar de reducir la concepción de sociedad civil, propongo una definición más amplia que incluya a los movimientos sociales, las ONG e incluso a los actores económicos (como sindicatos) y deje espacio para la oposición. Aquí uso la noción de Nancy Fraser (1994, 84) de “públicos alternativos subalternos”, que ella define como “ámbitos discursivos paralelos en los cuales los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y circu-

<sup>18</sup> Véanse los ensayos de Lins Ribeiro y Sonia Álvarez, en Álvarez, Dagnino y Escobar (1998).



lan discursos de oposición, lo que a su vez les permite formular interpretaciones antagónicas de sus identidades, intereses y necesidades”. En esa perspectiva, no existe uno sino varios públicos plurales competidores, que se constituyen por grupos que se ven a sí mismos como excluidos de la esfera pública de la sociedad civil, como pueden ser mujeres, trabajadores, pescadores, ocupantes ilegales de viviendas, homosexuales y lesbianas<sup>19</sup>.

Como lo sostiene correctamente Fraser (1994, 85), estos públicos alternativos tienen una función dual. Por un lado, funcionan como espacios de retirada y reagrupamiento, donde las identidades se afirman para recuperar la dignidad humana que les ha sido negada en la totalizante esfera pública. Por otro lado, también funcionan como espacios donde las concepciones alternativas de los derechos, el cuerpo y la política son formuladas y reformuladas con el propósito de influenciar la esfera pública más general. La definición, que destaca la necesidad de reconocer una pluralidad de sociedades civiles que pueden existir a través de estos públicos alternativos, es mucho más idónea para representar las prácticas existentes reales de los movimientos sociales.

La teoría de los derechos liberales no es capaz, en su estado actual, de acomodar las bases plurales de la democracia realmente existente en el Tercer Mundo, representada en los movimientos sociales. Para comprender cómo funciona esta democracia, se debe mirar más allá de las elecciones y de las ONG y contemplar la práctica real de los movimientos sociales en sociedades civiles redefinidas. Esta redefinición de la noción de sociedad civil, basada en la praxis de los movimientos sociales, es esencial para mover el derecho internacional más allá de las definiciones formalistas y negativistas de democracia.

## PROPIEDAD Y TERRITORIOS: ¿AUTONOMÍA SIN SOBERANÍA?

Como lo he anotado anteriormente, “el giro hacia lo cultural” de los movimientos sociales en las dos últimas décadas ha puesto el énfasis en los derechos de identidad, territorio, autonomía y concepciones alternativas de modernidad y desarrollo, lo que los ha llevado a un conflicto directo con el discurso de la propiedad privada, que a su vez ha adquirido por muchas razones un lugar central en la política de desarrollo internacional y, por lo tanto, en las teorías liberales del derecho internacional. En ningún lugar es ello más evidente que en el caso de los pueblos indígenas, que han comenzado a afirmar su derecho al control sobre los recursos locales produc-

<sup>19</sup> Fraser (1994, 84) reconoce que no todos los públicos alternativos son virtuosos, pero sugiere que a pesar de ello su proliferación es algo bueno en sociedades estratificadas como medio para ampliar el discurso de resistencia.

tivos y, por lo tanto, han entrado en conflicto con los fines desarrollistas de muchos Estados, que desean promover la propiedad privada o del Estado y la explotación de esos recursos. También ocurre lo mismo incluso en las áreas urbanas, donde se es testigo de las luchas de las comunidades de vecinos y de los movimientos sociales por reafirmar su control sobre el desarrollo económico local, a menudo afirmando su soberanía local sobre sus vecindarios, obstaculizando la soberanía de los gobiernos locales y los intereses de los promotores privados.

Se comienzan a plantear así retos a las concepciones existentes de derechos de propiedad en la política internacional de desarrollo, que se levantan sobre las nociones economicistas, individualistas y reductoras del derecho absoluto a excluir, usar y transferir la propiedad. En lugar de eso, los movimientos sociales han comenzado a forzar a los Estados a reconocer concepciones alternativas de la propiedad que acepten que ésta es una institución social y cultural que se fundamenta en las relaciones humanas. Además, al afirmar sus derechos colectivos al territorio, muchos movimientos sociales explícitamente desautorizan el lenguaje de la soberanía (y por lo tanto de la autodeterminación y de la secesión) y buscan preferentemente la autonomía. Estos aspectos son de gran relevancia para el derecho internacional por razones históricas y contemporáneas.

Históricamente, el derecho internacional siempre se ha encontrado en el centro del discurso acerca de la soberanía y la propiedad en el Tercer Mundo. Comenzando con el discurso medieval acerca de los derechos de los infieles (Papa Inocencio IV) y extendiéndose a través del discurso de los siglos XVI y XVII acerca de los derechos de los indios (Vitoria, Las Casas), el discurso del siglo XIX acerca de los estándares de la civilización (Westlake) y los discursos del siglo XX acerca del desarrollo y la democracia, el derecho internacional ha tenido una participación primordial en la negación de los derechos de las personas del Tercer Mundo a defender sus territorios. Cuando estos Estados intentaron transformar el derecho internacional reafirmando sus derechos al territorio, por ejemplo, a través de la doctrina de la “soberanía permanente sobre los recursos naturales” (SPRN) en el periodo que siguió a la independencia, con la intención de nacionalizar las inversiones occidentales, los internacionalistas occidentales respondieron por lo general negativamente, rechazando el estatus jurídico de estas nuevas doctrinas. La promoción de derechos de propiedad absolutos que impusieron los donantes occidentales multilaterales en los ochenta y en los noventa se debe ver en este contexto histórico. Aquí, la promoción de los derechos de propiedad individual se dirige a debilitar el dominio de la soberanía del Tercer Mundo o la habilidad de las colectividades para ejercitar el control sobre la propiedad corporativa o individual de sus recursos. Este choque entre intereses colectivos e individuales sobre la propiedad de la

tierra y otros recursos se pretende mediar a través del discurso de los derechos de propiedad que sostiene la política de desarrollo internacional, como si fueran posibles elecciones neutrales y apolíticas mediante ese discurso.

Esta noción de derechos de propiedad privada de la política internacional del desarrollo deriva de modelos que se construyen a partir de un individuo racional, autónomo, que maximiza el beneficio, es eficiente y trabaja para tener mayor riqueza. Según las justificaciones utilitaristas que se encuentran detrás de esta imagen de la teoría económica neoclásica, la sociedad mejora cuando cada uno busca lo mejor para sí, puesto que la suma de cada utilidad individual se convierte en el bien colectivo.

Esta noción de individuo autónomo es reforzada por el lenguaje de los derechos a través del cual se expresan los intereses de la propiedad. En esta concepción liberal, los derechos funcionan como barreras que protegen a los individuos de las intrusiones de otros individuos, colectividades o del Estado. El elemento crítico aquí es la barrera existente entre los individuos autónomos; la función del derecho sería proteger esas barreras, mientras que la del sistema judicial sería policiva. Estas teorías de los derechos liberales buscan mediar el conflicto y no el cuidar las economías de subsistencia, ni la independencia ni la construcción de una comunidad. Los individuos protegidos por esa teoría aparecen desconectados. Este prejuicio individualista excesivo de los derechos de propiedad ha sido fuertemente criticado<sup>20</sup>.

Los movimientos sociales ofrecen una comprensión totalmente diferente de la propiedad y de los derechos. Ello se debe principalmente al hecho de su comprensión innovadora de qué es la autonomía, que gira en torno a las relaciones personales más que a la separación y las barreras<sup>21</sup>. Esta concepción de autonomía como relación exalta los vínculos en vez de las barreras. Muchos movimientos sociales pretenden reafirmar la autonomía sobre sus territorios, capturando así la energía de los esfuerzos más tradicionales del Tercer Mundo por controlar sus territorios, pero van más allá al redefinir el propio significado de autonomía como un fenómeno inclusivo.

Debe señalarse la importancia de la autonomía como un aspecto central de la propiedad. Desde la perspectiva de un Estado desarrollista, no hay nada más peligroso que la autonomía individual y comunitaria, puesto que saca de las manos de los burócratas el poder de control sobre los recursos y la propiedad para dárselo a las comunidades locales. Como afirmó un

<sup>20</sup> Para una crítica desde la teoría económica y la psicología, véase Piore (1995).

<sup>21</sup> Para un maravilloso relato de cómo los derechos pueden concebirse como relaciones a través de la reconceptualización de la autonomía, siguiendo las líneas sugeridas en estas páginas, véase Nedelsky (1993).

ministro indio a quien se le enfrentaron los granjeros que pretendían construir una represa en el Valle del Río Krishna, usando tecnología local de pequeña escala: “Si los campesinos construyen represas, ¿entonces qué le queda al Estado por hacer?” (Omvedt 1993, 242). De hecho, la devolución del poder sobre el territorio a las comunidades locales golpea la verdadera razón de ser del Estado de desarrollo, puesto que el desarrollo es lo que el Estado y los expertos hacen *por* la gente, no lo que la gente hace por sí misma. El control sobre el territorio es la base de la soberanía y la propiedad, y la autonomía elimina ese control. Ese es precisamente el tipo de derechos de propiedad para el que los movimientos sociales exigen reconocimiento.

Esta aproximación a la comprensión de los derechos de propiedad no es nueva en absoluto. De hecho, se está construyendo en estos momentos una corriente en el trabajo académico sobre el derecho estadounidense de propiedad, inspirada en la teoría legal feminista, derecho y sociedad, la teoría crítica de la raza y los estudios legales críticos, conocida como el enfoque de las “relaciones sociales”, que reconceptualiza la propiedad como una institución social y cultural basada en las relaciones entre individuos y comunidades en torno al control de los recursos valiosos<sup>22</sup>. Al definir propiedad como un concepto relacional, estos académicos han rechazado la concepción autónoma, egoísta e irracional de la propiedad y los derechos (véase Minow 1990). Esta noción de derechos de propiedad es útil para comprender la praxis de los movimientos sociales como una acción colectiva que practica una política de lo cultural.

Se pueden mencionar algunos ejemplos de movimientos sociales que han obligado de hecho al reconocimiento de ese tipo de derechos de propiedad<sup>23</sup>. En la India, el NATSR, un movimiento social de pueblos indígenas, obligó exitosamente al Parlamento en 1996 a extender las enmiendas *panchayat raj* (autogobierno municipal) a las áreas tribales mediante una enmienda constitucional<sup>24</sup>. En la ley de enmienda, se les da a los *Gram*

<sup>22</sup> El exponente principal de esta idea es Joseph Singer (1987-1988; 1997, 20; 2000; 2001). Véase también Nedelsky (1993).

<sup>23</sup> Me centro en el Tercer Mundo, debido a la naturaleza de este libro. Pero también pueden encontrarse ejemplos en Occidente. En los EE.UU., el ejemplo más famoso tal vez sea el de Dudley Street Neighborhood Initiative (DSNI), formado en Roxbury, Massachusetts. Creado durante mediados de los años ochenta como respuesta a la decadencia del barrio y el crimen como consecuencia del abandono de la propiedad privada por los promotores inmobiliarios, se organizó un movimiento social de los residentes del barrio para obtener el dominio eminente del alcalde de la ciudad, con el propósito de ocupar los lotes abandonados y convertirlos en propiedad utilizable. Es el primer caso en el que el dominio eminente se devuelve a una barriada como consecuencia de la presión generada por un movimiento social. Véase Medoff y Sklar (1994).

<sup>24</sup> Lo hizo mediante *The Provisions of the Panchayats (Extension to the Scheduled Areas) Act*, de 1996 (Ley sobre las Disposiciones para los *Panchayats* [extensión de las áreas previstas]).

*Sabhas* (concejos municipales) tribales la autoridad para ejercer plenos derechos colectivos sobre su territorio, incluyendo el derecho de veto y de aprobación de cualquier proyecto para el desarrollo, como la minería o la explotación de bosques. Ello equivale a extender la autonomía y el autogobierno a nivel local, descentralizando el poder del dominio eminente.

En Colombia, la Constitución de 1991 concedía a las comunidades negras de la región del Pacífico, entre otras, derechos colectivos a las tierras que habían ocupado tradicionalmente. Ello fue seguido de la Ley de Políticas para las Comunidades Afrocolombianas en 1993 (Ley 70 de 1993), que se elaboró tras un largo periodo de negociaciones. Esta reforma fue posible debido a la intensa actividad de agitación social llevada a cabo por una red de movimientos sociales llamada Proceso de las Comunidades Negras (PCN). Como ha señalado un reciente estudio de este movimiento social, la reforma constitucional es “el primer espacio importante de las comunidades negras organizado sobre la base de reivindicaciones culturales, étnicas y territoriales; implicaba la construcción de una propuesta alternativa para las comunidades negras a partir de los conceptos de etnia y los derechos culturales” (Grueso, Rosero y Escobar 1998, 199). Los derechos reivindicados por el PCN consistían en el derecho a ser negro (identidad), el derecho a un espacio para existir (territorio), el derecho a ejercitar la existencia y la identidad (autonomía), el derecho a su propio desarrollo como lo consideraran conveniente y una solidaridad con otras luchas subalternas (Grueso, Rosero y Escobar 1998, 202-203). Es, en pocas palabras, un proyecto práctico de defensa territorial y de modos alternativos de desarrollo, a través de la afirmación de los derechos de propiedad colectivos. Mientras que el impacto de estas medidas legislativas varía en la práctica (es demasiado pronto para saberlo en los ejemplos mencionados aquí), representan retos importantes para las concepciones existentes acerca de la propiedad, la autonomía y la soberanía. Como he sugerido en este capítulo, la política de lo cultural de los movimientos sociales como el PCN plantea serios retos a las categorías liberales, como la de derechos y la de propiedad, tal y como son concebidas, configurando visiones alternativas de la modernidad y el desarrollo que pueden conseguirse a través de esas mismas categorías y, por lo tanto, pueden en última instancia reconfigurarlas.

## LOS MOVIMIENTOS SOCIALES, LA GLOBALIZACIÓN Y EL ESPACIO: AMBIVALENCIAS Y CONTRADICCIONES

En esta sección se defienden dos proposiciones que van en contra de la ortodoxia internacionalista liberal, según la cual el avance de la globalización equivale a una realización del sueño kantiano de un cosmopolitismo global triunfante sobre el gobierno local, mediante la aparición de un gobierno transnacional de derecho. Primero, la globalización creciente lleva en

muchos países a un mayor énfasis sobre lo local como agente de transformación sociocultural y económica y no a un énfasis menor. Ello se puede ver claramente en el número revelador de países en los cuales se han puesto en práctica esquemas de autonomía y de devolución de varios tipos, debido a las presiones generadas por los movimientos sociales locales. Segundo, incluso si el capitalismo se está organizando cada vez más sobre bases globales, la resistencia también está surgiendo sobre una base extraterritorial a través de los movimientos sociales<sup>25</sup>. Digo extraterritorial porque la praxis de los movimientos sociales a menudo no se organiza sobre una base transnacional o global, sino que con frecuencia combina centro y periferia o sólo partes de la periferia<sup>26</sup>. En otras palabras, la globalización parece ser un fenómeno internamente contradictorio, que produce las condiciones para su propagación al igual que para la resistencia contra ella. Ello ha sido descrito como “la globalización desde abajo” y por Richard Falk como “la globalización contrahegemónica”.

Comencemos observando dos procesos generales contradictorios que se dice están ocurriendo a través de gran parte del Tercer Mundo: la globalización y la localización (véase Evans 2000). La globalización se dice que está conducida principalmente por factores económicos como la aparición de mercados financieros globales, una rápida expansión de la economía del conocimiento y la construcción de una estructura normativa e institucional para fomentar el comercio<sup>27</sup>. Las características principales de este proceso son el debilitamiento de la soberanía nacional de los Estados, la porosidad creciente de las fronteras por el movimiento de capitales, bienes y ciertos tipos de trabajo, y nuevas normas jurídicas internacionales e instituciones que regulan esos nuevos desarrollos. Se piensa que la localización nace principalmente de una confluencia entre la política del desarrollo global a favor de la participación y la democracia, fuertes movimientos locales por la autodeterminación dentro de líneas étnicas e indígenas, entre otras, y una red global creciente de normas y procesos que legitiman el gobierno local, la autonomía de los pueblos y los derechos humanos individuales. La localización se puede ver principalmente por el énfasis creciente en las nuevas formas de federalismo, un giro hacia la descentralización y la autonomía dentro de los Estados-nación y la aparición de ciudades globales con su propia soberanía material y simbólica<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> No hace falta decir que esa resistencia se organiza también de manera local. Para un argumento al respecto, véase Sklair (1998). De hecho, la transnacionalización de la resistencia se deriva de la resistencia local y a menudo va dirigida a fortalecerla. Para ese argumento, véase Evans (2000).

<sup>26</sup> Aquí sigo a Hannerz (1991, 116).

<sup>27</sup> Hay también una dimensión política y cultural de la globalización, pero me centro aquí en la globalización económica principalmente, puesto que sin ella las otras dos serían mucho menos amenazadoras. Para una crítica importante de la globalización económica, véase Rodrik (1997).

<sup>28</sup> Sobre el surgimiento de la ciudad global, véase Sassen (1998, capítulo 1).

Existen pruebas materiales de esta tendencia en la India y Latinoamérica. La India proporciona una rica variedad de datos. Por un lado, ha suscrito varios acuerdos económicos globales, a veces bajo la presión de la OMC y del Banco Mundial, relacionados con la propiedad intelectual, el comercio de servicios y otros asuntos, que han obligado a la aprobación de un número de leyes y medidas especiales. Por otro lado, también ha adoptado o está a punto de adoptar un conjunto de otras leyes que son exigidas por varios tratados internacionales en relación, por ejemplo, con la biodiversidad o los derechos de las mujeres. Mientras que este proceso todavía está en desarrollo, varios cambios constitucionales, legales y políticos han tenido lugar en la esfera del gobierno local, que han ampliado notablemente los poderes disponibles para las comunidades locales y las autoridades. Ejemplos recientes incluyen la extensión en 1996 del sistema de *panchayat raj* a las áreas tribales previstas (descrito anteriormente), la formación de unidades municipales autogobernadas en Andhra Pradesh, la devolución de la autonomía financiera a comités de desarrollo municipal y urbano en Kerela y el muy reciente experimento con formas de gobierno local en Madhya Pradesh en conexión con las comunidades desplazadas del valle de Narmada.

En Latinoamérica, la enmienda constitucional de 1991 que reconoció el control de las comunidades negras sobre la propiedad de los recursos en la costa del Pacífico colombiano, las reformas presupuestales descentralizadas en Brasil y la lucha actual de los zapatistas en México subrayan esa misma tendencia a que, a medida que estos países se globalizan, exista cada vez más un reconocimiento de lo local como un importante agente de cambio. No ha ocurrido de manera fácil o voluntariamente: por el contrario, ha sido el resultado de las luchas concretas de los movimientos sociales. El trabajo académico sobre relaciones internacionales y derecho internacional que celebra la globalización pierde de vista simplemente los movimientos concretos hacia el gobierno local en el Tercer Mundo o es profundamente ideológico.

En un segundo nivel, la globalización contrahegemónica también se hace posible por la propia estructura de la globalización. Como han observado Saskia Sassen (1998, capítulo 1, sección 1) y otros, el transporte barato y los recursos físicos para la comunicación (incluyendo Internet) han permitido el movimiento transfronterizo de personas, ideas, estrategias e iniciativas. Como sostiene Peter Evans (2000, 3), el viejo aforismo “piensa globalmente y actúa localmente” se está invirtiendo: los activistas piensan localmente al buscar soluciones locales a los problemas locales, pero actúan globalmente generando un impulso político para apoyar esos cambios locales.

Existen varias ambigüedades y contradicciones asociadas a esta imagen de la resistencia. De hecho, uno de los aspectos comunes de muchos

movimientos sociales en el Tercer Mundo, se encuentren en la India o Latinoamérica, parecen ser los vínculos transnacionales entre los distintos actores que apoyan estos movimientos, del medio ambiente al feminismo, y que les permiten lograr sus objetivos. El nexo local-global, que a menudo sirve para asegurar el éxito de un movimiento social como Encuentros en Latinoamérica, no sólo se celebra en la teoría y la práctica de los movimientos sociales, sino que también se presenta como un principio central acerca de qué es lo que deben ser los movimientos sociales. Este hecho se puede encontrar a menudo en la discusión del fenómeno de la globalización, ese momento de “compresión del espacio-tiempo” que aparece como el acontecimiento geopolítico dominante en la era posterior a la Guerra Fría (Robertson 1992).

Simultáneamente, se pueden observar también varias tendencias convergentes. Por ejemplo, hay un sentido de triunfo milenarista de la ideología neoliberal del libre mercado, representada en por la expresión “fin de la historia”. Esa ideología también exige el libre flujo de capital transnacional y de los derechos de propiedad privada, factores que son cruciales en la consideración de una serie de cuestiones prácticas como los flujos de financiación al sector de las ONG desde el Norte hacia el Sur.

Entre tanto, el debate sobre el desarrollo ha cambiado para acoger el modelo liberal democrático y el discurso predominante sobre derechos a través del instrumento del “buen gobierno”, que es reconocido hoy en día por las instituciones multilaterales para el desarrollo y por los donantes bilaterales como clave para el desarrollo. Somos testigos también de la proliferación de las condicionalidades políticas que el FMI, la UE y otros donantes imponen para la concesión de ayudas y que intentan reemplazar la hegemonía de la retórica de la Guerra Fría por una democracia de estilo occidental, con su conjunto contingente de instituciones.

¿Qué deberían hacer los movimientos sociales en este momento? ¿Representan una oportunidad para crear una forma creativa de construir un nexo local-global que de alguna forma trascienda los propósitos imperialistas de la propaganda de la globalización o serán caballos de Troya que vuelven a invitar a los colonizadores a que entren nuevamente en las sociedades del Tercer Mundo? No lo sé. Sólo anotaría que una posición ciega a cualquiera de las dos orientaciones es probable que sea una estupidez enorme.

Un rechazo total antiimperialista de la globalización ignoraría los medios de resistencia más importantes frente al capitalismo global. Por otro lado, la globalización no es tampoco un fenómeno neutral en su funcionamiento, sino un fenómeno “hegemónico” (Evans 2000), que se sitúa dentro de una matriz de relaciones entrecruzadas entre el centro y la periferia (Hannerz 1991, 107). Por eso los movimientos sociales deben valorar las necesidades y los intereses de los actores, la necesidad de estrategias y el



uso táctico de las redes internacionales, al mismo tiempo que examinan críticamente su propia relación con lo “global”, especialmente con respecto a su propia autonomía en asuntos de financiación. Después de todo, si el NBA en la India hubiera recibido dinero de fuentes extranjeras, muy probablemente hubiera perdido inmediatamente su legitimidad y su “voz”.

Una nota final sobre el papel del Estado en la globalización. Contrario a la manera como el discurso predominante de la globalización ve el Estado, como una reliquia del siglo XVI que está desapareciendo rápidamente, los movimientos sociales revelan las complejas formas en las cuales el Estado podría demostrar realmente ser un aliado y contribuir efectivamente a la construcción de la protesta o de la resistencia. El movimiento ecológico venezolano, producto de las iniciativas estatales y que nació de una ley, es un buen ejemplo de este hecho. Por otro lado, el Estado puede influenciarse por las formas complejas en que los movimientos sociales construyen coaliciones y se unen en una lucha común. Un ejemplo sería el movimiento Encuentros, a cuyas reuniones acudían representantes de los Estados latinoamericanos después de ser testigos de cómo la sociedad civil apoyó masivamente al movimiento. Otra manera en que el Estado se entrecruza con los movimientos sociales es el constante “goteo” de individuos del gobierno a los movimientos y a las ONG y a la inversa. De hecho, ese pasaje ocurre también entre lo “global” y lo “local”: véase el nombramiento de Medha Patkar (el líder del NBA en la India) como uno de los delegados de la Comisión Mundial de Represas.

Este acercamiento al papel del Estado se corresponde mucho más con la realidad de la resistencia a la globalización, que tiene lugar en muchas esferas en donde los actores institucionales y no institucionales se juntan en coaliciones estratégicas y *ad hoc*. Esas esferas no pueden ser comprendidas ya dentro de la categoría de “Estado-nación”. Al mismo tiempo, no son esferas “globales” en la mayoría de los casos, sino lugares periféricos o semiperiféricos que funcionan coordinadamente dentro de los espacios políticos creados por la globalización. En otras palabras, de la misma forma en que la globalización plantea un reto a la ordenación espacial del mundo al alterar la centralidad del Estado-nación territorial como actor primario, la resistencia que surge frente a ella también procede de distintos ordenamientos espaciales que no están necesariamente organizados sobre bases “transnacionales” o “globales”. Como sugerí anteriormente, en esta nueva imagen del orden internacional existen enclaves concretos de lo “internacional” en distintos lugares. El derecho internacional simplemente no tiene el marco teórico o las herramientas doctrinales para dar sentido a esta compleja realidad.

## CONCLUSIÓN

Este capítulo sostiene que los movimientos sociales plantean un desafío crucial al derecho internacional en varios campos. Primero, porque buscan desplazar la teoría liberal de la política internacional con una “política de lo cultural” que persigue visiones alternativas de la modernidad y del desarrollo, al resaltar los derechos a la identidad, el territorio y la autonomía. Segundo, esos movimientos muestran que el discurso predominante de los derechos humanos se encuentra extremadamente limitado porque no tiene la capacidad cognitiva para “ver” gran parte de la resistencia de los movimientos sociales. Es necesario comprometerse con la teoría y la práctica de los movimientos sociales, si se quiere transformar el discurso de los derechos humanos en una praxis orientada hacia la base subalterna, abandonando sus presupuestos pobres, su énfasis en el Estado y su carácter elitista. Tercero, los movimientos sociales desafían las concepciones existentes de la propiedad privada en la política del desarrollo internacional y ofrecen concepciones alternativas de propiedad que destacan la autonomía de las comunidades. En esa medida, también desafían el nexo entre propiedad y soberanía en el derecho, al mostrar cómo puede conseguirse la autonomía sin quedar aprisionado en el lenguaje de la soberanía. Cuarto, la aparición de movimientos sociales no se puede comprender mediante la categoría de sociedad civil, tal y como se entiende en la actualidad en el trabajo académico existente. En concreto, he sugerido que la “oenegeización” de la sociedad civil ha hecho invisibles en la práctica muchos movimientos sociales y que la noción de sociedad civil debe ser, siguiendo a Nancy Fraser, reconcebida como públicos alternativos para robustecer la democracia. También he señalado que la praxis de los movimientos sociales, como discurso antisoberanía, es totalmente distinta de las reivindicaciones internacionalistas liberales por una sociedad civil global.

Finalmente, se sugiere que los movimientos sociales contradicen el principio central de la visión internacionalista liberal de la globalización, es decir, que la globalización lleva a una reducción de la importancia de lo local. En lugar de eso, paradójicamente, la globalización hoy en día ha llevado a un mayor énfasis en lo local, aunque la resistencia a la globalización se manifiesta también extraterritorialmente mediante la propia globalización. Este capítulo ha querido situarse dentro de una línea de exploración que intenta dar sentido al complejo reordenamiento de la política mundial y del derecho internacional en la era posterior a la Guerra Fría y posterior al 11 de septiembre. Esta exploración muestra que es urgente y esencial una teoría y una práctica del derecho internacional que tome seriamente los movimientos sociales como actores. La praxis de los movimientos sociales basada en lo local aparece ahora como un importante lugar de formulación, reformulación y transformación del discurso jurídico global que se apoya en la idea de un espacio único.

## CAPÍTULO 9

# Mercados, género e identidad: un estudio de caso del Foro de las Mujeres Trabajadoras como movimiento social

**E**ste estudio de caso resume las conclusiones de mi investigación de campo del Working Women's Forum (Foro de las Mujeres Trabajadoras; WWF, por sus siglas en inglés), un movimiento grande de mujeres del Sur de la India. La investigación consistió en visitas de campo en el curso de varios años; largas entrevistas durante ese periodo con el personal, las afiliadas y las líderes del WWF; observaciones de las cooperativas e investigación de los numerosos materiales documentales y trabajos académicos proporcionados por el WWF. Ofrezco un análisis de mis hallazgos, además de situarlos dentro del trabajo académico más general sobre los movimientos sociales y el desarrollo. El estudio concluye observando la dificultad de situar al WWF dentro de las categorías generalmente reconocidas por el derecho internacional y el derecho municipal, y las distintas formas en que la praxis del WWF desafía las nociones recibidas sobre desarrollo económico y derechos humanos.

## LA DESCRIPCIÓN DE LA ESTRUCTURA Y LAS ACTIVIDADES DEL WWF

El WWF fue fundado en 1978 por su presidenta actual, la señora Jaya Arunachalam, y varias trabajadoras, principalmente como un sindicato de mujeres del sector informal con una membresía inicial de 800 personas. Desde entonces ha crecido hasta convertirse en un movimiento de más de 600.000 mujeres pertenecientes a tres Estados distintos del sur de la India: sus actividades se extienden a más de 2.061 pueblos y 1.651 suburbios en 4.158 áreas distintas, organizadas en 45.000 grupos al interior de 15 secciones. Con esas cifras, parece ser hoy el más grande movimiento de mujeres de la India, superando al mejor conocido y mucho más estudiado Self-Employed Women's Association (Asociación de Mujeres Autoempleadas; SEWA, por sus siglas en inglés).

Desde sus comienzos como pequeño sindicato de mujeres pobres organizadas en torno al problema del crédito, el WWF se ha ampliado para desempeñar múltiples funciones. Combina las actividades de una agencia de microcrédito y banca (hace préstamos); un sindicato (organizado para la negociación colectiva con el gobierno y el sector privado con el fin de conseguir mejores términos y condiciones laborales); una ONG de mujeres (comprometida con la defensa en foros públicos de cuestiones clave, la presentación pública de los problemas sociales de las mujeres y campañas en los medios de comunicación) y un movimiento sociopolítico de mujeres (que impulsa luchas colectivas de base contra estructuras patriarcales opresivas y otros obstáculos culturales y políticos, y que aporta un sentido de solidaridad entre las mujeres). Estas actividades reflejan el acuerdo del WWF sobre la necesidad de una aproximación holística e integral para lograr la solución de las variadas e interconectadas opresiones que enfrentan las mujeres trabajadoras pobres en su vida diaria: explotación de clase, jerarquías de casta, dominación masculina, deficiente salud y un mundo cerrado que las aísla y las hace vulnerables. Como resultado de ese reconocimiento, el WWF se estructura como sigue:

- a. Indian Cooperative Network for Women (Red Cooperativa India para las Mujeres; ICNW, por sus siglas en inglés). Se estableció como persona jurídica separada según las leyes del gobierno federal y tiene la responsabilidad de proporcionar microcréditos a las mujeres trabajadoras pobres. Originalmente se conocía como la Working Women's Cooperative Society (Sociedad Cooperativa de Mujeres Trabajadoras; WWCS, por sus siglas en inglés) y estaba registrada según el derecho del Estado de Tamil Nadu. Posteriormente, y para evitar el acoso que sufrían las afiliadas a la cooperativa por parte de los funcionarios del gobierno estatal, fue registrada bajo leyes federales.
- b. National Union of Working Women (Sindicato Nacional de Mujeres Trabajadoras; NUWW, por sus siglas en inglés). Se estableció como un sindicato para las mujeres trabajadoras pobres según la Trade Union Act (Ley Sindical), con el propósito de mejorar las condiciones de vida y laborales de las mujeres.
- c. El WWF como organismo de planeación familiar y de servicios de salud. Bajo la estructura organizacional del WWF, se han desarrollado diversos proyectos para proporcionar servicios de salud y promover la planificación familiar entre las mujeres trabajadoras pobres.
- d. El WWF como movimiento social y ONG. El WWF, registrado bajo la Societies Registration Act (Ley Sindical), desempeña el papel de una ONG en ámbitos como la defensa de intereses públicos, al mismo tiempo que moviliza a un gran número de mujeres en cuestiones culturales y políticas, como la división social por castas. En consecuencia, el WWF

ha realizado un gran número de matrimonios entre personas de distintas castas, y ha intentado activamente tener influencia en la opinión pública sobre los temas que le preocupan, usando los medios de comunicación cuando lo consideran necesario.

La estructura de todos los componentes mencionados se fusiona en una organización de 160 individuos como personal laboral y 174 organizadoras de área (elegidas de entre sus miembros), que son supervisadas por un Comité Permanente formado por siete miembros y una presidenta (Jaya Arunachalam, todavía hoy). Según Arunachalam y sus colaboradores, el 95% del personal del WWF proviene de la base, incluyendo los mandos intermedios. Sin embargo, sólo dos de las siete integrantes del Comité provienen de la base. Además, pareciera no existir ningún mecanismo para reemplazar a la presidenta. El personal y las organizadoras están muy motivadas y trabajan a cambio de un salario bajo: el personal recibe entre 1.500 y 3.500 rupias por mes<sup>1</sup> y las organizadoras reciben entre 300 y 500 rupias mensuales. La organización está razonablemente bien equipada, con dos automóviles todoterreno en las oficinas centrales y un todoterreno por sección. Los costos administrativos y de gestión parecen estar bien controlados, y no superan el 30%.

Como se ha observado, el propósito inicial del WWF era promover el estatus económico de las mujeres trabajadoras muy pobres del sector informal, organizándolas como trabajadoras de un sector específico y proporcionándoles crédito. Aunque más de 90% de las mujeres trabajadoras en la India pertenecen al sector informal, los sindicatos mayoritarios, dominados por hombres, no mostraron ningún interés ni en el sector informal ni en las mujeres. Además, los sindicatos estaban dominados por ideales izquierdistas de solidaridad de la clase trabajadora, lo que hacía que cualquier esfuerzo de las mujeres trabajadoras por organizarse como una categoría separada de trabajadores fuera sospechoso a sus ojos. Además, las mujeres en el sector informal, que laboran como vendedoras en mercados fijos o ambulantes, prestadoras de servicios en las ciudades, manufactureras domésticas y comerciantes al por menor, y también como trabajadoras agrícolas rurales, se enfrentaban a barreras y problemas específicos que surgían de su estatus como mujeres. Tales barreras incluían las de casta y de clase que restringían su movilidad, su comportamiento y su acceso a los recursos económicos, que tenían como resultado mantener a estas mujeres en el nivel socioeconómico más bajo, forzándolas a vivir en condiciones marginales y de supervivencia.

Así, el WWF tuvo inicialmente el objetivo de mejorar la seguridad económica de las mujeres pobres. Pero como ya se ha dicho, se vio rápidamente

<sup>1</sup> En el último año, la tasa de cambio rupia-dólar osciló entre las 45 y las 50 rupias por dólar (*N. del T.*).

te que las barreras que tenían que enfrentar las mujeres no eran puramente económicas, basadas en la clase, sino multidimensionales, en las cuales las normas culturales y los prejuicios, la opresión política y los rígidos estereotipos sociales contribuían a su situación de existencia marginal. Por lo tanto, se diseñó una aproximación integrada y holística, con la cual las mujeres combatieran todas esas formas de opresión, usando distintas tácticas, a través de subjetividades múltiples, para crear lo que Robert Chambers llama “contracultura” (citado en Unicef-WWF 1989). Ahora describiré en detalle el funcionamiento de los distintos componentes del WWF y ofreceré un análisis preliminar.

### *ICNW: el poder transformador de la libertad económica*

En la India, las mujeres han encontrado adicionalmente otras dificultades para participar como actores en el mercado. La estructura de la economía favorece los mercados de ventas al por mayor con líneas establecidas de bienes y crédito, que están usualmente monopolizados por los hombres. Además, se espera que las mujeres dediquen la mayor parte de su tiempo a las responsabilidades domésticas, lo que impone severos límites a la cantidad de tiempo que pueden dedicar a sus negocios. Existen también normas sociales rígidas acerca del tipo de negocios que pueden desempeñar “típicamente” las mujeres, lo que a menudo limita el rango de elecciones disponibles para ellas. En consecuencia, las mujeres suelen dedicarse al comercio de poco volumen, estacional o menor, que es considerado de alto riesgo crediticio. Para asegurarse la disponibilidad de ese crédito de alto riesgo, las mujeres solían confiar en prestamistas que cobraban intereses exorbitantes y que las dejaban en un endeudamiento severo. A pesar de la existencia de una banca pública que tenía la obligación de prestar a los pobres, las mujeres la encontraban indiferente frente a sus necesidades, impersonal y descortés debido a que la mayoría de ellas eran analfabetas. Los bancos no les concedían préstamos de buena gana sin que los hombres firmaran como garantes solidarios, ni tampoco estaban interesados en procesar el gran número de pequeños créditos que solicitaban las mujeres pobres, debido a la cantidad de documentación requerida en el proceso.

Como resultado, el ICNW proporciona crédito a las mujeres. El elemento clave en la estructura es el grupo vecinal para préstamos. Si alguien quiere unirse al WWF debe inscribirse como miembro de uno de estos grupos. Cada grupo está formado por entre diez y veinte miembros, todas mujeres del mismo vecindario. Cada grupo elige a su líder. Una vez que el grupo se ha formado, se registra en el WWF y cada una de las afiliadas diligencia una solicitud y paga una cuota de membresía muy baja (12 rupias al año). Las afiliadas deben atender regularmente a las reuniones de grupo, pagar los préstamos puntualmente y actuar como garantes

solidarias para los préstamos solicitados por otra de las participantes del grupo.

El procedimiento para los préstamos es el que sigue: todas las participantes del grupo presentan una solicitud conjunta para los préstamos, después de que la jefa del grupo haya evaluado la necesidad, capacidad y productividad de cada miembro, y de que todas las afiliadas hayan revisado la capacidad de las otras para producir ingresos. La jefa del grupo dirige las solicitudes a la organizadora de área local del WWF. Después, las solicitantes se dirigen a la oficina local del WWF para llenar una solicitud de préstamo simple, de una sola página, con la ayuda de la líder del grupo, la organizadora de área, la secretaria general y la agente de crédito. Esta última presenta la solicitud a las ramas locales de los bancos y mantiene informadas a las organizadoras del área, que acompañan a las solicitantes al banco en el día fijado para el desembolso del crédito y les ayudan a completar el proceso de presentación de los formularios adecuados. Los préstamos se toman a un interés del 4% con un plan a diez meses para la devolución del crédito. La líder del grupo recibe de las afiliadas el pago de las cuotas de los créditos y lo deposita en el banco.

Aunque el dinero procede de los bancos, el WWF, como intermediario, decide en última instancia quién recibe un préstamo y quién puede ser declarado en mora o reajustar su esquema de devolución del crédito. En este sentido, la forma de operar del WWF varía notablemente de la de los bancos comerciales. Por ejemplo, el WWF es flexible acerca de los propósitos para los cuales se pueden usar los créditos: una mayoría de las mujeres pobres desvía parte de los préstamos para necesidades de consumo (alimentos, vestido y también necesidades culturales como matrimonios y festividades). Los bancos comerciales no lo permitirían. El WWF también permite reestructurar los pagos por razones que podrían ser consideradas inadecuadas por los bancos: fluctuaciones en la provisión de bienes debido a inundaciones monzónicas, matrimonios, nacimiento de hijos, intervenciones médicas, accidentes y desastres o incluso festivales religiosos. Ello no afecta las tasas de devolución de créditos, que se sitúan en torno al 95%, mucho más altas que las de los préstamos bancarios comerciales ordinarios. Básicamente, todo el sistema funciona sobre la base de la presión de los pares, impulsado por un sentido de solidaridad que resulta de una comprensión especialmente sensible de los problemas reales de estas mujeres.

El problema del crédito es analizado normalmente sólo en términos económicos. Sin embargo, para el WWF y las mujeres que lo forman, su valor trasciende la racionalidad económica. Para el WWF, la capacidad de proporcionar crédito es la base de su potencial de movilización, puesto que muchas mujeres se inscriben en el WWF principalmente para tener acceso al crédito. Para las mujeres miembros del Foro, el crédito tiene efectos

significativos, y a veces inesperadamente positivos, en su estatus doméstico y social, además de un impacto indudablemente beneficioso en su salud y su seguridad económica. Las mujeres y sus familias comen mejor, pueden prescindir de los prestamistas e invierten en mejores ropas, medicinas, educación y joyería (que es una forma fundamental de ahorro en la India), además de mejorar y diversificar sus negocios. La presencia del WWF ha eliminado la necesidad de cogarantes varones para los préstamos, liberando a las mujeres de su dependencia de los hombres. Muchas afiliadas al WWF informan que según aumenta su capacidad para negociar como producto de su solidaridad, han obtenido una mayor confianza, respeto y poder al interior de sus familias y de sus comunidades. En otras palabras, los efectos simbólicos de esos nuevos roles han tenido consecuencias sociales y políticas imprevistas pero bienvenidas. También han tenido un notable impacto en las actitudes y las personalidades de muchas de estas mujeres, debido al sentido de poder y de responsabilidad que les ha proporcionado el WWF.

### NUWW: el suministro de ideología

Aunque el NUWW tiene programas específicos para sus miembros, como esquemas de pensión y seguros, programas de salud y educación para la rehabilitación del trabajo infantil, la principal razón de su existencia parece ser suministrar una ideología de centroizquierda al movimiento. La organización de las mujeres bajo la forma de un sindicato permite que éstas se comprometan con sus programas, adquiriendo conciencia de clase. Ello diferencia al WWF de los movimientos puramente basados en la identidad o creados únicamente para luchar por resolver un problema concreto. A primera vista, parecería paradójico que una organización de microcrédito y préstamo se comprometa con una ideología izquierdista. Pero si miramos más de cerca, basándonos en las entrevistas con las mujeres, al igual que en la observación de su estatus socioeconómico dentro de la estructura general de las relaciones económicas del sur de la India, se hace obvio que para poder tener éxito, las otras actividades del WWF (crédito, cambios sociopolíticos, lucha cultural, defensa legal, etc.) necesitan ser formuladas de modo contrapuesto al tipo particular de capitalismo que prevalece en India meridional. El WWF parece creer que es posible esa formulación contrapuesta, situándose en otros niveles distintos de identidad: un sindicato de clase consciente e izquierdista. Mientras que esta identidad organizacional le proporciona ideología, orientación política y una forma organizativa al WWF, debe destacarse que no está afiliado a ningún partido político de izquierda, ni tampoco como sindicato hace maniobras para capturar el poder político de su base.



## Movimiento: movilización política y social, lucha cultural e identidad

Como gran colectividad con más de 591.000 afiliadas, el WWF es el movimiento de mujeres más grande de la India. Su personal y sus líderes son perfectamente sabedores del papel crucial que tiene la identidad en su éxito. La fuerte ideología promujer que ha demostrado tener, ha proporcionado un sentido de solidaridad y autoconciencia en las mujeres, además de colocar los cimientos para varios programas promujer que a su vez impulsan la movilización y permiten organizar luchas populares. Que la identidad de la mujer sea la médula del Foro, le ha permitido ampliar sus actividades a otras áreas del país, cultural y lingüísticamente diferentes. Como ejemplo se puede citar la expansión del WWF a la comunidad de mujeres artesanas bordadoras de Narsapur en Andhra Pradesh (un estado vecino) y a la comunidad de mujeres rurales no agricultoras del distrito de Bidar en Karnataka (otro estado vecino).

Aunque la movilización basada en la identidad ha sido exitosa para el WWF, debe señalarse que las causas de su expansión han sido sustancialmente distintas. En el primer ejemplo de esa expansión (el distrito de Dingidul en Tamil Nadu), las actividades del WWF, como los esquemas de empleos no agrícolas para mujeres rurales, comenzaron por el hecho de que los antepasados del marido de Jaya Arunachalam poseían tierras ancestrales en esa área. Al menos en otros tres ejemplos (Adiramapattinam en Tamil Nadu, Narsapur en Andhra Pradesh y el distrito de Bidar en Karnataka), las actividades dirigidas a las mujeres pescadoras, las artesanas bordadoras y las mujeres rurales agrícolas (respectivamente) fueron producto de las intervenciones de las agencias internacionales para el desarrollo (FAO, ILO/Fundación Ford y Unicef, respectivamente). Por lo tanto, el WWF no se amplió espontáneamente hacia esas áreas porque fuera “un movimiento de mujeres”, sino como producto de una configuración compleja de intervenciones externas, movilizaciones internas (fundamentadas ambas en la percepción de que el WWF es un movimiento basado en la identidad), conexiones accidentales o personales y otros factores similares. La historia de esta micropolítica es fascinante en sí misma y merece un estudio futuro más profundo.

Se puede pensar que muchas de las actividades del WWF implican luchas en el terreno cultural, por el hecho de que intenta conseguir cambios sociopolíticos profundos que buscan alterar las relaciones de poder entre sexos en la sociedad del sur de la India. A pesar de ello, muchas de las afiliadas y del personal del WWF parecerían tener un interés limitado en los temas culturales, al percibirlos como algo periférico a sus actividades principales. Según ellas, sus actividades se concentran en la cultura a través de la educación y la formación (usando afiches, obras de teatro etc.),

porque intentan concienciar a las mujeres y a los hombres de las consecuencias negativas de las instituciones opresivas como la casta. Ello puede contrastarse con la forma culturalmente neutra en la cual interpretan su principal foco de actividad, es decir, la promoción de la libertad económica de las mujeres, o también el impulso ideológico y cultural de la práctica moderna del “desarrollo”, de la cual las actividades del WWF son parte integral en el sur de la India<sup>2</sup>.

Por lo tanto, el WWF exhibe algunas características de los movimientos sociales y parece carecer de otras. En su uso de la movilización sobre la base de la identidad, en su fluidez y en la fragmentación de sus miembros, en su compleja relación con el gobierno y el Estado (de la que hablaremos más), y en los vínculos transnacionales que ha creado (como movimiento de mujeres, como sindicato y también como institución alternativa para el desarrollo) es claramente un movimiento social.

### La ONG de las mujeres: constitución legal, financiación extranjera, construcción de la coalición

Como señaló Eric Hobsbawn alguna vez, el talón de Aquiles de cualquier movimiento social es la falta de institucionalización. Mientras que la naturaleza fluida y fragmentaria de un movimiento social permite su difusión, la falta de un canal institucional a través del cual la energía del movimiento pueda conducirse puede ocasionar la disipación de la dirección y el ritmo del movimiento. Por ello, muchos académicos han destacado las funciones útiles que desempeñan las ONG: a menudo inician o sostienen movimientos sociales (Lehman 1990) o pueden ser los vehículos institucionales para la protesta y la acción colectiva (Diani 1992). En consecuencia, no es sorprendente que el WWF también se encuentre registrado como ONG. Como se explicó, el WWF se encuentra registrado bajo una ley federal central para poder escapar del acoso al que le sometieron los funcionarios del Estado de Tamil Nadul. Ello suministra un ejemplo interesante del espacio político institucional que proporcionan los vacíos y las ambigüedades en el sistema legal (en este caso, enfrentando al gobierno estatal contra el central) y que pueden ser explotados por las ONG como el WWF.

Además de la identidad institucional y de la capacidad organizacional que provee la constitución legal como ONG, el WWF se beneficia de otras formas de su estatus de ONG. Primero, permite la construcción de coaliciones con grupos similares en la India y fuera de ella, como se apuntó en la sección anterior. Esta construcción de coaliciones con grupos de mujeres y grupos para el desarrollo le da al WWF mucha más fuerza y visibilidad

<sup>2</sup> Son numerosas las obras académicas que están publicándose recientemente sobre críticas culturales de las ideas e instituciones del desarrollo. Son ejemplos destacables Ferguson (1994) y Escobar (1995).

frente al gobierno. Además, su posición como ONG de mujeres también le proporciona un espacio ideológico y político que le permite manejar la retórica de los derechos humanos (libertad de asociación y de igualdad de género). Segundo, facilita la financiación de los donantes, al presentarse como una “ONG de mujeres” o una “ONG para el desarrollo”. Dentro del clima actual de fascinación duradera que tienen las instituciones del desarrollo con la retórica de desarrollo participativo y de base, la identidad como ONG es estratégicamente útil para el WWF<sup>3</sup>. Su éxito en este sentido se puede observar echando un vistazo al número de donantes que tiene: los ejemplos incluyen (además del gobierno central y varios gobiernos estatales) instituciones domésticas como el SIDBI (Small Industries Development Bank of India), el NADB (National Development Bank) y el Nabard (Nacional Bank for Agriculture and Rural Development); el gobierno holandés, ayuda alemana, la Fundación Ford, SIDA, OIT, Unicef; UNFPA (Fondo de las Naciones Unidas para la Población) y el PNUD. Debe también indicarse en este momento que, según el personal del WWF, no ha habido ningún debate interno serio dentro del movimiento acerca de los pros y los contras de la financiación extranjera. Ello puede contrastarse, por ejemplo, con otros movimientos indios u ONG que siguen siendo muy sensibles a todo el tema de la financiación extranjera, y que se oponen fuertemente a la financiación bilateral.

## LA METODOLOGÍA DE TRABAJO: LAS RESPONSABILIDADES POPULARES

Existen varias tendencias comunes que se pueden ver en la metodología de trabajo del WWF. Su movilización se apoya sobre una idea de identidad, sus fundadoras tienen la misma base de clase que la población objeto, los contactos iniciales se realizan mediante una oferta de crédito para el empleo, sus tácticas tienen una base local y se encuentran culturalmente bien sintonizadas con las realidades de poder en el área, sus fines son realistas y se basan en la necesidad y, finalmente, su estructura organizacional se funda en el principio de promover que las bases ocupen el liderazgo. Este último aspecto de la metodología de trabajo es también muy importante, puesto que proporciona legitimación externa y credibilidad interna al WWF.

En el WWF, la división del trabajo entre su personal refleja las realidades de la sociedad del sur de la India en la que debe trabajar. Las líderes, que son bien educadas y pertenecen a las clases y castas altas, se encuentran a cargo de las relaciones públicas, incluyendo los medios de comunicación, las relaciones con el gobierno y las agencias internacionales (como

<sup>3</sup> Para un análisis exhaustivo sobre la discusión como ONG, véase Fisher (1997).

interlocutores), y de la planificación política. Las administradoras intermedias, que tienen estudios y pertenecen a las clases medias inferiores (pero proceden de varias castas), están a cargo de la puesta en marcha de programas y proyectos, la administración, la contratación y los vínculos con los funcionarios locales. Las afiliadas de base, la mayoría de ellas analfabetas y pertenecientes a las comunidades más pobres y más explotadas y a las castas más bajas, son las beneficiarias: ellas son las “mujeres trabajadoras”. Esta alianza de mujeres de distintos estratos de la sociedad ha funcionado en beneficio del Foro.

Esta metodología la hace muy diferente de una ONG (que suele elegir entre la defensa pública de intereses colectivos y la prestación de servicios) o de un sindicato (negociación colectiva). De hecho, su metodología, unida a sus formas híbridas de organización, hace imposible categorizar al WWF como una entidad específica.

## LA RELACIÓN CON EL GOBIERNO Y LOS PARTIDOS POLÍTICOS

A pesar de la denominación de “no gubernamental”, las ONG (y los movimientos que constan de ONG) tienen a menudo relaciones complejas, ambivalentes y dinámicas, a veces cooperativas y a veces contenciosas, con el gobierno (Fisher 1997, 451). Sin duda, ese es el caso del WWF. Generalmente, sus actividades orientadas hacia el desarrollo, como el crédito, la salud y los programas de control de natalidad, se organizan en conexión íntima con los objetivos para el desarrollo y las actividades del gobierno, mientras que sus esfuerzos en defensa de intereses públicos como ONG, al igual que su movilización como movimiento social, están con frecuencia en tensión con el gobierno. Cuando organiza una marcha en contra de las subidas de las tarifas de los autobuses o a favor de un programa gubernamental para los habitantes de los suburbios, el WWF se enfrenta a poderosos grupos de interés dentro del gobierno que trabajan para frustrar sus objetivos.

Sin embargo, esta tensión ha sido y es constructiva para el WWF, en cuanto los métodos de resistencia usados y sus objetivos se han encontrado dentro de los parámetros aceptados por el gobierno. Podría compararse, por ejemplo, con las hostilidades exhibidas por el Estado hacia las actividades de un movimiento muy distinto, el Narmada Bachao Andolan (NBA), que muestra una crítica y oposición radicales a una actividad de desarrollo específica deseada por el Estado, en este caso, la construcción de represas<sup>4</sup>. Ese no es el caso con el WWF, que es percibido por el gobierno como un

<sup>4</sup> Sobre la construcción de la represa de Narmada y las luchas en torno a ella, véase Fisher (1995). Para la lucha jurídica emprendida por el movimiento contra la represa y la forma como ella ilustra el potencial y las limitaciones del derecho dentro de la globalización contrahegemónica, véase Rajagopal (2005).

movimiento (o ONG) “blando” y que utiliza al gobierno como vehículo para promover sus propias actividades.

El único ejemplo importante de conflicto real entre el WWF y el gobierno parece haber ocurrido con el gobierno de Tamil Nadu, durante la administración de la primera ministra Jayalalitha. En ese entonces, las afiliadas y el personal del WWF alegaron estar sufriendo el acoso de los funcionarios gubernamentales, que estaban intentando controlar todas las cooperativas en el Estado, incluyendo las del WWF. Gracias a su experiencia, el WWF se registró bajo una ley federal central como la ICNW, lo que le permitió escapar al control gubernamental de Tamil Nadu.

Resumiendo, aunque las actividades iniciales del WWF, incluyendo su habilidad para organizarse libremente, no podrían haber existido sin el espacio público provisto por el sistema político y legal indio<sup>5</sup>, la experiencia con la administración de Tamil Nadu muestra también cómo los gobiernos creen frecuentemente que las ONG socavan la hegemonía del Estado e intentan someterlas a su control (Fisher 1997, 451). Finalmente se debe observar que el WWF ha tenido un éxito vacilante a la hora de influenciar las políticas o la legislación gubernamental a largo plazo y muy poco impacto en los procesos y estructuras políticas. Como ya se ha explicado, gran parte del trabajo del WWF se encuentra en línea con los programas gubernamentales y con sus objetivos, aunque en ciertos casos, como la protesta contra las alzas en las tarifas del transporte por autobús, su acción ha obligado al gobierno a dar marcha atrás en sus decisiones.

En cuanto al impacto en las estructuras y procesos políticos, casi dos décadas de activismo de las mujeres del WWF no han modificado el equilibrio político de fuerzas, la cultura política, el número de mujeres en la política o los temas de la agenda pública del Estado de ninguna forma significativa, lo que es reconocido llanamente por los miembros del personal del WWF. Este hecho contrasta con la retórica de celebración de la sociedad civil, de la democratización o de una cultura política alternativa, con las cuales se saluda muchas veces a las ONG como el WWF. Lo que está más cerca de la verdad es que el WWF es un movimiento social moderado que, sin embargo, tiene algún potencial radical a largo plazo para alterar las relaciones de poder en la sociedad.

Finalmente, el WWF no se encuentra afiliado a ningún partido político, aunque su presidenta, la señora Jaya Arunachalam, sea desde hace mucho tiempo miembro del partido del Congreso, lo que le ha proporcionado un espacio político e institucional. El aspecto interesante de la posición actual del WWF hacia los partidos políticos es que está sometándose a un autoexamen para considerar si lanza un partido político nacional. Sus líde-

<sup>5</sup> Una observación hecha por Banuri (1993, 49-67).

res han comenzado a mirar modelos de partidos progresistas en otros países, como los Verdes en Alemania.

## RETOS PLANTEADOS POR EL WWF A LOS PARADIGMAS EXISTENTES

Este estudio acerca del WWF ha hecho surgir numerosas preguntas que van al centro de varias nociones comúnmente aceptadas en distintas disciplinas y campos. Aunque este estudio no es el lugar para examinar esos desafíos en gran detalle, los ejemplos que siguen se pueden considerar como una muestra de los tipos de retos que plantean los movimientos sociales, como ya lo he mostrado en capítulos anteriores.

### Reto para las ideas de crecimiento económico y de desarrollo

La praxis del WWF desafía fundamentalmente varias ortodoxias acerca del crecimiento económico. Primero, el éxito del reto del WWF a la visión dominante de que la industrialización intensiva es el único modelo de crecimiento económico. Las mujeres urbanas y rurales muy pobres que forman el WWF muestran que es posible una actividad económica viable en el sector informal de una forma autosostenible y productiva, que se ajuste a los fines de desarrollo.

Segundo, el énfasis del WWF en apoyar empresas económicas ya existentes de mujeres, en lugar de intentar darles formación profesional y crear nuevos trabajos, está en contra de una de las ortodoxias del crecimiento económico, que sostiene que los trabajadores del sector informal necesitan desplazarse al sector formal a través de la creación de trabajos (una política de trabajo y empleo) y formación profesional. Estas ortodoxias generan el impulso para la imposición de un modelo de crecimiento económico de capital intensivo que termina declarando que las empresas pequeñas (comercio al por menor, venta ambulante) son ilegales y las reemplaza por unidades mayores más “viables”.

Tercero, la praxis del WWF también muestra que su orientación de base y su aproximación participativa funcionan mejor que los esfuerzos para el desarrollo de arriba hacia abajo guiados por el gobierno. A pesar de la retórica de la participación, las instituciones para el desarrollo y los gobiernos todavía tienen pendiente la cesión a los movimientos de base del control sobre las actividades para el desarrollo. El experimento del WWF se puede usar, por ello, para desafiar ese control.

### Reto para los derechos humanos

La teoría y la práctica de los derechos humanos han tenido siempre problemas para acomodar en su interior a los grupos o actividades que no están

principalmente dedicados a las libertades civiles en el sentido tradicional occidental. Así, mientras que la libertad inicial de asociación de las afiliadas al WWF y su compromiso con la igualdad de género serían considerados como “genuinos” derechos humanos por la mayoría de los académicos y activistas de derechos humanos, la mayor parte de las actividades del WWF (como la promoción de la libertad económica, sus actividades sindicales, los programas de planificación familiar y salud, la cooperación con el gobierno o las actividades inspiradas culturalmente como los matrimonios entre castas) no serían consideradas como tales.

El movimiento de derechos humanos predominante permanece atrapado en una versión del liberalismo que le hace imposible comprender adecuadamente lo que hace el WWF. El discurso de los derechos humanos no se preocupa de la libertad económica porque su principal interés son los derechos civiles y políticos (los derechos económicos que son “progresivamente realizables”); no presta atención a la sindicación de los comerciantes (a pesar de su silencio comprometedor) porque no ve ningún problema de clase ahí (y es de hecho procapitalista, como algunos han sostenido); trata los programas de planificación familiar y para la salud como “puros” programas para el desarrollo (con su presuposición liberal de que existe una división entre la política y la economía); no puede comprender cómo las actividades de derechos humanos podrían conducirse en cooperación con el Estado (debido a su prejuicio antiestatal); y, por último, se ha preocupado tradicionalmente de la cultura sólo con el propósito de negar su validez (probando su propia universalidad en ese proceso). La praxis del WWF causa una incomodidad intensa al pensamiento predominante de derechos humanos. Ello explica de manera parcial por qué el WWF prácticamente no tiene vínculos con los grupos de “derechos humanos” en la India.

### Reto para los movimientos y grupos feministas

La mayoría de las ONG occidentales de mujeres y muchas en la India se han interesado fundamentalmente por la política de los derechos, concentrando sus principales actividades en torno a los cambios políticos y legislativos de arriba hacia abajo, ejecutados por el Estado. Estas ONG han sido formadas tradicionalmente por mujeres de la élite, pertenecientes a las clases o castas más altas, y trabajan por la “mejora” de las mujeres menos afortunadas de clase o casta baja. Además, las ONG de mujeres también han asumido normalmente una línea dura hacia las cuestiones culturales, tratándolas, como merecen a menudo, como obstáculos que una retórica universal de los derechos de las mujeres tiene que superar. Al menos en todos estos aspectos, el WWF es señaladamente distinto. Sus miembros no se preocupan de los derechos, sus actividades están orientadas hacia la base y son iniciadas por ella. El 95% de las afiliadas al WWF proceden de

las castas más pobres y explotadas de la sociedad y trabajan para su propio “ascenso social”. La práctica del WWF también es trabajar respetando las normas culturales de las áreas donde actúa, en la medida en que ello sirva a sus objetivos generales. Estas diferencias son tal vez las razones por las cuales otros grupos no consideran que el WWF sea un grupo feminista.

## Reto al derecho internacional

Recientes trabajos sobre las relaciones internacionales<sup>6</sup> y el derecho internacional<sup>7</sup> han destacado la existencia en aumento de redes transnacionales, constituidas por ONG locales e internacionales y por movimientos sociales, agrupadas en torno a un problema social, como prueba de una sociedad civil internacional emergente y como instrumentos de gobierno global. Como he argumentado, una noción esencial detrás de esa imagen del orden mundial es que la soberanía y los Estados se han fragmentado y que las ONG y los movimientos sociales forman parte de redes de gobierno global, agrupadas en torno a problemas sociales distinguibles, que se apoyan mutuamente para administrar el mundo. Según esa teoría, las ONG y los movimientos se encuentran a la vanguardia del nuevo orden internacional. Otra presunción liberal esencial de ese nuevo orden se apoya en la creencia de que las afiliaciones planetarias (como las que giran alrededor de la identidad de género, el medio ambiente o los derechos humanos) están enfrentándose a las identidades nacionalistas locales, que se sustentan en la idea de cultura. Además, incluso si el derecho internacional ha celebrado la aparición de redes transnacionales, también ha fomentado el régimen jurídico necesario para la universalización de la democracia liberal occidental y del capitalismo de corte occidental. Por lo tanto, los juristas afirman que ha surgido un “derecho” al gobierno democrático (al estilo occidental)<sup>8</sup> y los internacionalistas se ocupan de la construcción de la OMC, tal vez el mayor experimento institucional internacional en el periodo posterior a la Guerra Fría, creada solamente para la promoción del capitalismo al estilo occidental.

La praxis del WWF muestra, sin embargo, que muchas de estas afirmaciones y concepciones acerca de un nuevo orden mundial son inadecuadas, prematuras, imprecisas, contradictorias o imposibles en la práctica. Mientras que el WWF ha construido sin duda vínculos transnacionales con grupos para el desarrollo y de mujeres, como se ha mencionado anteriormente, no es en absoluto exacto decir que esos vínculos representan los cimientos de redes globales duraderas y estructuradas que puedan efec-

<sup>6</sup> Véanse, p. ej., Lipschutz (1992) y Sikkink (1993).

<sup>7</sup> Véanse, p. ej., Slaughter (1997) y Charnowitz (1997).

<sup>8</sup> Véase Franck (1992).



tuar realmente tareas específicas. Pero lo que es más importante, la naturaleza de las actividades del WWF muestra que, lejos de fragmentar la soberanía, refuerza su valor y centralidad en la vida de la gente, especialmente si uno comprende la soberanía en un sentido foucaultiano como capacidades de gobierno (y no en el sentido liberal de superioridad formal en una esfera independiente). La afirmación acerca de las afiliaciones planetarias también parecería enormemente exagerada con respecto al WWF. Suficientemente difícil encuentran ya sus miembros llevar su actividad a regiones culturalmente distintas en el sur de la India donde se hablan distintas lenguas. Sería absolutamente impreciso decir que las afiliadas al WWF o sus líderes abrigan grandes visiones globales acerca de la solidaridad de género.

Por último, debe observarse que la ejecución real de los modelos político-económicos que en la actualidad están siendo promovidos por Occidente muy probablemente causará un gran daño a las actividades del WWF. La Nueva Política Económica que se inauguró en el verano de 1991 en la India y que refleja el Consenso de Washington acerca de la privatización, la mercantilización de la sociedad, la liberalización, la estabilización y el ajuste estructural han tenido un serio impacto en la vida de las mujeres pobres que son miembros del WWF. Los ejemplos incluirían: la subida de los costos de transporte (para los vendedores de vegetales y pequeños comerciantes) que surgieron de un recorte de los subsidios; un menor acceso de las mujeres a los recursos y a la información debido a la pérdida de empleos fuera de la casa, viéndose, por lo tanto, constreñidas nuevamente a formas de producción domésticas; un menor acceso a la nutrición y a las necesidades básicas, como la comida, el vestido, la vivienda y el agua, debido a la inflación causada por la privatización; un menor acceso a la educación superior debido a la privatización, puesto que los padres prefieren enviar a sus hijos al colegio en lugar de a sus hijas debido a los altos costos; recortes en el presupuesto de los programas no formales y de alfabetización de masas. Estos cambios han hecho que el WWF tenga mucha más dificultad para alcanzar sus objetivos y cumplir con sus fines.

Igualmente, la promoción del modelo democrático liberal occidental y universal, de la variedad estadounidense, ha tenido también serias consecuencias: despolitizar las cuestiones que habían estado en el centro de las actividades del WWF, como la libertad económica; destacar la importancia de las ONG y de la financiación extranjera como una verdadera medida de libertad; reemplazar una visión que pretende dar poder real a las mujeres en distintos ámbitos de la sociedad por una visión de los derechos de las mujeres que se conforma con la no existencia de discriminación, que es una visión mucho más pobre; finalmente, tratar como erróneas todas las intervenciones políticas y económicas generadas a partir de consideraciones culturales y sustituirlas por un modelo supuestamente universal (occidental).

Las observaciones que acabo de hacer indican la necesidad de una seria mirada a la orientación política e ideológica del derecho internacional. Si éste quiere celebrar los movimientos populares y la aparición de una sociedad civil internacional, necesita realizar un autoexamen de sus concepciones ideológicas y políticas, o si no sus objetivos están en conflicto con su ser.

## Reto para el derecho doméstico

La praxis del WWF ha expuesto abiertamente las debilidades del régimen legal indio en muchas áreas. En la banca, los éxitos del WWF han sido la prueba del fracaso de las presunciones que están detrás de la normativa bancaria tradicional, con sus limitados criterios para la concesión de créditos, acerca de las actividades del mercado que se consideran beneficiosas o de la razones que se aceptan para la reestructuración de créditos, por no mencionar el elitismo machista hacia las mujeres rurales pobres. Estas presunciones muestran la necesidad de que los bancos se examinen seriamente para orientarse más hacia la gente y ser más eficientes.

En el derecho laboral, otra vez, los éxitos del WWF son prueba evidente del fracaso de esa rama del derecho al igual que del fracaso de la izquierda india. En general, es una crítica bien conocida contra el régimen jurídico laboral indio que la sindicalización ha fracasado en ese país. Se podría añadir que así es en el caso de las mujeres y de aquellos que trabajan en el sector informal. El WWF ha demostrado que la naturaleza de las consideraciones de género presentes en el régimen legal laboral en la India también necesita una reforma fundamental.

Desde una perspectiva de los derechos humanos y las libertades civiles, la experiencia del WWF con el gobierno indio ha mostrado la necesidad de una protección jurídica más integral de la libertad de asociación en los niveles centrales y estatales, al igual que de los mecanismos de control y cumplimiento de los derechos.

Desde el punto de vista de la planeación urbana y ciudadana, los logros del WWF prueban a su vez el pésimo desempeño de los gobiernos locales y estatales del sur de la India a la hora de satisfacer las necesidades básicas, como agua potable, alojamiento o servicios de salud. La presencia del WWF ha proporcionado una mejor salud, higiene y oportunidades de empleo a las mujeres en los barrios pobres, por ejemplo. Sin embargo, este hecho apenas se refleja en la legislación local relativa a las ciudades y pueblos, tanto en la asignación de responsabilidades (el principio básico es que esas responsabilidades son de los gobiernos locales más que de las organizaciones de la sociedad civil) como en los métodos de puesta en práctica.

Así, la praxis del WWF ha creado una crisis seria en muchos de los regímenes jurídicos domésticos, que necesita ser abordada rápida y efectivamente.

## CONCLUSIÓN

Este capítulo es un esfuerzo preliminar por entender el movimiento de mujeres más grande de la India, el WWF, en el contexto del trabajo académico sobre desarrollo, movimientos sociales y derecho, al igual que dentro de los cambios económicos y políticos que están ocurriendo en este momento en la India. Esta investigación muestra que la praxis del WWF plantea serios retos a las nociones aceptadas de desarrollo económico, derechos humanos, derecho internacional y derecho doméstico. También muestra que mientras que el WWF tiene un gran potencial radical a largo plazo, es poco realista verlo como algo más que un movimiento social moderado. El estudio de caso revela las formas en que los movimientos sociales basados en la identidad, como el WWF, suponen un reto para las estructuras económicas y jurídicas existentes, como parte de su proceso de supervivencia en los márgenes extremos de las sociedades periféricas.

He sugerido que estos retos causan una incomodidad intensa a las ideas aceptadas en el derecho, los derechos humanos y el desarrollo económico, aunque los métodos, las acciones y los fines del WWF sean muy poco radicales (como si lo son los del NBA, por ejemplo). Los discursos tradicionales acerca de la liberación, el desarrollo y los derechos humanos no tienen casi nada que ofrecer a las mujeres que forman parte del WWF. En lugar de ello, estas mujeres han construido su propia versión de la resistencia, que permanece incomprendible a las narrativas reconocidas de liberación. He intentado recuperar esa narrativa alternativa de resistencia e inscribirla en el propio texto del derecho.