

El Otro Derecho
es una revista editada por
el Instituto Latinoamericano
de Servicios Legales
Alternativos ILSA

Editora:
Margarita Flórez
Consejo Editorial:
Mauricio Sanabria
Germán Burgos
Luis Carlos Arenas
Héctor Moncayo
Margarita Flórez

ILSA
Presidente:
Fernando Rojas
Director:
Héctor León Moncayo

Junta Directiva:
Elsie Monge
Fernando Rojas
Carlos Federico Marés
Manuel Jacques
Valdemar de Oliveira
Ramón Custodio
Debra Evenson
Wendy Singh
Gladys Acosta
Octavio Carsen
Clarence Dias

Equipo Ilsa Bogotá:
Margarita Flórez
Amanda Romero
Amparo Rojas
Héctor Moncayo
Gladys Acosta
Germán Burgos
Carlos Alberto Ruiz
Mauricio Sanabria
Luis Carlos Arenas
Mara Bird
Ruthy de Moncayo
Leonel Suárez
Gloria González

Producción:
Marta Rojas

Corrección:
Emma Ariza

**Fotomecánica e
Impresión:**
Dupligráficas

ILSA:
Calle 38 No. 16- 45
Tels.: (571) 2884772-
2883678- 2880416- 2455955
Correo electrónico:
Ilsabog@ax.apc.org
Fax: 2884854
A.A. 077844
Bogotá, Colombia

PRESENTACIÓN

5

Promoción integral de los derechos humanos
en América Latina: acción coordinada de las ONG

DEBATES

9

Las políticas sociales en los años noventa:
nuevos retos para el trabajo de los grupos
de derechos humanos

Luis Carlos Arenas Monsalve
Mauricio Sanabria F.

37

Acerca de la incorporación de los derechos
económicos, sociales, culturales e indígenas
a la labor de las organizaciones
de derechos humanos en el Perú

Eduardo Cáceres Valdivia

63

Estudio para la formulación de indicadores
de género en el movimiento de derechos humanos
de América Latina

Verónica Matus Madrid
con la colaboración de *Ana Cáceres*

INDICIOS

89

Los derechos económicos, sociales y culturales
en México. Reflexiones sobre los últimos años

Angélica Cuéllar Vázquez
Jorge Mayes Villareal

REFLEXIONES

125

Los derechos indígenas en el Ecuador

Alain Dubly, Alicia Granda,
Estela Garzón, Pablo Ortiz

Promoción integral de los derechos humanos en América Latina: acción coordinada de las ONG

El Proyecto "Promoción integral de los derechos humanos en América Latina: acción coordinada de las ONG" se inició en el mes de octubre de 1993, con el apoyo del Colombia Desk de la Comisión de las Comunidades Europeas.

El Proyecto consiste en una serie de acciones de carácter propositivo para evaluar la eficacia de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos, junto con la manera como las organizaciones no gubernamentales de la región han incorporado en su agenda los derechos económicos, sociales y culturales.

Para alcanzar esta meta, ILSA planteó la necesidad de impulsar entre organizaciones de derechos humanos de la región una reflexión sobre la reformulación de la causa de los derechos humanos.

El procedimiento para la realización de estos objetivos incluía dos componentes: el investigativo y el organizativo-educativo. El primero comprendía una serie de trabajos representativos en la región sobre los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos y los derechos económicos, sociales y culturales, y el segundo, organizado mediante dos reuniones regionales (al inicio y al final del proyecto), una labor de educación para difusión de los resultados y, por último, una reunión con ONG de Europa sobre el tema de la condicionalidad y los derechos humanos.

Las investigaciones fueron encomendadas a expertos de ONG de derechos humanos, académicos o centros de investigación y educación, con los que se organizaron los talleres en los que participaron delegados tanto de sectores populares como de los organismos de derechos humanos y fueron presentadas como insumos en los *Talleres*, entre los meses de julio y noviembre de 1994.

Los temas de los documentos de investigación seleccionados fueron: efectos de la integración en los derechos económicos, sociales y culturales de la región caribeña; la condicionalidad y los derechos humanos; evaluación de los

sistemas nacionales de protección de los derechos humanos (Colombia, ILSA); derechos indígenas como derechos humanos en el Ecuador (se propuso como institución a la Cedhu); impacto de la violación a los derechos económicos, sociales y culturales en el sistema nacional de protección en Venezuela; incorporación de la lucha por los derechos económicos, sociales y culturales e indígenas en las organizaciones tradicionales de derechos humanos en el Perú; indicadores para medir la exigibilidad de los derechos humanos de las mujeres en América Latina y el Caribe; procesos de paz y reconocimiento de los derechos de la población indígena en Guatemala; el desmonte de los sistemas de seguridad social del Estado y su efecto en los derechos humanos en Chile; movimientos sociales frente a la apertura económica y respuesta represiva del Estado argentino; nuevas formas de violaciones a los derechos humanos en el contexto urbano en el Brasil; vigencia de las reformas agrarias en América Latina y violencia en el campo; indicadores para medir la incorporación de la perspectiva de género en el movimiento de derechos humanos en América Latina y el Caribe.

A partir de los resultados obtenidos y de la investigación propia, a ILSA se encargarían como documentos globalizadores:

- * Evaluación de los sistemas nacionales de protección de los derechos humanos en la región. Tendrá como referencia necesaria el empleo de los sistemas internacionales de protección, para dar sentido al análisis de los sistemas nacionales y su eficacia.
- * Análisis del desarrollo jurídico de los derechos económicos, sociales y culturales y su incorporación en las agendas de las ONG regionales. Frente a la Cumbre Social de Copenhague, la investigación sobre derechos económicos, sociales y culturales se considera muy importante, por lo que los ejes de los talleres deberían estar centrados prioritariamente en este tema, más que en el anterior.

Al plantear su propuesta de adelantar una investigación con carácter propositivo, ILSA apuntaba a resaltar que ésta significa un aporte específico de América Latina a la causa de los derechos humanos en el mundo, como en efecto creemos haber intentado.

Si advertimos el contexto de empobrecimiento progresivo de vastos sectores sociales latinoamericanos, así como los efectos negativos de periodos dictatoriales o de aguda represión interna, que llevaron a un resquebrajamiento del teji-

do social, los talleres y las investigaciones han contribuido -en la medida de sus posibilidades- a plantear que los derechos humanos integrales pueden ser una efectiva entrada para una nueva metodología del trabajo popular en América Latina.

Ello es así porque sus características dan lugar al reencuentro de sectores sociales disímiles alrededor de causas comunes, por cuanto los afectan por igual, como por ejemplo, la pérdida de la soberanía nacional ante los tratados de integración económica impuestos por otros, la ruptura de los lazos de solidaridad por la fragmentación de las causas de los derechos humanos y la pérdida del sentido político transformador que éstas tienen en nuestro medio.

El Proyecto arroja algunas conclusiones preliminares que tienen que ver con una percepción de las organizaciones y personas que defienden los derechos humanos en América Latina y el Caribe en cuanto a transformaciones fundamentales en las relaciones internacionales, básicamente mediatizadas por el mercado, en el que los derechos individuales y los derechos colectivos cobran nuevas dimensiones.

La contradicción aparente entre una expansión cada vez más grande de gobiernos elegidos, en sustitución de las otrora abiertamente represivas dictaduras militares, y la pervivencia de fenómenos de impunidad y surgimiento de modalidades nuevas o readaptadas de violaciones de los derechos humanos, hace que la agenda de las organizaciones se centre en una tensión entre la lucha por preservar las reivindicaciones del pasado en favor de la justicia y la verdad, al tiempo que proponer nuevos mecanismos para convocar a la sociedad civil en torno a su movilización para repudiar fenómenos como el asesinato de niños, la discriminación racial y de género, así como las formas de control social ejercidas por medios distintos a los empleados en el pasado.

De otro lado, pensar los derechos humanos desde América Latina sin tener en cuenta los cambios profundos que se viven en el mundo contemporáneo haría de nuestra causa algo aislado y vacío. Por ello las importantes reflexiones sobre los derechos humanos desde su promoción integral hacen que la discusión sobre los derechos sociales y económicos entren a dialogar con las luchas de organizaciones sindicales y de aquéllos que trabajan en el análisis y búsqueda de soluciones a las graves consecuencias que para la mayoría pobre de nuestro subcontinente trae la aplicación de políticas y modelos económicos que, como el neoliberal, no responden a la satisfacción de los derechos básicos sino que, por el contrario, los niega y los lleva a límites antes no vividos por más de 270 millones de latinoamericanos.

En ese mismo contexto, cuando se reivindican en el

mundo las luchas por preservar la unidad, conservando la diversidad y dentro de ella, no sólo la ambiental sino la cultural, el debate por los derechos culturales para poblaciones mayoritariamente indígenas o negras en América Latina y el Caribe se confronta con una serie de reformas y propuestas de reforma constitucional y legislativa que de todos modos queda por fuera de determinantes macroeconómicos. Estos son los que, en últimas, definen el respeto por la sobrevivencia de esos sectores de población. Así, la cultura entendida como todas las actividades humanas incluye la preservación del medio ambiente, de las tradiciones y costumbres, al tiempo que los sistemas y métodos de educación y reproducción social; el hecho de elevar estos aspectos a la categoría de derechos humanos no señala más que la urgencia con que estas poblaciones luchan por evitar mayores consecuencias negativas como producto de la aplicación de los planes nacionales de desarrollo.

Finalmente, la cuestión de la inclusión de estos debates en el quehacer de las organizaciones de derechos humanos y más allá de la mera discusión, en una práctica sólida de comprensión cabal de la integralidad, requiere por el momento de mayor tiempo.

Esta entrega de *El Otro Derecho* contiene parte del resultado de los documentos conceptuales sobre el cuadro jurídico-económico que enmarca la realización de los derechos económico-sociales; sobre la inclusión de nuevas causas, por ejemplo, el derecho de los pueblos indígenas y los derechos de la mujer como derechos humanos y una reflexión sobre la "realidad" de la realización de los derechos humanos en un país determinado.

Las políticas sociales en los años noventa: nuevos retos para el trabajo de los grupos de derechos humanos

Luis Carlos Arenas Monsalve
Mauricio Sanabria F.

Investigadores ILSA

- *Para contribuir a la redefinición del contenido de los derechos humanos y a la reestructuración de las luchas en este campo, los autores plantean la reflexión sobre la relación entre políticas sociales y derechos humanos en el marco de la nueva fase de acumulación capitalista, "posfordista". Señalando las insatisfacciones de los trabajadores desde el inicio mismo de la consolidación de las relaciones capitalistas -en la segunda mitad del siglo XIX-, el escrito avanza en la presentación del proceso que significó la concreción de una suerte de convenio entre el capital y el trabajo: "el pacto fordista", propio de un segundo momento del capitalismo y una de sus principales características. El "pacto" expresa, según los autores, las demandas de la clase trabajadora y los mecanismos del capital para garantizar la reproducción social.*
- En ese sentido, la políticas sociales del Estado de bienestar (modelo de Estado propio de este período del capitalismo) tienen a las organizaciones de los trabajadores como contraparte y sujeto social negociador de las reivindicaciones en la educación, la salud, la vivienda, la recreación, la pensión, etc., para "el conjunto de los asociados". Antes que derechos humanos económicos, sociales y culturales, esas demandas*

se expresan como derechos de los trabajadores y por ello no estaban en la agenda de la causa de los derechos humanos. Pero las cosas han cambiado y los autores reseñan la crisis-reestructuración, no sólo del Estado de bienestar sino del "régimen fordista" de acumulación y en última instancia de las relaciones capitalistas en general. La crisis-estructuración tiene varias dimensiones. La reproducción social es una de ellas, y el capital enfrenta la necesaria búsqueda de nuevos mecanismos para que cumplan ese propósito: ahora se confunden los espacios tradicionales de lucha por los derechos humanos y los de reproducción social.

Al centralismo que supuso el Estado de bienestar y el sindicato en la "negociación" de las medidas destinadas a mejorar las condiciones de vida de la población, le sucede la emergencia de "nuevos sujetos" que abanderan luchas "parciales". Las reivindicaciones de género, los derechos de la niñez, de los indígenas, etc., serían una muestra de los cambios en el marco de la sociedad civil. En concomitancia, el Estado arremete contra el centralismo. "Se descentraliza, se privatiza, se internacionaliza": hace un llamado a la iniciativa privada para garantizar tanto el proceso productivo como el reproductivo.

El derecho a la vivienda, a la educación, etc. abandonan el campo de los derechos laborales y se plantean en el terreno de los derechos humanos. Sin embargo, es necesario analizar el contenido de estos derechos y el sentido y alcance de las luchas desde esa causa, teniendo en cuenta las características y tendencias de las nuevas políticas sociales y, más allá, ubicando el nuevo escenario que plantean las relaciones sociales capitalistas. Este es el punto en que insisten los autores.

Al finalizar la lectura, parece quedar planteado un dilema: ¿El sentido de la actual lucha por los derechos económicos, sociales y culturales se corresponde con los nuevos mecanismos de reproducción social que requiere el capital? ¿O se abre la posibilidad, a partir del abandono de la centralidad del sujeto social, de estructurar luchas con un sentido transformador desde el espacio que "ganan las nuevas causas" en el nuevo contexto?

Social Policies in the Nineties:

New Challenges for Human Rights Groups

- *With hopes of contributing to the redefinition of human rights and to the restructuralization of the struggles in this field, the authors reflect on the relation between social policies and human rights in the context of the new phase of capitalist accumulation: "post-fordism".*

This paper considers the process that lead to an agreement between capital and work: "the fordist pact", which was one of the main characteristics of the second phase of capitalism. According to the authors, the "pact" expresses the demands of the working class and of the mechanisms of capital to guarantee social reproduction.

The counterparts of the social policies of the Welfare State are the workers' organizations and the elements for negotiation include education, health, housing, recreation, and pensions for the "associates". That is to say, before being economic, social, and cultural human rights, these demands were expressed as the rights of workers, and were not included within the human rights cause.

The restructuralization crisis has brought changes within the Welfare State, the fordist regimen, and within capitalist relations in general. It has affected social reproduction, causing capital to search for new mechanisms to fulfil this role. For this reason traditional spaces of human rights struggles and social reproduction begin to mix.

The Welfare State and union as the main negotiators (of measures destined to improve living conditions for the entire population) changes with the emergence of "new subjects" fighting for "partial" causes. Gender issues, children's and indigenous people's rights, are a sample of the changes within civil society. At the same time, the State rejects centrality, becoming decentralized, privatized and internationalized - it calls for private responsibility to guarantee productive as well as reproductive processes. As a consequence, the right to housing, to education, etc., leave the field of worker's rights and are taken up as human rights causes. However, we need to analyze the content of these rights and the meaning and the reach of the struggles, taking into account the characteristics and tendencies of the new social policies, and the influences of new capitalist social relationships.

The article leaves the readers to reflect on the following dilemma: Does the current fight for economic, social and cultural rights correspond to the new mechanisms of capitalist social reproduction? Or is it possible to structure struggles from the spaces that "new causes are winning" within an understanding of the new context?

1. Introducción

Lo que sigue es una primera aproximación temática al objetivo de contribuir a redefinir el marco de las luchas por los derechos humanos en América Latina. El contenido, lejos de obedecer a un simple ejercicio académico, nace de una constatación de la realidad de los derechos humanos en América Latina y el Caribe: al penoso aumento de violaciones a los derechos civiles y políticos -ahora en el contexto de las democracias constitucionales- se le suma la agudización de la pobreza. No es difícil apreciar el aumento del desempleo y subempleo, la precarización o "flexibilización" de las relaciones laborales, la disminución del gasto social (históricamente insuficiente); situaciones, todas, que en conjunto se traducen en un aumento del empobrecimiento de las mayorías sociales de nuestros países, incluidas algunas capas "medias".

En la terminología de los derechos humanos, ese retroceso social no evidencia otra cosa que el desconocimiento y/o las violaciones a los derechos económicos y sociales como consecuencia de la aplicación de la política económica neoliberal.

Hemos ubicado el tema de "las políticas sociales" como ventana de entrada a la reflexión sobre derechos económicos y sociales, por tres apreciaciones fundamentales:

- i) En el período del régimen de acumulación consolidado en la segunda posguerra, que pasa a la historia como "régimen fordista", se caracterizó al Estado como de "bienestar" o "providencia" o "benefactor". Ese concepto de Estado asumió su materialidad en medidas e instituciones que tenían por objeto el bienestar y los servicios sociales. En última instancia, tenían como propósito el cumplimiento del proceso de reproducción social, mediado por la existencia de una relación salarial. En este orden de ideas, el desarrollo de la etapa fordista del capitalismo privilegió a las organizaciones de los trabajadores como "negociadores" de las políticas sociales (educación, salud, vivienda, recreación, pensiones).

De ahí que la formulación de esas demandas de la sociedad no se hicieran desde el contenido del discurso de los derechos humanos, y que los activistas de derechos humanos no abanderaran esas causas, al menos de manera parcial. A esto se debe adicionar el contexto de fuerte convulsión política que, en los años 70 y 80, bajo variadas manifestaciones (régimen militares, conflictos armados internos) golpeó a los pueblos de la región. De cierta manera, ese contexto condicionó el accionar de los grupos de derechos humanos, "obligándolos" a colocar todas sus energías en denunciar las violaciones a los derechos

civiles y políticos, y en buscar su defensa y protección. En otras palabras, la ausencia de regímenes democráticos hizo (y hace) necesaria la emergencia de la confrontación social desde el contenido de los derechos civiles y políticos.

- ii) El actual proceso de reestructuración capitalista, en un contexto en donde el mapa "democrático" de la región está casi completo, camina por el sendero de las privatizaciones, el desmonte del Estado benefactor (o lo que había de él) y el cambio de los conceptos del gasto fiscal y de la regulación estatal. Postula que el mercado es el mejor mecanismo para la asignación de recursos económicos y para la satisfacción de las necesidades de los individuos, noción que se hace extensiva al bienestar y los servicios sociales, porque al neoliberalismo le interesa abrir todas las actividades económicas rentables al capital privado, dentro de la necesidad de ampliar los espacios de acumulación y reducir, además, los gastos del Estado en ese campo. En este orden de ideas, la privatización de "la cuestión social" pasa por la necesidad política de "aniquilar" a la clase trabajadora y a sus organizaciones, el sindicato (ya de por sí en una aguda crisis), organización social que dentro del esquema del Estado de bienestar tenía la posibilidad de "negociar" colectivamente los beneficios sociales. Dentro del nuevo esquema ("el neoliberal") las negociaciones colectivas y solidarias se hacen cada vez menos viables.
- iii) Lo último nos permite avanzar sobre el tercer punto: al constatar el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría absoluta de nuestros pueblos -el retroceso social cada vez más acelerado-, además del debilitamiento del sujeto social que abanderó la causa de los derechos humanos económicos y sociales (aunque nunca se haya formulado desde ese espacio de confrontación social), el sindicato,¹ así como el desvanecimiento de la responsabilidad del Estado por lo social, nos interesa pensar el contenido que, en el contexto actual de profundas crisis-transformaciones del capitalismo, tendría la defensa de los derechos humanos económicos y sociales. Y más que eso, pensar en la "reestructuración" de la confrontación

1 Si bien la reflexión sobre las ventajas y desventajas producto de la centralidad de las luchas sociales en el movimiento obrero, resulta apasionante, su evaluación desborda los propósitos de este trabajo.

social colectiva, recogiendo los aportes y las experiencias de las confrontaciones "parciales", cuya emergencia, también, se constata en la región.

Aunque en etapa exploratoria, nuestras reflexiones se orientan hacia eso último: intentar contribuir a la redefinición del contenido de los derechos humanos económicos y sociales desde la comprensión de la lógica capitalista sobre las políticas sociales, y así, modestamente, contribuir en la reconversión de las luchas por los derechos humanos.

Una última advertencia. Al ser esta una primera aproximación -en cierta manera diferente, o, por lo menos, con poca literatura- frente al tema de los derechos humanos, mucho de lo escrito tiene conexiones poco rigurosas, y en algunos casos los vacíos se hacen evidentes.

2. Estado de bienestar, políticas sociales y reproducción social

Por todos es sabido que la consolidación de las relaciones capitalistas en la segunda mitad del siglo XIX en Europa hizo que comenzara la emergencia de un nuevo sujeto social: la clase obrera, caracterizada por haber sido lentamente expropiada de los medios de producción, arrojada a las ciudades y/o al poblamiento de los Estados Unidos de América. Dado que dicha clase únicamente contaba para sobrevivir con su fuerza laboral, se vio envuelta en un ascendente proceso de salarización y de disciplinamiento en las primeras unidades fabriles que entonces se organizaron. Sin embargo, con ella comenzaron las luchas de este nuevo sujeto social que desde entonces se resistió a aceptar el capitalismo como la única forma posible de organización social.

Las penosas condiciones de vida de las primeras generaciones de obreros industriales fueron testigos de efervescentes movilizaciones revolucionarias de este nuevo sujeto social que comenzó a tejer sus propias formas organizativas alrededor de las organizaciones y partidos obreros. En estas primeras décadas de capitalismo industrial el capital se encontraba aún sin mecanismos para hacer frente a las luchas del naciente proletariado. Por esta razón, las primeras reacciones del capital fueron netamente defensivas: las medidas represivas caracterizaron el tratamiento de este nuevo fenómeno denominado desde entonces como la "cuestión social", que exigía de parte de aquel "capitalista colectivo ideal" (para utilizar la famosa expresión de Engels), el Estado, que desde entonces se asumía por encima de las clases para garantizar la existencia misma del modo de producción capitalista.

En este orden de ideas, desde finales del siglo XIX comienzan a aparecer en Europa las primeras medidas estatales tendientes a menguar la explotación de los trabajadores

por parte del capital. Igualmente afloraron innumerables organizaciones de ayuda mutua, en las que los obreros-artesanos buscaban solidariamente garantizar la reproducción de su clase, y de organizaciones de origen eclesial o de filantropía de algunos sectores de la burguesía, constituidas para cumplir el mismo fin.

Este proceso se vivió de manera similar, pero unas décadas después, en América Latina. En efecto, dado que en nuestro continente hasta la segunda década de este siglo se inicia un incipiente proceso de industrialización, comienzan a aparecer los primeros brotes radicales de descontento de la naciente clase obrera, al igual que las primeras organizaciones de trabajadores que llegan a liderar históricas luchas.

De esta manera, los años veinte ven cerrar una fase en la joven historia del capitalismo, en los países del centro y de la periferia, caracterizada por un tratamiento policivo de las reivindicaciones obreras, e "informal" de los mecanismos de reproducción social. Lo anterior, sumado a la gravísima depresión financiera internacional obligan a un viraje radical del papel del Estado en la economía y en la sociedad en general, comenzando con ello el predominio de los postulados keynesianos en detrimento de las ideas económicas liberales clásicas.

La nueva fase del capitalismo surgida en los años treinta ha sido denominada posteriormente como fordista y estuvo caracterizada por las siguientes medidas:

- a) Una expansión constante de la oferta y de la demanda, gracias a las innovaciones que Ford introdujo en la producción con la creación de la cadena de montaje, mecanización que junto a los anteriores aportes del taylorismo para el control del proceso de trabajo por parte de la dirección hizo que la producción se disparara, gracias a la producción en serie; y, de otro lado, la elevación de los salarios de los obreros permitió un consumo masivo que vino a corresponder perfectamente con la expansión productiva.
- b) Una fuerte participación del Estado en la conducción y regulación de la economía, que vino a crear las condiciones mínimas para el desarrollo del capital, como las inversiones en obras públicas que permitieron la creación de una infraestructura de servicios para el desarrollo del capital, lo mismo que la creación de una estructura estatal por ramas. Igualmente, el Estado también crea, entonces, algunas medidas para garantizar unas condiciones mínimas de reproducción de los trabajadores como clase. En especial de los trabajadores asalariados, pero que alcanzaron a permear todo el tejido social y permitie-

ron unos mecanismos de reproducción social con ciertos perfiles de universalidad.

- c) Un pacto entre el capital y el trabajo, "negociado" por el sindicalismo, que vino a canalizar las reivindicaciones de la clase obrera organizada y a desradicalizarla, a cambio de unas reglas predeterminadas para la negociación con el capital de las condiciones de venta de la fuerza de trabajo y de un conjunto de mecanismos adicionales al salario que contribuían a mejorar las condiciones de reproducción social de los asalariados.

Si bien los mecanismos de este "pacto social" fordista se comenzaron a diseñar desde los años treinta, no fue sino hasta la segunda posguerra que comenzaron a profundizarse y a ser llevados a sus "extremos". Es lo que se ha dado en llamar la época del Estado interventor de bienestar, que obviamente vino a ser aplicado de una manera desigual en los países del centro y de la periferia y entre ellos mismos de acuerdo con el balance de la lucha de clases en cada país.²

Dentro de las tareas que debía liderar el Estado, la "gestión" de la fuerza de trabajo fue una de las más importan-

2 Así, por ejemplo, Laurell señala que "es posible distinguir, dentro de lo que genéricamente se ha denominado el 'Estado de bienestar' capitalista, varias formas de este Estado que se corresponden con políticas sociales con contenidos y efectos sociales diversos... estas características están determinadas por los procesos políticos, culturales e ideológicos particulares. El análisis de las políticas sociales, entonces, debe apartarse del criterio simple de magnitud del gasto social y ser histórico-procesales, lo que significa contemplar su proceso de constitución, los planteamientos subyacentes, su orientación-contenido y sus implicaciones para la relación de la fuerza política.", Cf. LAURELL, Asa Cristina (1992), "Avanzar al pasado: La política social del neoliberalismo", en: *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Asa Cristina Laurell (coord.), Fundación Friedrich Ebert, México, pág 127. En el mismo sentido Germán Palacio ha señalado que lo importante "es menos el mote o calificativo que le otorguemos al Estado, que el reconocer las características del nuevo tipo de Estado que se consolida en la posguerra en América Latina. No sólo incrementa el gasto público sino que crea nuevos aparatos, ministerios de trabajo y seguridad social, cuerpos consultivos y asesores con participación obrera. Este tipo de Estado en América Latina, promovió un proceso de desarrollo industrial con un esquema conocido como de "sustitución de importaciones", Cf. PALACIO Germán (1989), "Servicios legales y relaciones capitalistas: un ensayo sobre los servicios jurídicos populares y la práctica legal crítica", en: *Revista El Otro Derecho* N° 3, Bogotá, Temis-ILSA.

tes. Ella implicaba por lo menos las siguientes tareas:³ a) La administración de "las circunstancias socio-culturales" que afectan el tránsito de la fuerza de trabajo, en relaciones salariales; b) La regulación de las relaciones salariales y de las formas de subsistencia por fuera del mercado de trabajo; c) La regulación cuantitativa de la oferta y la demanda del mercado de trabajo; d) "El manejo de la producción del consenso, especialmente de los trabajadores asalariados, a través de la implementación de mecanismos de concertación con los sindicatos".

Durante los años en que estuvo vigente el pacto fordista, los mecanismos de reproducción social se sustentaban en la combinación de la tríada, salario directo, salario indirecto y trabajo doméstico.⁴ En ese sentido la clase obrera se pensaba exclusivamente en términos de clase obrera asalariada, excluyéndose de esta manera un enorme contingente social, que en esa medida era únicamente destinatario de un conjunto de políticas sectoriales, como el caso de las políticas agrarias para los trabajadores agrícolas.⁵ En el mismo sentido, socialmente se consideraba trabajo sólo aquél que tuviera una remuneración salarial⁶.

El salario directo tenía un doble carácter. Por un lado el trabajador asalariado fabril que recibía su remuneración salarial y que negociaba con su empleador unas mejores condiciones de vida; por el otro lado, mediante el establecimiento por parte del Estado de salarios mínimos se señalaban a las pequeñas y medianas empresas unos límites para de esta manera garantizar la reproducción social. Este trabajador usualmente no tenía posibilidad de negociar de manera colectiva con su empleador y dependía en mayor medida del salario indirecto que pudiera brindarle el Estado de bienestar.

El salario indirecto estaba representado en el conjunto de "bienes públicos" que el Estado financiaba y que en la mayoría de los casos ofrecía como "universales", en salud, educación, vivienda, servicios públicos, acceso a la justicia, etc.

El trabajo doméstico: mediante el trabajo no remu-

3 *Ibid.*, pág. 59.

4 *Ibid.*

5 Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío (1994), "Globalización y Estado Nación. Las políticas sociales de la nueva era", mimeo, Bogotá.

6 Años más tarde las feministas fueron quienes más enfáticamente lucharon contra este estrecho entendimiento del trabajo, reivindicando de esta manera el trabajo doméstico de muchas mujeres, esenciales para la reproducción social dentro del esquema del Estado de bienestar.

nerado de las mujeres en el hogar se garantizaba el "mantenimiento" de esa fuerza de trabajo que iba a la fábrica, por ejemplo, a partir del arreglo del vestuario, curtido y desgastado en el lugar de trabajo, etc.

3. La crisis del Estado de bienestar

Aunque ya a finales de la década del 60 se empieza a manifestar el agotamiento del modelo del Estado de bienestar, es en los años 70 que se hace evidente la crisis de esa forma de Estado. Que, en última instancia, es la crisis del patrón de acumulación hasta entonces dominante, "el fordista".⁷

La crisis económica mundial de finales de los setenta e inicios de los ochenta, inaugura el momento propicio para, ideológicamente, concentrar la responsabilidad de la crisis en el intervencionismo estatal en el proceso económico y sus políticas e instituciones de bienestar.

El pacto fordista entre capital y trabajadores tenía como base el equilibrio de la relación productividad-salarios y la relación salarios directos-salarios indirectos;⁸ agotado ese equilibrio ("a favor de los trabajadores"), la rentabilidad del capital se ve lesionada. En efecto, el Estado de bienestar y sus políticas sociales basadas en (y para garantizar) las condiciones de reproducción de los asalariados, cultivan el terreno para nuevas demandas sociales (medio ambiente, calidad de vida ligada a los servicios sociales, igualdad de derechos para hombres y mujeres, reconocimiento y respeto por la diversidad étnica, etc.), que se separan del comportamiento de los ciclos económicos.⁹

Con el esquema del Estado benefactor, la tendencia era a responsabilizar al Estado por los asuntos de interés colectivo. Se "debían crear", entonces, instituciones especiali-

7 En palabras de Santos: La crisis del "Estado Providencia" se soporta básicamente en la crisis del régimen de acumulación consolidado en la posguerra, o "régimen fordista", como es conocido sobre todo en Europa, o la "estructura social de la acumulación", como es también conocido en América del Norte. Cf. SANTOS, Boaventura de Sousa(1994), "Subjetividad, ciudadanía y emancipación", en: Revista *El Otro Derecho* N° 15, Bogotá, ILSA, 1994.

8 *Ibid.*

9 Laurell se refiere a la crisis de rentabilidad del capital de la siguiente manera: "Ocurre así (refiriéndose a la intervención del Estado y a sus políticas sociales) porque facilita la organización de grupos con intereses corporativos que formulan demandas incumplibles,... lo que tiende a incrementar la intervención estatal", *op. cit.*, pág. 134.

zadas, presupuestos fijos, hasta cierto punto, políticas específicas y personal para la implementación de las políticas.

Lo anterior es apenas una presentación descriptiva del aumento del déficit público, como una de las manifestaciones de la crisis del Estado bienestar, y una de las razones para exigir su "desvanecimiento".

Los actuales procesos de internacionalización de los mercados y la transnacionalización de la producción -dentro de un nuevo patrón de acumulación que tiene como horizonte el impulso de una nueva etapa de acumulación capitalista, que entre otras cosas implica un nuevo ciclo de concentración de capital en manos del gran capital internacional- evidencian la crisis de la regulación nacional, que soportó el nacimiento y desarrollo de la fase fordista de acumulación y la materialidad del Estado de bienestar (sus políticas, instituciones y servicios).

Al ser una regulación cuya espacialidad pertenecía al Estado-Nación, también se habla de la crisis de éste, como forma primordial del Estado capitalista: de un lado, frente a la globalización de la economía y las instituciones que se desarrollan con ella, empresas multinacionales, Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial¹⁰. De otro lado, frente a los crecientes procesos de descentralización (regionalización en algunos países) de las funciones, las competencias y los recursos relacionados con las políticas sociales y la infraestructura física y comercial. En este nivel también hay un surgimiento de nuevas instituciones -privadas- que, como en el nivel de la globalización, juegan un papel muy importante en la "definición de las regulaciones". El paso por la legislación y la negociación del Estado-Nación es cada vez menos necesario.

La crisis del Estado de bienestar, propia del régimen fordista de acumulación, parece ubicar la crisis de los mecanismos y el contenido de reproducción social (o por lo menos la redefinición). Si en el fordismo los mecanismos para la reproducción social descansaban en la tríada: salarios directos, salarios indirectos (las políticas sociales -finalmente, el Estado de bienestar-) y trabajo doméstico, al entrar en crisis el modelo mismo de acumulación, plantea (como explícitamente se ha dicho) una nueva relación entre producción y reproducción social.

10 SANTOS, Boaventura de Sousa , *op. cit.*

4. Las transformaciones del capitalismo y la necesaria búsqueda de nuevos mecanismos de reproducción social

La crisis/reestructuración¹¹ que comenzó a evidenciar el capitalismo desde comienzos de los años setenta debe ser comprendida en tres dimensiones básicas:

La dimensión de la crisis/reestructuración en la organización del proceso productivo:

Expresada en, por lo menos, los siguientes factores:¹²

- i) *La dependencia excesiva de las máquinas y de la fuerza laboral:* El proceso productivo durante el fordismo dependió excesivamente de las máquinas, lo que le trajo gran rigidez a la estructura de producción; pero, igualmente, muchos elementos participantes en el proceso productivo fueron contaminados de dicha dependencia, como es el caso de la fuerza laboral, que se hizo imprescindible para la operación de las máquinas electromecánicas. Por esta razón, gracias a los aportes de la informática, la producción pudo romper la dependencia de la máquina y de la fuerza laboral al permitir que concepción y ejecución hicieran parte de la máquina informatizada o robotizada; pero, además, hizo posible que se combinara simultáneamente en el proceso productivo el trabajo manual intensivo con las formas más sofisticadas de tecnificación. De esta manera, la multifuncionalidad de la máquina hizo necesario trasladar dicha flexibilidad a la fuerza de trabajo, por eso vemos que las nuevas prácticas de empleo de la fuerza laboral están caracterizadas por la movilidad, la precariedad, la interinidad y la subcontratación.
- ii) *El aumento permanente en gastos de capital fijo:* Las máquinas que caracterizaron la producción fordista solían ser unifuncionales, al igual que su operación manual, de tal manera que difícilmente se podía variar y adecuar a los cambios en los mercados; dicha máquina solía servir para la fabricación de un producto estandarizado, al igual que la operación manual de la misma, que por lo general era llevada a cabo por el mismo trabajador durante toda la vida útil del obrero y de la máquina. Lo anterior implicaba

11 Entendemos por crisis/reestructuración el simultáneo proceso de transformación de unas formas de organización social que se agotan y de inmediato son recreadas por unas nuevas; en este sentido crisis/reestructuración lleva implícito un proceso de ruptura.

12 Cf ROJAS, Fernando (1987), "Tecnología de la información: ¿Una nueva estrategia capitalista de subordinación de los trabajadores?", en Revista *Cuadernos de Economía* N° 11, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.

que cualquier variación en la producción requiriese de un permanente aumento de los gastos de inversión en capital fijo, lo que afectaba constantemente la rentabilidad del capital. En ese sentido, los aportes de la informática y de la programación de computadores han permitido hacer de sus elementos polivalentes o multifuncionales, que facilitan planes flexibles de producción que puedan acomodarse perfectamente a las variaciones en la demanda en un momento determinado.

- iii) *La aparición de "nuevos tiempos muertos" durante el proceso productivo:* Aunque el fordismo eliminó muchas "imperfecciones" que impedían el funcionamiento óptimo de las máquinas y de los hombres que las manejaban, reduciendo al mínimo los "tiempos muertos" de trabajo, es decir, los momentos en que los distintos elementos del proceso productivo no están "produciendo", la organización fordista del trabajo generó nuevos "tiempos muertos", como por ejemplo la inmovilización de grandes cantidades de materias primas en el curso del proceso productivo; igualmente, por la rígida parcelación del trabajo en labores de ejecución y de control o vigilancia. Aquí también los avances en las tecnologías informáticas y en las comunicaciones permitieron superar la rígida división entre tareas de ejecución y de control, al transformarlo en control electrónico e incluso en autocontrol por parte de los mismos trabajadores.
- iv) *La excesiva concentración espacial de la producción:* La estructura fordista había convertido a las fábricas en el lugar de producción por excelencia, lo que trajo una enorme rigidez a la actividad industrial que la condenó a una excesiva concentración espacial y, por tanto, poblacional, con todos los problemas que de allí se derivan. Las tecnologías informáticas y de telecomunicaciones van a permitir, también, la flexibilidad de los procesos productivos al desmontarse la fábrica tradicional; sin embargo, es importante resaltar que la reestructuración actual no se apoya exclusivamente en las nuevas máquinas sino muy especialmente en la "transformación de las condiciones sociales" que las nuevas tecnologías permiten.¹³ La aplicación

13 Por ello, debemos tener en cuenta que "... lo que importa no es constatar si en los países periféricos existe la misma tecnología que en los del centro, sino cómo la articulación entre unos y otros homogeniza las condiciones sociales y los compromete en una lógica común de acumulación a escala mundial que tiene similares implicaciones en el modo de explotación del trabajo". Cf. MONCAYO, Héctor·León (1992), "¿Vamos hacia el derrumbe de

de las nuevas tecnologías a los procesos productivos ha permitido una parcelación de la producción, una descentralización del proceso fabril en un complejo archipiélago de pequeñas unidades productivas que ejecutan tareas aparentemente inconexas pero que hacen parte de un proceso productivo mayor; es lo que se ha dado en llamar la "fábrica difusa".

La descentralización productiva le ha permitido al capital aprovechar las profundas diferencias salariales de una región a otra, y entre los países desarrollados y los subdesarrollados, de tal manera que ello ha servido para romper el poder de los sindicatos presionando por la disminución de los costos de la mano de obra y por el abandono de una legislación laboral y de seguridad social que se había creado durante el fordismo. De esta manera, el capital ha venido trasladando cada vez más los costos y riesgos de inversión de capital fijo (maquinaria y equipo) en la fuerza de trabajo, a la cual ha organizado en "microempresas" o "famiedades", que realizan una parte del proceso productivo para un empresa más grande. Con ello el capital rompe también con la falsa parcelación de la clase obrera, entre un obrero masa que tenía en la fábrica su núcleo principal de trabajo y el resto de los trabajadores, derivando con ello en la constitución de un nuevo sujeto, el "obrero social"¹⁴ que se encuentra diseminado por todo el tejido social pero que está subordinado a la articulación con otras fichas del "rompecabezas" productivo.

- v) *Las permanentes oposiciones al trabajo taylorizado*: La profundización de la parcelación de las tareas de ejecución y concepción provocó, en el largo plazo, un creciente malestar entre la mano de obra, expresada en ausentismo, sabotajes a la máquinas, etc. Sumado a la concentración de los obreros en la fábrica, facilitó la actuación organizada en contra del capital. Por ello, las nuevas tecnologías y las nuevas formas de organización de la producción han que-

la legislación laboral? Algunas hipótesis sobre la reestructuración del capitalismo en la periferia", en *El Otro Derecho* N° 12, Bogotá, ILSA.

- 14 Cf. NEGRI, Toni (1992), *Fin de siglo*, Barcelona, Paidós. Rojas habla de la "universalización de la clase obrera", por cuatro razones: i) Se barre con la antigua separación entre fuerza laboral activa y fuerza laboral de reserva; ii) se elimina la rígida separación entre el obrero empleado, el desempleado y el autoempleado; iii) se crean las condiciones para un dinámico proceso de movilidad laboral; iv) la estabilidad laboral se convierte en excepcional. Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*

rido rescatar para el capital ese saber obrero permanentemente recreado; por ello hoy se habla de trabajo de grupo, se eliminan formalmente las jerarquías en la producción, etc.

La dimensión social de la crisis/reestructuración:

- i) *La crisis de la expansión de la demanda:* Uno de los elementos esenciales de la estructura productiva fordista-keynesiana era la expansión constante de la demanda y ello incidía en el aumento permanente de los niveles salariales, que además se llevaba a cabo de manera colectiva por medio de sindicatos; de esta manera, las convenciones colectivas buscaban representar constantes y ascendentes conquistas de los trabajadores frente a las empresas, lo que evidentemente creó una rigidez de tal naturaleza que bloqueó gravemente la rentabilidad del capital. La reestructuración productiva ha renunciado a una expansión de la demanda; en su lugar lo que vemos es una estratificación de la misma, de tal manera que quienes tengan capacidad adquisitiva podrán adquirir lo que deseen, de buena calidad, y los que no tengan recursos quedarán sumergidos a rebuscar la manera de sobrevivir adquiriendo productos a bajo costo de muy mala calidad.
- ii) *La crisis de las políticas de pleno empleo:* La ampliación del fordismo a la vez que implicaba un aumento progresivo de la productividad, paralelamente debía implicar un mayor empleo; sin embargo, la estructura fabril desplazaba permanentemente el trabajo vivo por máquinas, lo que hacía cada vez más difícil asegurar una estructura suficiente de empleo basado en el salario directo, en especial en los países desarrollados, creando con ello un conjunto de población que no tiene ingresos monetarios de origen salarial que les permita su existencia. Hoy prácticamente todos los países han renunciado a una política de pleno empleo, en su lugar juegan a mantener un desempleo estructural que sea políticamente manejable y promueven el trabajo informal y por cuenta propia.
- iii) *La crisis fiscal del Estado de bienestar:* La estructura del régimen salarial iba acompañada de un crecimiento importante del Estado de bienestar, representando con ello una especie de salario indirecto que había ido en permanente aumento y que había adquirido cierta rigidez, dado que su estructura no dejaba de ser traumático para el capital al perjudicar su rentabilidad. La transformación de las políticas fiscales ha sido una de las características de la reestructuración, de la mano de los postulados del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

iv) *La crisis de la distribución del espacio productivo:* La concentración industrial y poblacional trajo consecuencias negativas que afectaron los procesos de trabajo, haciéndoles perder fluidez y movilidad. Ahora la producción se ha extendido por toda la sociedad, llegando a ser el espacio de producción y de reproducción uno solo.

La dimensión internacional de la crisis/reestructuración:

- i) *La crisis económica de los Estados Unidos:* La crisis/reestructuración del capitalismo surgió de la mano de una crisis de hegemonía de los Estados Unidos, que ha hecho que surjan rivales económicos como el Japón y la Unión Europea.
- ii) *El crecimiento económico de los países de reciente industrialización:* La división internacional del trabajo resultante de la segunda guerra mundial se vio alterada significativamente a partir de los años setenta; los países llamados de reciente industrialización, como los del sudeste asiático, se han venido desplazando de la tradicional provisión de materias primas a la posición de exportadores de productos manufacturados.

Durante la época del Estado de bienestar las políticas sociales estaban dirigidas al sujeto social clase obrera asalariada; en ese sentido, las luchas por los derechos económicos, sociales y culturales eran luchas por los derechos de los trabajadores, de ahí el doble carácter de "evolución" de este tipo de derechos, pues, mediante los mecanismos de negociación capital-trabajo se buscaba un permanente aumento de los beneficios sociales a través de las convenciones colectivas de trabajo. De esa manera no se concibe como terreno de lucha de los activistas de derechos humanos sino exclusivamente de los trabajadores asalariados. Ahora se confunden los espacios tradicionales de lucha por los derechos humanos y los de reproducción social; con ello, los grupos de derechos humanos deben ampliar su acción porque ya no hay centralidad.

. Características y tendencia de las nuevas políticas sociales

Las políticas sociales, es decir, las medidas y servicios destinados al bienestar de determinada población¹⁵ se han venido modificando profundamente en los últimos años; aunque ellas no obedecen a una sola estrategia que asegure la reproducción social en el capitalismo de hoy, es posible señalar algunas características de las actuales políticas sociales en América Latina.

15 Cf. Laurell, Ana Cristina, *op. cit.*, pág 127.

"Creación" de nuevos sujetos sociales o nuevos ciudadanos:

Como hemos señalado anteriormente el sujeto social clase obrera asalariada ya no es el destinatario principal de las políticas sociales; ahora ante la emergencia del "obrero social", para utilizar la expresión de Toni Negri, caracterizado por su misma heterogeneidad, se requiere la construcción de este nuevo sujeto; no sólo basta identificarlo, el capital requiere cualificarlo para que asuma los nuevos retos que se le presentan. Por eso es que hay una proliferación de "nuevos sujetos": los indígenas, las mujeres, los niños, los "pobres", los "indigentes", los "habitantes de la calle", etc., y todos ellos reclaman o son proclamados como sujetos de derecho. Ya no hay pues centralidad en el sujeto social; ahora los obreros asalariados no son los únicos destinatarios de políticas públicas; es más, los obreros sindicalizados son hasta acusados de privilegiados, egoístas y culpables de la crisis social existente.

Obviamente que esta proliferación de sujetos también es el resultado de la proliferación de las luchas sociales de muchos de estos actores; tal es el caso de las ascendentes luchas de las mujeres por el reconocimiento de sus derechos, de sus causas, por la construcción de una agenda propia. Igual se puede decir de las luchas indígenas en América Latina. Pero ello no basta para explicar la proliferación de "nuevos" sujetos sociales, se requirió que el nuevo Estado les diera su "bendición" para que pudieran ser aceptados como sujetos por parte de la sociedad y conseguir de esta manera su respeto; para ello, el Estado también ha venido buscando la manera de constituir unos nuevos canales de comunicación con estos "nuevos" sujetos.

Descentralizadas:

Si algo caracteriza al capitalismo de hoy es la imposibilidad de validarse artificialmente; es decir, una inversión de capital requiere el retorno de su ganancia de manera inmediata; aquel capital que demore su validación es un capital improductivo y como tal se verá arrasado por la voraz competencia con otros capitales. De esta manera, el capital ha tenido que renunciar al desarrollo artificial de regiones atrasadas acudiendo a lo local para que desde allí se definan y se impulsen, si verdaderamente hay potencialidades, las prioridades de inversión y gasto; que las fuerzas del mercado local sean las que envíen las señales debidas para una eficiente intervención del Estado.

En este sentido, la descentralización no sólo es una estrategia política para hacer frente a la crisis de legitimidad del Estado, es una exigencia del capitalismo de hoy. Para ello ha

tenido que promover la participación local, apoyándose la mayoría de las veces en las organizaciones no gubernamentales¹⁶.

En este escenario la reproducción social será, o mejor, viene siendo también descentralizada, por dos caminos complementarios, la atención de parte de la célula local encargada de las nuevas provisiones sociales, o de las mismas comunidades, en colaboración con el capital privado.¹⁷.

Un nuevo perfil de la intervención directa del Estado en la reproducción social:

Si bien, hoy día, el Estado no es el único responsable de la reproducción social, continúa teniendo un papel protagónico en la misma, que en todo caso es radicalmente distinto del rol al que nos habíamos acostumbrando. Esta nueva forma de intervención directa, estaría caracterizada, entre otros aspectos, por los siguientes:

- i) *La atención a la pobreza*: Dentro de las promesas incumplidas del Estado bienestar estaba la eliminación de la pobreza y/o del empobrecimiento;¹⁸ el Estado neoliberal que ha venido buscando es administrar la pobreza, jerarquizando a la población pobre, entre indigentes, que serían los pobres absolutos, y los ubicados en la línea de pobreza, que serían los pobres relativos. A ellos se le sumaría la creciente población empobrecida, laboralmente con

16 Cf. ARELLANO-LOPEZ, Sonia y PETRAS, James (1994), "La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia", en: Revista *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio, Caracas.

17 "Para enfrentar el nuevo enfoque de políticas sociales, es definitivamente reconocida la necesidad de cercanía territorial para la ejecución de programas sociales. Los entes territoriales reciben transferencias de recursos y competencias para la ejecución de las políticas de reproducción de la población." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, pág. 21.

18 Como lo ha señalado Salama, es importante la distinción entre la pobreza y el empobrecimiento; "en los países subdesarrollados es más importante el problema de la pobreza estructural y el de la desigualdad de ingresos. En los países desarrollados, en cambio, es más relevante el problema del empobrecimiento de ciertas capas de la población". Dicha distinción tiene una relación directa con el tipo de políticas que deben priorizarse; así, por ejemplo, para los países subdesarrollados debería prestarse especial atención a las políticas tributarias que busquen una mejor distribución de los ingresos, lo que evidentemente no sólo no se hace sino que se busca continuar profundizando en la eliminación de las disposiciones que le imponen tasas impositivas al capital y a la ganancia. Cf. SALAMA, Pierre, "Empobrecimiento y neoliberalismo en América Latina", en: *Signos* N° 2, abril 1994, Guadalajara.

poca calificación y que crecientemente vive de salarios mínimos y se ubica en especial en el sector servicios.

Si algo caracteriza a las nuevas políticas sociales es que ellas han sido diseñadas para centrar su atención en la luchar contra la pobreza absoluta, es especial, la de los grupos sociales que se vieron más duramente golpeados por los programas de ajuste estructural que se aplican en el continente desde los años ochenta. En ese sentido, la política de reproducción social del Estado ha venido buscando la constitución de una "red de seguridad social", para atender de una manera focalizada a los sectores más "vulnerables" entre los pobres, combinando diversos esquemas de atención, públicos y privados, y obligando a las personas que tienen medios económicos de pago, así sean mínimos, a cotizar dentro de los esquemas de mercado.¹⁹ Para los pobres absolutos o indigentes, el Estado prepara incluso una asistencia social directa, no a través de instituciones sociales sino de la distribución de "subsidios" en dinero²⁰ o en espe-

19 Cf. ROJAS, Fernando (1994), "Informe sobre las políticas para la niñez en América Latina", Unicef, mimeo.

Para el caso colombiano resulta ilustrativo el documento constitutivo de la llamada Red de Solidaridad Social en que se señala: "Más de 12 millones de colombianos no logran acceder plenamente a los beneficios del crecimiento y de las políticas estatales por ser demasiado pobres, por estar demasiado alejados de la acción de los organismos del Gobierno y por estar afectados por factores estructurales que los separan de los procesos de movilidad social. Por esto, se requiere complementar la política social con una nueva forma de acción social directa *dirigida exclusivamente a estos colombianos*". Cf. Departamento Nacional de Planeación, "Red de Solidaridad Social", Documento CONPES 2722 -DNP: UDS-Misión Social, Bogotá, agosto 10 de 1994.

20 Como los señalados en la "Red de Solidaridad Social" en Colombia: "becas de sostenimiento" de capacitación para el trabajo a 123.000 jóvenes; "bono alimentario" para 140.000 niños pobres de áreas rurales; "bono escolar" para 150.000 niños a cargo de madres jefas de hogar en extrema pobreza (a \$50.000 anual por niño -US\$60-); "auxilio para ancianos indigentes", que busca "mejorar las condiciones de vida de 240.000 ancianos indigentes mayores de 65 años, o de 50 años si son indígenas o discapacitados (a \$38.000 mensuales por anciano -US\$ 45-); "subsidios directos a la demanda para la adquisición de una solución habitacional... Se otorgarán 500.000 subsidios que beneficiarán a más de 1 millón de familias en los centros urbanos que concentren los mayores problemas de informalidad y marginalidad"; "subsidio-beca estudiantil" para 9.000 jóvenes pobres "que les permitirá sufragar los costos de instrucción y práctica de actividades artísticas o deportivas en las cuales hayan demostrado

cie,²¹ situaciones que rememoran las políticas asistenciales de comienzos de siglo.

- ii) *La política social debe ser cogestada y cofinanciada entre el sector público y el privado*: El discurso que predomina en materia de política social es que todos somos corresponsables de ella. En este sentido, se deben diseñar todo un serie de mecanismos que permitan que los diferentes actores sociales organizados puedan ser cogestores de la misma. De esta manera el papel de intervención del Estado se modifica: "El Estado se reserva el derecho de coordinación, control y vigilancia de los diferentes programas y proyectos sociales y, la potestad de financiar, cofinanciar y evaluar acciones con el apoyo de los diferentes actores, especialmente con la comunidad organizada y los diferentes programas de los organismos internacionales dedicados a la ayuda social".²².

Igualmente, la financiación de dichas políticas es tarea "de todos", porque "a todos" beneficia. "Todos ponen", es la máxima que predomina, para la empresa privada, para la comunidad, para el Estado.

- iii) *El gasto social debe ser concertado entre el sector público y el privado*: En la medida en que el gasto social es cofinanciado entre el sector público y el privado, la toma de decisiones sobre los destinatarios finales de las políticas deberá ser concertada por éstos, que incluye, obviamente, a las comunidades destinatarias de las políticas y para ello deberán crearse mecanismos de conciliación de prioridades entre las mismas, en parte porque las distintas entidades gubernamentales, en los distintos niveles

capacidades excepcionales". Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

- 21 Como los programas de asistencia alimentaria de la "Red de Solidaridad Social" en Colombia que busca aumentar la ración alimentaria de los 890.000 niños que hacen parte de los Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar. Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*
- 22 Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*, Novoa y Restrepo han señalado al respecto que "reconociendo al sector privado como un sujeto más, responsable también dentro del nuevo esquema de sistema social, el Estado debe ser un facilitador de su labor, vinculándolo directamente en la prestación de servicios públicos o sociales o abriéndole la posibilidad para que amplíe sus coberturas a sectores antes no integrados al mercado (sistemas de medicina prepagada, seguros de salud, fondos de pensiones, etc)." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, *op. cit.*

territoriales, entrarán a competir activamente por los recursos.²³

Se "resocializa" a los destinatarios de las políticas para que no actúen más como "beneficiarios" sino como "consumidores" de políticas sociales:

Una de las críticas más recurrentes a las políticas sociales del Estado de bienestar es que su prestación era independiente de los niveles sociales de productividad, de tal manera que socialmente se creaba la conciencia de "derechos", que debían ser exigidos al Estado. Las nuevas políticas, por su parte, buscan que los destinatarios demuestren su necesidad, sean activos gestores de las mismas, escojan en el mercado quién puede proveer de una mejor manera los servicios requeridos, etc.²⁴

Desnacionalizadas:

Estamos asistiendo a una tendencia de desnacionalización de las políticas sociales. En los últimos años las agencias internacionales de crédito han entrado a financiar en una importante proporción las políticas sociales de los países del Tercer Mundo que han adoptado programas de ajuste estructural. De esta manera, los créditos de los organismos internacionales han ido a financiar la mayor parte de los programas sociales, por medio de la creación de los Fondos de Inversión Social -FIS-, que desnaturalizan el compromiso redistributivo que han de

23 Como lo ha señalado Fernando Rojas: "El gasto social... no podrá ser más un gasto paternalista, canalizado por las instituciones del Estado benefactor y dirigido hacia un sujeto social minusválido; de ahora en adelante será un gasto que exija compromisos y retribuciones (v. gr., de las familias de marginados que llevan sus hijos a la calle), canalizado por instituciones capaces de realizar un *targeting* y un monitoreo específicos y dirigido a sujetos sociales peculiares, capaces de expresar su demanda y reclamar sus derechos". Cf. ROJAS, Fernando, *op. cit.*

24 "Se transfieren sumas crecientes de recursos directamente al usuario y no a las instituciones públicas encargadas de prestar los servicios. Es lo que se ha denominado como subsidio a la demanda. Varios efectos quieren lograrse. Que el receptor del subsidio escoja entre empresas privadas y públicas según su necesidad y conveniencia, para crearle una cultura de consumidor y no de asistido. Estimular la competencia entre empresas para que ellas aceleren los procesos de modernización y tengan un aliciente a las ampliaciones de la cobertura. Finalmente, dejar que el mercado, encarnado en la libre elección del consumidor, así sea este subsidio, decida la asignación de los recursos públicos." Cf. NOVOA, Edgar y RESTREPO, Darío, *op. cit.*

tener las políticas fiscales, al volver la política social dependiente del capital internacional²⁵ y al vaivén de sus intereses. De esta manera, la gestión doméstica de la reproducción social adquiere un rol supranacional y una mayor injerencia de la ayuda externa bilateral y multilateral.²⁶

Lo anterior también puede apreciarse en los intentos de armonización por lo bajo de las políticas sociales en América del Norte a través de las disposiciones del North American Free Trade Agreement -NAFTA-, en especial a través de la presión general para que disminuya la tasa impositiva a las empresas, sobre todo en Canadá, que son las que permiten financiar las políticas sociales. De esta manera, las políticas sociales sufrirían un obligado recorte, como evidentemente viene sucediendo, al quedar desfinanciadas.

También bajo el NAFTA encontramos esta misma tendencia a través de presiones específicas para evitar la ampliación de las actuales políticas sociales públicas que puedan poner en peligro el acceso de empresas multinacionales de servicios sociales, por ejemplo en materia de salud; en este sentido, cuando un Estado firmante del NAFTA quiera establecer un monopolio sobre un servicio social deberá notificarlo previamente por escrito a las otras partes y en caso de expropiación deberá indemnizar de acuerdo con los valores del mercado. En el mismo sentido, los defensores del libre comercio argumentan que los capítulos del NAFTA relativos a compras del sector público, inversiones y comercio transfronterizo de servicios establecen protecciones indebidas contra la competencia porque instituyen que los programas sociales no serán considerados como barreras comerciales, por lo menos en el corto plazo.

25 La "Red de Solidaridad Social" en Colombia se financia en gran parte de un crédito con el BID. Cf. Departamento Nacional de Planeación, *op. cit.*

26 Como muy bien lo ha señalado Karin Stahl: "El financiamiento (mayormente foráneo) de una política social selectiva, dirigida a los pobres como grupo meta, está también en contradicción con los objetivos de una redistribución nacional de los ingresos -extremadamente desiguales- en favor de los pobres. Cuando menos se puede decir que los FIS no contribuyen a una redistribución progresiva de la renta con miras a una distribución más equitativa a nivel nacional. Ellos más bien eximen de la necesidad de esa redistribución y compensan una política que ha hecho aumentar la concentración de los ingresos". Cf. STAHL, Karin (1994), "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en: Revista *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio, Caracas.

f. Un nuevo papel para las organizaciones no gubernamentales de desarrollo:

Los años setenta y comienzos de los ochenta en América Latina vieron surgir, a la par de las dictaduras militares que asolaron el continente, organizaciones no gubernamentales -ONG- que vinieron a ser un novedoso canal de participación política en estrecha interacción con las organizaciones sociales locales, lo que permitió que llegaran a convertirse en un espacio de lucha contra las políticas sociales y económicas de los gobiernos dictatoriales. Esta revaloración de lo local, de lo micro, de lo comunitario, por oposición a lo nacional, lo macro y lo burocrático, hizo que fueran identificadas como las organizaciones ideales para la canalización de los recursos de las instituciones internacionales de ayuda al desarrollo, incluso en un principio eludiendo las instituciones estatales para la canalización de dichos recursos.

Paralelamente a dicho proceso, en los años ochenta, con el retorno de la democracia formal, se inició, a todo lo largo de América Latina, un proceso de reforma del Estado que pretendió adecuarlo al proceso de reestructuración de las relaciones capitalistas, como lo hemos señalado anteriormente, que buscaron superar las limitaciones que evidenciaba la organización espacial de Estado, las relaciones fiscales entre los diferentes niveles de gobierno y en especial el trámite de nuevos conflictos sociales que desbordaban los tradicionales canales de regulación y que se expresaban, como sucedió en el caso colombiano, bajo la forma de heterogéneos movimientos cívicos. Dicho proceso se vendría a concretar en las políticas de descentralización que desde aquellos años se impulsan en la región.

Así pues, la vuelta a las iniciativas locales y comunitarias tenían un doble origen que la mayoría de las veces hizo que confluyeran en un solo esfuerzo por comprometer a las comunidades locales en la ejecución de políticas que eran delegadas desde lo nacional, derivando en la proliferación de organizaciones no gubernamentales de desarrollo que con el paso de los días llegaron a convertirse en los principales ejecutores de las políticas sociales promovidas por las organizaciones internacionales de ayuda al desarrollo, lo mismo que los recursos destinados por las organizaciones multilaterales de crédito a dichos propósitos, y que reflejaban el retiro por parte del Estado del liderazgo en la prestación de servicios sociales, abandonando sus actividades de apoyo organizacional de las organizaciones de base.²⁷

27 ARELLANO-López, Sonia y PETRAS, James, "La ambigua ayu-

El balance de las políticas de ajuste estructural durante los años ochenta en América Latina mostraron cómo la subordinación de la política social a las políticas económicas dio como resultado una acentuación de la pobreza y de un creciente malestar social, expresado en levantamientos populares como el que se vivió en Caracas, Venezuela, en 1989; de esta manera, el fundamentalismo neoliberal ha tenido que comenzar a buscar alternativas a la creciente desprotección social, desarrollándose así iniciativas como la creación de una red de seguridad (safety net) que proteja a los sectores más duramente golpeados por la restricción del gasto social y la reducción del Estado.

Las alternativas propuestas han venido apoyándose cada vez más en el creciente interés social por el trabajo voluntario en organizaciones comunitarias, en especial en los países desarrollados.²⁸ En los países subdesarrollados, por su parte, el aliado "natural" han sido las organizaciones no gubernamentales de ayuda al desarrollo, las cuales tuvieron múltiples orígenes, como la creciente ayuda internacional al desarrollo que se vio en los años ochenta, la búsqueda por parte de numerosos activistas y académicos de izquierda de formas de organización y acción distintas a los partidos políticos y, en algunos casos, hasta como una atractiva forma de empleo para los profesionales jóvenes, como sucedió especialmente en Perú y Bolivia.

Igualmente ha venido resurgiendo en los últimos años la preocupación cristiana por la responsabilidad social de las empresas y de los hombres de negocios. El resultado ha sido el renacimiento de viejas formas de asistencia social como las sociedades filantrópicas, de caridad y el voluntariado, instituciones todas que, junto a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo, han venido a ser las encargadas de implementar las actuales políticas sociales.

**A manera
de conclusión**

Como hemos señalado en los párrafos anteriores, hay un nuevo escenario de la reproducción social. Por otra parte se refleja un creciente interés por los derechos sociales, económicos y culturales en los grupos de derechos humanos. Lo primero, fruto de la derrota del movimiento obrero y lo segundo origi-

da de las ONG en Bolivia", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas.

28 Cf. GAEBLER, Ted y OSBORNE, David, *La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona, Paidós, 1994. En especial el capítulo 2, titulado "Gobierno, propiedad de la comunidad. Mejor facultar que servir directamente".

nado en las luchas sociales de "nuevo tipo" bajo la denominación genérica de luchas por los derechos humanos. Evidentemente no son los mismos escenarios, los actores no son los mismos y no son iguales las aspiraciones, a pesar de que se superpongan en el tiempo. Uno de los retos de los grupos de derechos humanos con una perspectiva de transformación social sería el de cómo profundizar en la lucha por la realización de los derechos económicos, sociales y culturales y de esa manera contribuir a trazar los límites al actual modelo económico neoliberal²⁹, eludiendo los cantos de sirena que se emiten desde el Estado y que sólo buscan redefinir los mecanismos ideales de reproducción social para el capitalismo de hoy.

En este orden de ideas, incorporar los derechos económicos, sociales y culturales en la agenda de los luchadores por los derechos humanos no se puede limitar al "descubrimiento" y estudio de los contenidos e instancias jurídicas -nacionales e internacionales- (la que al parecer ha sido la opción dominante); resulta imprescindible una mirada a otros espacios que condicionan las posibilidades para la concreción de esos derechos: las políticas sociales sería uno de ellos.

La lucha por los derechos humanos, en un sentido integral, ahora como en el pasado, hay que darla en todos los terrenos posibles, pues la integralidad no se encuentra en la expresión jurídico-formal de los derechos.

- Bibliografía**
- Anguiano, María Eugenia y Ordóñez, Gerardo, "Pronasol en Baja California: negociación política y eficacia operativa", en: *El Cotidiano* N° 62, mayo-junio 1994, Universidad Autónoma Metropolitana, Ciudad de México.
- Arellano, Sonia y Petras, James, "La ambigua ayuda de las ONG en Bolivia", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 72-87.
- Boltvinik, Julio, "Los organismos multinacionales frente a la pobreza", en: *Pobreza, ajuste y equidad*, Libardo Sarmiento (ed.), Consejo Presidencial para la Política Social, Bogotá, 1994.
- Departamento Nacional de Planeación, "Red de solidaridad social". Documento CONPES 2722-DNP: UDS-Misión Social, Bogotá, agosto 10 de 1994.

29 Como lo ha señalado Víctor M. Moncayo: "... la vertiente de los derechos económicos, sociales y culturales impone volcarse sobre la totalidad de las contradicciones de la vida social; aplicarse a obtener la información suficiente; y emprender esfuerzos por el análisis crítico". Cf. MONCAYO, Víctor M. (1994), "La renovación de los derechos humanos y las perspectivas de la crítica social", en: *Pensamiento Jurídico*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, pág. 160.

- Flórez, Margarita, "Organismos no gubernamentales y filantropía. El caso colombiano", mimeo, octubre 1994.
- Gaebler, Ted y Osborne, David, *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Ediciones Paidós, Barcelona, 1994.
- Garst, Rachel, "Fis y Fonapaz en Guatemala. ¿Una nueva relación ONG-Estado?" Coinde, Ciudad de Guatemala, 1993.
- Gough, Ian, *Economía Política del Estado del Bienestar*, Editorial Blume, Barcelona, 1986.
- Stahal, Karin, "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 48-71.
- Laurel, Asa Cristina, "Pronasol o la pobreza de los programas contra la pobreza", en: *Nueva Sociedad* N° 131, mayo-junio 1994, Caracas, págs. 156-170.
- "Avanzar al pasado. La política social del neoliberalismo", en: *Estado y políticas sociales en el neoliberalismo*, Fundación Friedrich Ebert, México, 1992, págs. 125-146.
- Molina, Carlos Gerardo, Henao Luz Martha y Polanía, Doris, "Una evaluación de la política social de la administración Gaviria", en: *Economía Colombiana*, Contraloría General de la República, Bogotá, 1994.
- Moncayo, Víctor Manuel, "La renovación de los derechos humanos y las perspectivas de la crítica social", en: *Pensamiento Jurídico*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1994.
- Moncayo, Héctor-León, "¿Vamos hacia el derrumbe de la legislación laboral? Algunas hipótesis sobre la reestructuración del capitalismo en la periferia", en: *El Otro Derecho* N° 12, ILSA, Bogotá, 1992.
- Múnera, Leopoldo, "De los movimientos sociales al movimiento popular", en: *Historia Crítica* N° 7, Universidad de los Andes, Bogotá, 1993.
- Negri, Toni, *Fin de siglo*, Paidós, Barcelona, 1992.
- Novoa, Edgar y Restrepo Darío, "Globalización y Estado Nación. Las políticas sociales de la nueva era", mimeo, Bogotá, 1994.
- Palacio, Germán, "Servicios legales y relaciones capitalistas: un ensayo sobre los servicios jurídicos populares y la práctica legal crítica", en: *El Otro Derecho* N° 3, Temis-ILSA, Bogotá, 1989.
- Presidencia de la República - Departamento Nacional de Planeación. "El Salto Social. Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998", Bogotá, 1995.
- Rojas, Fernando, "Tecnología de la información: ¿Una nueva estrategia capitalista de subordinación de los trabajadores?", en: *Cuadernos de Economía* N° 11, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 1987.

- "Informe sobre las políticas para la niñez en América Latina", mimeo, Unicef, Bogotá, 1994.
- Sarmiento, Libardo, "Balance de la política social y programas electorales", en: *Revista Foro* N° 18, Bogotá, 1994.
- Salama, Pierre, "Empobrecimiento y neoliberalismo en América Latina", en: *Signos* N° 2, abril 1994, Guadalajara, págs. 37-44.
- Santos, Boaventura de Sousa, "Subjetividad, ciudadanía y emancipación", en: *El Otro Derecho* N° 15, ILSA, Bogotá, 1994.
- Thompson, Andrés, "Sin fines de lucro: Desarrollo social, empresario y filantropía. La experiencia internacional". Separata *Boletín Informativo Techint* N° 272, octubre-diciembre 1992, Buenos Aires.
- Vos, Rob, "Identificación de la pobreza y política social y económica en América Latina", en: *Pobreza, ajuste y equidad*, Libardo Sarmiento (ed.), Consejería Presidencial para la Política Social, Bogotá, 1994.

Acerca de la incorporación de los derechos económicos, sociales, culturales e indígenas a la labor de las organizaciones de derechos humanos en el Perú

Eduardo Cáceres Valdivia

Investigador Aprodeh.

■ *En el Perú el contexto político interno estuvo marcado durante los últimos quince años por el aumento de la guerra interna, lo que conllevó a la aparición y consolidación de un movimiento de derechos humanos del sector no gubernamental que dio respuesta a las continuas violaciones que se sucedieron. Esta situación ha cambiado en los últimos dos años a raíz de la detención y casi total desmonte posterior del aparato militar guerrillero y al autogolpe dado por el presidente Fujimori, que a su vez ha acompañado la instauración plena de las medidas económicas neoliberales. Sobre este reciente contexto y la situación actual, el autor señala que el movimiento no gubernamental de derechos humanos pasa del campo de los derechos civiles y políticos al análisis del marco jurídico-político en el cual se realizan. De otro lado, este trabajo permite entrever que la categorización jurídica de los derechos humanos se sobrepone en diferentes órdenes internos, lo cual conduce a una desvertebración. A ello se suma la falta de aplicabilidad o lo que el autor señala como un desencuentro entre el texto constitucional, la juridicidad global y la normatividad real.*

On the incorporation of economic, social, cultural and indigenous people's rights into the agendas of human rights organizations in Peru

■ *During the last fifteen years, the internal political context of Peru was marked by increasing internal warfare which led to the appearance and consolidation of a non-governmental human rights movement within in response to the continuous violations that were taking place. This situation has changed in the last two years due to the detention and almost complete dismantling of the guerrilla military apparatus and due to the self-coup that President Fujimori maneuvered and which was accompanied by the complete installation of neoliberal economic measures. Using this recent and current context, the author demonstrates how the non-governmental human rights movement has gone from having civil and political rights as their main field of action to analysis of the judicial/political framework under which these rights are upheld. On the other hand, this does not allow one to glimpse this work that the legal category of human rights superimposes, in different internal orders, which leads to a decomposition. This combines with a lack of applicability or what the author calls a de-encounter between constitutional text, global legality and real norms or laws.*

Con el tema que da título al presente texto hemos desarrollado en Aprobeh una investigación cuyos resultados preliminares presentamos a continuación. Esta investigación forma parte del proyecto "Hacia la reconceptualización de los derechos humanos en América Latina", promovido por ILSA¹.

El carácter preliminar de los resultados que ofrecemos no sólo tiene que ver con limitaciones de tiempo y manejo del tema en cuestión, sino también con lo peculiar de la actual situación peruana. A lo largo de los últimos quince años la tendencia dominante ha sido el desarrollo creciente del conflicto armado interno. Sin embargo, y de manera contundente, la tendencia parece haberse invertido en los últimos dos años. Esta modificación ha estado vinculada a cambios políticos significativos: la sorpresiva elección de Alberto Fujimori como

1 Debo mencionar en particular el aporte de Elena Rodríguez, egresada del programa de Derecho de la Universidad Católica de Lima, quien colaboró en la fase de recopilación de información e hizo valiosas sugerencias acerca de las ideas que se esbozan en este trabajo.

presidente del Perú en 1990, el autogolpe del 5 de abril de 1992, la captura de Abimael Guzmán y otros líderes senderistas, la convocatoria a un Congreso Constituyente a fines de ese año, la redacción y aprobación, mediante referéndum, de una nueva Constitución. En el ínterin anunció su propuesta de un acuerdo de paz con el Gobierno.

Como telón de fondo de estos cambios políticos hemos vivido una fase de intensa aplicación de políticas neoliberales que han modificado de manera sustantiva la estructura económica y social peruana. La privatización de un sector estatal bastante desarrollado -herencia de las políticas reformistas de los militares en la década de 1970- ha abierto un nuevo ciclo de monopolización de la economía con un fuerte predominio del capital extranjero. La apertura indiscriminada de la economía ha llevado al colapso a numerosos productores nacionales, sin que el incremento de las importaciones para consumo haya estado acompañado de un incremento similar de las exportaciones. El saldo negativo lo han cubierto capitales "golondrinos", altamente especulativos, y los ingresos por privatizaciones.

El correlato social de estas políticas, antecedidas por un severo ajuste que redujo salarios y empleos en agosto de 1990, ha ido más allá de incrementar el número de pobres en el país. Su efecto más drástico y perverso ha sido la desestructuración generalizada de la sociedad, en particular de las clases populares trabajadoras. Con ello se han abierto nuevos procesos en los cuales conviven lógicas individualistas marcadas por la desesperación o el fatalismo, y lógicas de resistencia y supervivencia, que intentan reproducir formas previas de organización solidaria. Lo cierto es que los niveles de identidad social y política que han sido decisivos en la historia reciente del Perú han sido duramente golpeados. Y es aquí donde encontramos algunas explicaciones tentativas de las evidentes paradojas de la vida peruana hoy: un presidente cuyas políticas han empobrecido como nunca antes y que, a la vez, mantiene un alto índice de respaldo popular; un régimen autoritario y militarizado que, sin embargo, a los ojos de muchos es la única garantía de cierta tranquilidad social; un deterioro de las condiciones económicas de diversos sectores sociales y un cierto optimismo hacia el futuro en tanto se mantengan las actuales políticas, y podríamos seguir mencionando ejemplos. Lo cierto es que nos encontramos con una situación cuyas perspectivas son, por decir lo menos, bastante inciertas.

En este marco, la aproximación al tema de los derechos económicos, sociales, culturales e indígenas, está marcada por las características no sólo de la coyuntura sino del

conjunto de tendencias que en opinión de muchos apuntan a configurar una nueva época.²

I. Las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y la encrucijada contemporánea

Tal como se deduce de lo dicho anteriormente, el desarrollo de las ONG de derechos humanos en el Perú, y con ellas de un movimiento muy amplio y heterogéneo que comparte la preocupación por la situación de los derechos fundamentales en el país, está indudablemente vinculado al desarrollo de la guerra interna y las violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte del Estado y al derecho internacional humanitario por parte de las organizaciones alzadas en armas. A lo largo de estos años el eje de su agenda han sido los derechos civiles y políticos.

Existen algunos antecedentes, previos al inicio del conflicto armado en 1980, de acción organizada en relación con los derechos humanos. A pesar de que se trataba de comités u otro tipo de colectivos fuertemente vinculados al movimiento popular en momentos de auge de luchas sociales reivindicativas y políticas, también en ellos el centro de preocupación eran los derechos civiles y políticos. Su fundamentación era bastante simple: el desarrollo de la lucha social genera conflicto con el Estado, a lo cual éste responde reprimiendo. Es necesario, por tanto, tener algún instrumento que nos permita defender los derechos agredidos por la represión estatal. Los contenidos de la lucha social no eran vistos como contenidos de la acción en torno a la defensa de los derechos humanos. Estos aparecían como las libertades necesarias para la lucha social, agredidas por la represión estatal.

Sin embargo, a lo largo de estos años de violencia la reflexión sobre ella y la acción en función de superarla llevó rápidamente a lo que de manera habitual se denomina causas estructurales de la violencia y/o violencia estructural. Se han intentado diversos análisis del origen del accionar subversivo en el país, así como del curso de la lucha contrainsurgente³. En unos y otros la referencia a los factores económico-sociales y culturales ha sido reiterada. Ciertamente no todos compar-

2 El haber podido desarrollar esta investigación -por lo que reiteramos nuestro agradecimiento a ILSA que, además de apoyarla materialmente, ofreció diversos espacios y ocasiones para discutir su contenido- nos permite hoy tener una visión más clara no sólo de lo existente en el terreno mencionado sino, sobre todo, de lo que queda por hacer y de su importancia.

3 Destacan: Nelson Manrique, "La década de la violencia", en *Márgenes* Nº 5-6, SUR, diciembre de 1989, pág. 137 y ss.; Carlos Iván Degregori, "Ayacucho 1969-1979. El surgimiento de Sendero Luminoso", IEP, Lima, 1990.

ten esta perspectiva. Quienes propugnan por una salida exclusivamente militar al conflicto interno la ven como una interpretación cómplice del accionar subversivo. No obstante, incluso dentro de sectores militares y civiles comprometidos con la lucha contrainsurgente, estos aspectos suelen ser valorados como decisivos en la explicación de la génesis de la violencia armada y en su resolución.

Esta reflexión sobre las causas estructurales de la violencia, esta llamada de atención sobre la violencia estructural, no necesariamente ha ido de la mano con una toma de conciencia de que al hacerlo no se estaba abandonando el ámbito de los derechos humanos. Bastaba con aprehenderlos en su compleja integralidad. De las dificultades y avances en este proceso trata el conjunto de este texto. Antes que avanzar conclusiones en este momento, es más importante tratar de precisar los términos en los que se plantea el problema hoy.

Los cambios en la situación global del país mencionados anteriormente han afectado en diversos niveles la actuación de las ONG de derechos humanos. En lo más inmediato y constatable a simple vista, los cambios en la estrategia contrainsurgente han modificado las características de las violaciones. Han disminuido de manera sustantiva las denuncias en torno a desapariciones y genocidios -sin que desaparezcan del todo, como lo demuestran las denuncias recogidas por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos en relación con el valle del Huallaga entre marzo y mayo de 1994- y han aumentado los casos de detenciones arbitrarias. En el momento actual se registran aproximadamente cinco mil detenidos, posteriormente al 5 de abril de 1992, que no han sido juzgados, y más de un millar de procesados y sentenciados en condiciones violatorias del debido proceso.

Sin embargo, las modificaciones más sobresalientes se están operando en otros niveles. Si bien son pocos los que se atreven a cuestionar la relevancia de la defensa y promoción de los derechos humanos en el Perú de hoy, está planteada la pregunta por su ubicación en relación con los problemas fundamentales del país y las propuestas globales de solución que disputan su conducción. Hace algunos años las organizaciones de derechos humanos, casi sin excepción, hubieran respondido a la pregunta por su perspectiva global refiriéndose al movimiento popular, al proyecto popular en cualquiera de sus variantes. Hoy no es así. Incluso se ha llegado a afirmar que el "pecado de origen" de muchos grupos de derechos humanos ha sido su vinculación con grupos izquierdistas⁴. Si simplemente

4 Así está escrito por Rosa María Mujica y Carlos Basombrión en

se tratara de una crítica a la instrumentalización que fue frecuente en décadas pasadas, o se tratara de una propuesta de extensión de las perspectivas del trabajo, buscando incidir en sectores mucho más amplios de la sociedad, se podría decir que este polémico punto de vista es una invitación a la renovación. Hay, sin embargo, otra manera de entenderla: como un cuestionamiento a la cercanía histórica entre el tema de los derechos humanos y los sectores más oprimidos y marginados de la sociedad, como un cuestionamiento a tomar partido en cuestiones que vayan más allá de los derechos fundamentales en su versión más restringida, con lo cual se hace más intenso el peso de la paradoja de los derechos humanos en las sociedades latinoamericanas: cuanto más universales -en tanto abstractos- se plantean, más ajenos son a la población; cuanto más se acercan a la problemática de la población, menos "universales" aparecen. Y es en la denuncia de estos supuestos particularismos en la que se han especializado algunos centros de pensamiento conservador, logrando hacer mella incluso en algunas ONG de derechos humanos.

Esto nos lleva a otros ámbitos en los que también se han operado cambios decisivos: el escenario mundial, los paradigmas teóricos y políticos. En la reunión inicial del proyecto de ILSA, en Cartagena 1994, tuvimos ocasión de reflexionar sobre la globalidad del cambio y el cambio de la globalidad. No se trata de un juego de palabras. Asistimos no sólo a cambios globales -en los diversos ámbitos de la vida-, sino a un cambio muy profundo en la idea misma de globalidad, de totalidad. En relación con lo primero, la adecuación del trabajo de promoción y defensa de derechos humanos requiere tomar en serio todos y cada uno de los cambios. Las modificaciones teóricas y prácticas en la idea de soberanía, por ejemplo, implican nuevas condiciones para nuestra actividad! Podemos decir incluso que lo que de positivo tienen tales modificaciones se debe en buena parte a la acción de las ONG de derechos humanos. Las transformaciones en el mundo de la producción y circulación mundial de mercancías obligan a redefinir la concreción de los derechos económicos, sociales y culturales. Y podríamos continuar la enumeración de cambios y desafíos correlativos.

Lo más urgente es, sin embargo, confrontar lo segundo: el cambio en la idea misma de globalidad. Aquí nos encon-

"Rol e identidad de las ONG de derechos humanos y desarrollo", publicado en el libro de Novib, *Derechos humanos, democracia y desarrollo en América Latina*, Bogotá, 1993, pág. 238.

- 5 Ver, entre otros, mi artículo "Teoría y práctica del intervencionismo humanitario", en *Contexto* N° 3, Aprodeh, Lima, 1994.

tramos con dos apreciaciones de conjunto contradictorias entre sí. La de quienes postulan la emergencia de un mundo globalizado en el que "lo que se globaliza e integra son los mercados, es cierto, pero también los valores de la democracia, del Estado de derecho y de los derechos humanos" (tal como escribía el exministro de economía peruano Carlos Boloña Behr en febrero de 1994). Y, por otro lado, la de quienes, desde la óptica de la llamada posmodernidad, anuncian el arribo de la fragmentación, lo provisorio, el fin de todo logicentrismo, es decir de todo discurso unificador⁶. No es el caso discutir aquí los supuestos, los aportes y peligros de cada una de estas visiones. Me limito a señalar los retos que cada una nos plantea.

En muchos aspectos, no sólo en la economía, también en la cultura, este mundo es más homogéneo que el de ayer. La homogenización está lejos de ser equivalente a la universalización material y cultural que se proponía como utopía en los albores del mundo moderno. Está lejos de ser un sinónimo de integración en sus diversos sentidos: social, política, cultural. La globalización no integra. Por el contrario, escinde, desintegra, margina. No sólo en el ámbito social, también en el ámbito individual. Los procesos en curso en el mundo contemporáneo tienden no sólo a escindir el planeta (norte/sur) y las sociedades (las llamadas "dos vías") sino a empobrecer, en general, la calidad de vida. No deja de tener un signo de dominación, de imperialismo, el proceso mencionado. Y en particular en relación con los derechos humanos apunta a convertirlos en un apéndice de la ideología dominante, reduciéndolos y "privatizándolos", identificándolos con la democracia liberal.

El trasfondo dominador de esta perspectiva sale a la luz frente a una pregunta decisiva: ¿qué pasa con lo que aún no es homogéneo, con lo diferente, sea por "atraso", por carencia o por rechazo a los procesos descritos?

La propuesta posmoderna llega con el atractivo de reivindicar la diferencia, la singularidad, el momento (*carpe diem*, decían los romanos). Su cuestionamiento de la razón deriva con facilidad en el cuestionamiento de cualquier proposición que se postule universal. Su horror a las utopías predispone a convivir acriticamente con el horror del mundo de todos los días. Y su particularismo puede fácilmente ser presa de los particularismos interesados que en los últimos años han reivindicado su "derecho a la diferencia" para actuar a contramano de principios y normas que se suponían universales.

6 Un buen resumen crítico de esta perspectiva: Leonardo Boff, "La postmodernidad y la miseria de la razón liberadora", en *América Libre* 4, Buenos Aires, s.f., págs. 6-13.

Queda por último un desafío crucial: ¿cuál es el ámbito decisivo para construir una sociedad en la que la vigencia de los derechos fundamentales sea plena? Sabemos de las múltiples y sólidas razones que han llevado a cuestionar la tesis de la centralidad del Estado. Pero también es evidente que no se ha configurado una propuesta alternativa que visibilice la posibilidad de una acción prioritariamente social y cultural. Es evidente que incluso para poder modificar las políticas estatales son indispensables cambios en la sociedad, en la cultura, en los niveles de articulación y mutuo reconocimiento de los ciudadanos. Sin esto lo que se alcance en términos jurídico-formales será siempre precario. Pero también es evidente que el procesar cambios sociales y culturales requiere un determinado entorno político; que no es sólo un asunto jurídico-formal o de concepciones y estrategias, sino también de condiciones de vida, con lo cual se plantea una pregunta crucial: ¿cómo ingresar a ese debate sin invadir predios ajenos y sin perder la especificidad de nuestro mandato?

II. Derechos humanos, sociedad y política en el Perú

Responder los interrogantes mencionados exige no sólo moverse en un terreno de principios claros y creatividad, sino también tener claro el escenario en el que se pretende actuar. Es por ello indispensable esbozar una visión de conjunto de la sociedad peruana en lo que sea relevante para nuestro tema.

Si se tratara de hacer la historia de los derechos formales en el Perú, podrían escribirse muchas páginas comentando todos los textos constitucionales, desde 1822 hasta el presente. Sin embargo, si se tratara de escribir acerca de su vigencia práctica, toda la historia se podría resumir en una frase: no existieron. Su carácter formal no sólo tiene que ver con la ausencia de un escenario social y político que garantizara su ejercicio, con la pervivencia de estructuras económicas y sociales tradicionales. También se expresa en un efecto perverso, invertido, de los mismos. Lo que el filósofo peruano Miguel Giusti ha llamado el síndrome de Canudos (en alusión a la rebelión que sacudió el nordeste brasileño a inicios de siglo y que fue novelada por Mario Vargas Llosa en *La guerra del fin del mundo*): el liberalismo en manos de terratenientes sirvió para remachar la feudalidad; los intentos de centralizar la tributación en manos del Estado conllevaron el incremento de formas de trabajo compulsivo y gratuito.

Como bien ha señalado el historiador Jorge Basadre, el liberalismo peruano olvidó a lo largo de todo el siglo XIX el problema social⁷. Su carácter abstracto, universal, lo hizo

⁷ Ver al respecto su monumental *Historia de la República del*

ineficaz para operar en medio de una sociedad estamental, fuertemente segregada. Su resultado fueron regímenes más bien oligárquicos.

En el umbral del siglo XX teníamos un país débilmente centralizado, con la mayoría de su territorio feudalizado y centros urbanos en los que primaba una estructura social gremial y estamental. Los núcleos urbano-industriales eran escasos. En minas y grandes plantaciones se reproducían métodos de reclutamiento forzoso de la mano de obra. Los derechos civiles ni siquiera en la formalidad eran universales: se excluía de ellos a dos terceras partes de la población -la población indígena- para la que existían, como en las dos repúblicas de la Colonia, leyes especiales. Los derechos políticos además de ser formalmente reducidos (existía el voto censatario) eran realmente inexistentes: el gran elector era el ejército y no existía una estructura de partidos moderna. Ni siquiera tuvimos liberales y conservadores en serio. Primaba el caudillismo, las relaciones corporativas y el clientelismo. Obviamente la idea de derechos sociales era del todo ajena al horizonte jurídico cultural de la época.

Tal como señalan Marcial Rubio y Enrique Bernaldes en su obra sobre la Constitución de 1979⁸, los cambios doctrinales y jurídicos que se vivieron a partir de las primeras décadas del siglo tuvieron como telón de fondo y como motor las luchas sociales: en particular las primeras movilizaciones sindicales por la jornada de ocho horas, por el abaratamiento del precio de las subsistencias, por el derecho a la sindicalización y a la huelga. Las movilizaciones sindicales no se redujeron al ámbito urbano ni se presentaron solas. En relación con lo último es relevante la eclosión, a lo largo de la segunda década de este siglo, de los movimientos estudiantiles prorreforma universitaria, cuyo contenido último apuntaba a democratizar la educación. Reivindicando derechos ancestrales a la tierra se movilizaron comunidades campesinas andinas al extremo de configurar un cuadro de "gran rebelión" en el sur andino⁹.

La Constitución de 1920 fue la primera en incluir una referencia a derechos que obligaban a la intervención estatal, más allá de los civiles y políticos.

El art. 47 explícitamente señalaba la obligación del Estado a legislar en función de garantizar la vida, salud e

Perú, 7a. ed., Lima, Ed. Universitaria, t. 11, págs. 319 y ss.

8 *Constitución y sociedad política*, Lima, Mesa Redonda Editores, 1985.

9 Para todo esto ver: Alberto Flores Galindo y Manuel Burga, "Apogeo y crisis de la república aristocrática", en Flores Galindo, *Obras Completas*, t. II, Lima, SUR, 1994, págs. 3-364.

higiene de la población. La Constitución de 1933, escrita en medio de una crisis de gran envergadura que incluyó la insurrección de Trujillo conducida por el APRA y diversas huelgas conducidas por comunistas, recogió estos aspectos y otros vinculados con la protección del trabajo y la negociación colectiva. Con respecto a las poblaciones indígenas esta Constitución, como la anterior, mantuvo una concepción tutelar de la relación entre el Estado y estas poblaciones.

Siguiendo algunas corrientes actuales en el terreno de la historiografía social, se podría escribir la historia de las luchas sociales como una historia de sucesivas modificaciones institucionales. Y en términos generales se podría decir que la lógica global de estas luchas y de las modificaciones resultantes ha sido la paulatina ampliación del Estado en términos no sólo de instancias y servicios sino también de juridicidad. Casi sin excepción, y por encima de los discursos -que se pronunciaban desde el poder central-, la política peruana ha estado marcada por las presiones y el desborde de las clases populares, que se resolvían en sucesivas transacciones, cada vez más precarias, con el Estado. Un ejemplo paradigmático ha sido el de la educación, estudiado desde diversas perspectivas en las últimas décadas, no sólo en relación con el ámbito urbano. La tenaz lucha por la escuela en el campo ha llevado a destacados investigadores, como Carlos Iván Degregori, a hablar de un desplazamiento en el imaginario campesino andino: del mito del Inkarrí al mito de la escuela¹⁰.

Ahora bien, esta ampliación de la presencia estatal, de la cobertura de servicios, de la legislación tuitiva del conflicto social no puede entenderse de manera inmediata como ampliación de derechos. Los derechos implican la clara diferenciación de esferas, la existencia de individuos libres, la libertad política, y -en su versión liberal- el mercado. Si se asume una perspectiva social, los derechos implican formas organizativas e identidades autónomas. Frente a ambas exigencias, la sociedad peruana, hasta la década de 1970, se encontraba seriamente rezagada. Y es por ello que, si bien es discutible, no es descabellada la tesis que interpreta estas modificaciones institucionales como una redefinición y ampliación de mecanismos de clientelismo, de privilegios estatales, etc. Aparentaban ser derechos, en realidad funcionaban y eran concebidos como un complejo sistema de dones y lealtades que tenían como protagonistas al Estado y las clases populares. Quizás sea por ello que a ningún gobier-

10 Una presentación de conjunto en: Rodrigo Montoya, "Por una educación bilingüe en el Perú", CEPES, Lima, 1990.

no conservador se le podía ocurrir anularlos. En 1948, por la vía de un golpe militar, se instauró una dictadura que se trajo abajo diversos controles económicos y abrió la economía a la inversión extranjera. El gobierno del general Odría fue muy cuidadoso, sin embargo, en mantener y ampliar la seguridad social e incluso se dio el lujo de dar el voto a las mujeres antes de su reelección con el argumento de que era la mejor manera de impedir que cualquier irresponsable llegara al Gobierno. Lejos de definirse como liberal o conservador prefería hacerlo como "socialista de derecha". El estado social de derecho, importado prematuramente en la década de 1920 por diversos reformadores sociales, y que recibía también el aval de la doctrina social de la Iglesia, tuvo un poderoso desarrollo a partir de 1950.

Antes de las reformas del general Velasco (1968-1975) nos encontramos con una sociedad de reducidos derechos civiles y políticos, pero con un amplio tejido de "derechos" y servicios económicos y sociales articulados en torno al Estado. El feudalismo rural entró en crisis irreversible en la década del 50. El proceso que se desató a partir de aquellos años ha sido descrito de diversas maneras: urbanización y cholificación (Aníbal Quijano), desborde popular (José Matos Mar), etc. En él se crean las condiciones para la sorprendente historia de las últimas décadas. A primera vista se trataría de un escenario de derechos sociales fuertes y derechos civiles y políticos débiles. La impresión es altamente discutible.

Es imposible tratar de hacer un balance de lo sucedido en los últimos 25 años -de Velasco a la fecha- en relación con los derechos humanos, tanto en el ámbito de su formalización como en el de su vigencia práctica y en la percepción social que se tiene de ellos.

La historia de los derechos humanos en este lapso es bastante paradójica. No está de más recordar que el gobierno de Velasco fue una dictadura militar. Con razones diversas restringió diferentes libertades fundamentales (circulación en el territorio, prensa, etc.). Muchas veces en el discurso oficial se contrapuso estas libertades con los derechos económicos, sociales y culturales, con los derechos de indígenas y comunidades nativas que, por el contrario, se ampliaban.

Derrocado Velasco -primero bajo el gobierno militar de Morales Bermúdez, después bajo los gobiernos civiles de la década pasada-, los procesos se invierten: se restablecen paulatinamente los derechos civiles y políticos; comienza un proceso de deterioro y desmontaje de los derechos económicos, sociales y culturales. Su acabada enunciación en la Constitución de 1979 no modifica esta nueva tendencia. A mediados de la década ambos procesos comienzan a unificarse: el retroceso

se generaliza a todos los derechos. La propia normatividad jurídica sufre modificaciones: no sólo las leyes sociales, también el marco de vigencia de los derechos civiles y políticos (estados de emergencia, legislación antiterrorista, etc.).

Desde el punto de vista jurídico-formal, y esto se verá en detalle en el siguiente apartado de este texto, la historia nos presenta dos momentos bien marcados. El primero dominado por la Constitución de 1979 y el modelo de Estado social que propone. A lo largo de varios años opera como marco de referencia y genera juridicidad, aun cuando ésta fuera cada vez menos normatividad real en la sociedad. El segundo momento corresponde al ajuste de cuentas entre la realidad y la norma: el lapso que va entre los meses finales del gobierno aprista y el presente. El trasfondo político de tal modificación fue la crisis global de la sociedad peruana, al interior de la cual resulta ocioso discutir si fue primero la guerra o la crisis estructural propiamente dicha. Lo relevante es que de manera acelerada se vinieron abajo correlaciones de fuerzas, actores e instituciones, con el correlato de pérdida generalizada de derechos.

Si pasamos al terreno de las percepciones sociales y las formas culturales, la cuestión se complejiza. Es común hablar de una débil conciencia de derechos en la sociedad peruana. Las explicaciones son diversas. Algunas remiten a fracturas profundas de la sociedad peruana que no sólo se expresan en el racismo sino también en la débil constitución de las estructuras subjetivas. Esta perspectiva ha sido explorada recientemente por psicoanalistas e historiadores. Las interpretaciones más tradicionales ponen el acento en los factores estructurales económico-sociales y/o políticos. Si a estas perspectivas, que no tienen por qué contraponerse, se sumara una exploración analítica de los usos y sentidos del término 'derecho', se podría tener un panorama más claro. Hay un uso del término 'derecho' que es débil en la sociedad peruana, aquél que pone el acento en la inherencia de lo que se proclama y lo vincula a la dignidad humana. Hay otros usos, como equivalente de fuerza o como algo adscrito a una determinada posición social, que son más frecuentes.

III. Entre dos constituciones

"No resulta extraño que muchos coincidan en señalar que la parte más lograda de la Carta de 1979 es la relativa a los derechos fundamentales. A partir de ella, los sucesivos gobiernos contaron con el marco normativo necesario para implementar una política de promoción y defensa de los derechos humanos, especialmente en relación a los derechos económicos, sociales y culturales. Sin embargo, por diversas razones aquélla no llegó a implementarse". El texto anterior parte de un comentario de la Comisión Andina de Juristas - Lima al

proyecto constitucional que se debatía en 1993 y resume bastante bien el entrampamiento que acompañó al texto de 1979 desde el momento de su aprobación.

Las diferencias entre ambas constituciones son múltiples y profundas -particularmente en relación con el tratamiento de los derechos fundamentales- y comienzan en la estructura misma de los textos. Mientras la primera contiene un título denominado "Derechos fundamentales de la persona", al interior del cual se desarrollan, en diversos capítulos, los diferentes derechos (civiles y políticos, económicos, sociales y culturales), la segunda circunscribe la denominación "derechos fundamentales" a los señalados en el capítulo primero, es decir, a los civiles. Los económico-sociales y los políticos ocupan otro lugar en el texto constitucional.

A esto se suma la anulación del artículo 4 de la carta anterior que señalaba explícitamente que la enumeración de derechos reconocidos por la Constitución no excluía otros de naturaleza análoga o que derivan de la dignidad del hombre, del principio de soberanía del pueblo, del estado social y democrático de derecho.

La forma fraccionada en la que se presentan los derechos en la Constitución de 1993 revela un desconocimiento o conciente relativización de la unidad conceptual de los derechos humanos, tal como señala Martín Castro¹¹. Alberto Adrianzén, analista político de Desco, ha señalado la paradójica confluencia de argumentos conservadores y ultraliberales como inspiradores del nuevo texto constitucional. Por un lado se eliminan principios igualitarios y de solidaridad (la referencia a la igualdad de sexos o en el trato laboral, la referencia a la lucha contra el racismo, el trato preferencial a las instituciones que trabajan con minusválidos). Por otro lado, el afán privatizador lleva a eliminar o relativizar derechos fundamentales del ámbito económico social. El resultado no es sin embargo contradictorio: el modelo de sociedad de la Constitución de 1993 es una sociedad desregulada, fuertemente estratificada, discriminatoria y excluyente¹².

Se trata de una coherencia involuntaria, que responde más bien a una lógica de clase. A diferencia de otros debates constitucionales recientes en América Latina, el que se desarrolló en Perú en el Congreso Constituyente Democrático a lo largo de 1993 fue pobre en extremo. No existía un texto base de propuesta. El abanico de las fuerzas de oposición sólo al final articuló un proyecto, sumamente ambiguo. En reali-

11 "Los derechos fundamentales en el proyecto constitucional de 1993", en revista *Paz* N° 27, 1993, pág. 4.

12 En *Quehacer* N° 83, marzo-junio 1993, págs. 10-12.

dad la diferencia la marcaron las características de la coyuntura y de la convocatoria al CCD. Se trataba de un mecanismo de salida política a la crisis institucional generada por el autogolpe del 5 de abril, salida política presionada sobre todo desde los foros internacionales, en particular la OEA. No se trataba de un momento fundacional en el cual la redacción, debate y aprobación de una nueva constitución sellara un nuevo pacto a largo plazo en torno a una utopía social y política. Cediendo a la presión internacional el Gobierno buscó no sólo ganar tiempo sino adecuar el marco constitucional al proceso de liberalismo autoritario que promovía. Es por ello que, junto con la reducción de los derechos básicos y la privatización generalizada, introdujo la figura de la reelección presidencial.

La sutileza autoritaria va más allá de excluir los derechos económico-sociales del capítulo de "derechos fundamentales". También los derechos políticos son puestos aparte. Por otro lado ha sido eliminada la jerarquía constitucional que el artículo 105 de la anterior Carta otorgaba a los tratados internacionales sobre derechos humanos. El objetivo inmediato de esta enmienda era dejar el camino expedito para la ampliación de la pena de muerte en clara contradicción con el tratado de San José. En el nuevo texto se ha reducido a un solo capítulo el trato de todos los aspectos vinculados con familia, seguridad social, salud, bienestar, educación y trabajo.

En el terreno de la familia, por ejemplo, se han suprimido una serie de derechos que tenían rango constitucional: el derecho al patrimonio familiar inembargable, el derecho a una vivienda decorosa, el sepelio gratuito. En relación con los niños y adolescentes se ha generado un cuadro legal altamente contradictorio. En 1962 se había promulgado un llamado "Código de Menores", teñido de una concepción paternalista y represiva. Tras un trabajo de varios años fue aprobado y promulgado un nuevo "Código de Niños y Adolescentes" (Decreto Ley 26102) que incorpora diversas figuras bastante progresivas: un sistema nacional de atención al menor, instancias judiciales y del ministerio público ad-hoc, la consideración de niños y adolescentes como sujetos de derecho y por tanto en condiciones de contratar sus condiciones de trabajo.

Es evidente que estas concepciones están a contramano del nuevo texto constitucional. Este apunta a configurar un régimen ultraliberal que anula todo tipo de derechos sociales, desregula el mundo del trabajo, reduce al mínimo el papel del Estado y, restringiendo en la letra los derechos humanos a sus componentes políticos, añade la desnaturalización de éstos por el autoritarismo y la militarización. Un ejemplo de cómo esto último afecta a los menores de edad es el Decreto

Ley 25564 (promulgado el 20 de junio de 1992) que modificó el artículo 20 del Código Penal, al establecer que la responsabilidad penal por delitos de terrorismo se alcanza a partir de los quince años, con lo cual menores de edad podrían ser incluidos en procesos seriamente cuestionados dada la ausencia de mínimas garantías procesales. Y podrían por tanto ser condenados a penas que llegan a la cadena perpetua, sin descartar la pena de muerte cuya ampliación para delitos de este tipo ya ha sido aprobada en el texto de la nueva Constitución.

En el terreno educativo el debate ha sido intenso y aún no se resuelve. El texto constitucional tiene una indudable vocación privatizadora. Acorde con él se dieron al menos tres decretos leyes (los Decretos Leyes 26011, 26012 y 26013) que apuntaban a desmontar la educación pública bajo la forma de transferirla a los municipios y proponiendo diversos mecanismos de autofinanciamiento. Estos dispositivos no han podido implementarse por ausencia de reglamentos y generaron tal oposición en la población que el Gobierno tuvo que suspender su aplicación. Diversos analistas coincidieron en señalar que la alta votación por el "no" a la nueva Constitución en el referéndum de noviembre de 1993 tuvo en este rechazo uno de sus principales motivos.

En el ámbito de la seguridad social se han reducido al mínimo las obligaciones del Estado. De acuerdo con el nuevo texto el Estado no garantiza sino que se limita a reconocer el derecho de los trabajadores a la seguridad social. También ha desaparecido del texto constitucional la garantía de la tendencia a la gratuidad de los servicios de salud. El correlato práctico ha sido la privatización del sistema de pensiones, la restricción de los servicios estatales de salud y los primeros pasos en la privatización de la seguridad social para los trabajadores.

En relación con el trabajo y los derechos económico-sociales que regulan las relaciones en este ámbito, el texto constitucional vigente significa un retroceso a los años finales de la República Aristocrática: la Ley 2851 de 1918 contenía la mayor parte de los derechos que hoy han sido puestos en cuestión. La nota distintiva es la desregulación de las relaciones laborales: el salario mínimo es una ficción jurídica y contable, no existe estabilidad laboral, la jornada de trabajo es flexible y ha desaparecido la idea de una remuneración especial por horas extras o por trabajo nocturno.

En lo atinente a las poblaciones campesinas indígenas y nativas, el texto constitucional mantiene la mayor parte de los elementos de la Constitución anterior. Hay sin embargo otras contradicciones que dimanan de la estructura jurídica global y sobre todo del entorno económico y social, en particular la que tiene que ver con la apertura del mercado de tierras

en el país. En el contexto de agudo empobrecimiento, de desprotección de las comunidades campesinas y nativas, de crisis de la producción agropecuaria nacional, lo que se persigue con las medidas promulgadas es alentar el ingreso del capital privado en las mejores tierras del país en función de promover la agricultura de exportación. Otra de las consecuencias del aperturismo neoliberal es el geométrico incremento de los denuncios mineros, así como la lotización de gran parte de la Amazonia en función de la exploración petrolera. Los problemas suscitados con las comunidades que ocupan tales tierras van en aumento. Y, obviamente, los daños ecológicos comienzan a hacerse notar.

**IV.
Organizaciones
de derechos
humanos
y los derechos
económicos,
sociales
y culturales
en el Perú**

Tal como se ha señalado repetidas veces el origen y desarrollo de las organizaciones de derechos humanos en el Perú está vinculado al desarrollo de la guerra interna y al incremento geométrico de las violaciones a los derechos humanos civiles y políticos. Estas organizaciones han operado y operan al interior de diversos espacios que van desde las esferas estatales -con especial importancia de la relación con el Parlamento- hasta la opinión pública nacional e internacional, pasando por partidos, organizaciones gremiales, iglesias, etc. En el curso de estos años han ganado un lugar propio en estos diversos escenarios y han construido mecanismos propios de expresión y presión: una red internacional de solidaridad, diversos medios de comunicación al interior del país (revistas, boletines, programas de radio, etc.). La opinión de las organizaciones de derechos humanos -y en particular de la Coordinadora Nacional- es relevante para la mayoría de fuerzas sociales y políticas del país.

No es el caso hacer aquí una historia detallada de las organizaciones de derechos humanos. Simplemente se trata de presentar los rasgos más importantes de su proceso y en particular mostrar la forma como abordan la problemática de los derechos económicos, sociales, culturales y de los indígenas.

Casi sin excepción, en el origen de las organizaciones de derechos humanos encontramos la decisión de organizaciones, colectivos o simplemente de personas que tienen algún nivel de relación con el movimiento popular. No son ajenos por tanto a la problemática económico-social global. Ya se ha señalado cómo se entendía la relación entre lucha social y derechos humanos: la defensa de éstos aparecía en un segundo momento como consecuencia de la respuesta del Estado frente a lo primero. Ha sido muy común que las organizaciones de derechos humanos, sobre todo en el interior del país y en los primeros años de la década pasada, dedicaran esfuerzos a cuestiones como el derecho laboral. Una de las organizacio-

nes de derechos humanos más importantes actualmente en el país, el Instituto de Defensa Legal, en su origen (1983) se planteó atender la problemática laboral a la par que la de derechos humanos. El curso de la situación en el país los llevó a dejar de lado lo primero. Hoy se concentra en la temática de derechos humanos, pacificación y democracia.

En el caso de Aprodeh, el inicio de la institución está vinculado al trabajo de un equipo de personas que apoyaba la comisión de derechos humanos de la Cámara de Diputados. Su orientación a la investigación de casos y denuncia de los mismos está vinculada a este origen. De allí ha pasado a una consideración más global de la problemática de la violencia: el seguimiento de las estrategias en curso, la denuncia de las concepciones de guerra sucia y el entrecruzamiento de guerra interna con narcotráfico. Otras instituciones de derechos humanos cuyo trabajo tiene alcance nacional se ubican en una perspectiva similar a las descritas o tienen un fuerte sesgo hacia el trabajo educativo en derechos humanos. En relación con esta dimensión del trabajo de promoción existe una red sumamente activa por cuyos cursillos han pasado miles de promotores.

La Comisión Andina de Juristas tiene otras características: está abocada más bien a un trabajo de seguimiento de políticas globales, análisis en profundidad del sistema jurídico y acción en relación con él. La CAJ ha jugado un papel muy importante en estos años, al formar a miembros del ministerio público y al plantear alternativas jurídicas globales.

La amplitud y diversidad de las organizaciones de derechos humanos no ha impedido que se establezcan desde mediados de la década pasada niveles de coordinación. Hoy existe una Coordinadora Nacional de Derechos Humanos que, como se ha dicho, cumple un rol muy importante de denuncia e interlocución.

El proceso de coordinación se inició con el primer encuentro: "Nos pronunciamos por la vida y por la paz" (1985). A él asistieron 40 instituciones, cuyos representantes formaron un comité permanente. En 1988 se estableció el cargo de secretario ejecutivo. Hoy su estructura es más compleja. El seguimiento de las agendas de los sucesivos encuentros puede permitirnos una aproximación más exacta a la dinámica global de las organizaciones de derechos humanos en el país. En el primer encuentro el tema central fue la defensa de las personas injustamente acusadas de terrorismo y que poblaban las cárceles. 1985, año de elecciones y cambio de gobierno, fue escenario de una campaña por la amnistía de los presos políticos. El segundo encuentro (1987) tuvo su eje en la defen-

sa de la vida, incluyendo aspectos de la campaña anterior y avanzando en vincular la idea de paz con la de justicia social.

El tercer encuentro, desarrollado en 1989 -uno de los peores años en términos de desapariciones forzosas y otras violaciones-, centró su debate y campañas en estos temas. Ya para ese momento se contaba con una estructura más sólida que incluía la existencia de una secretaria ejecutiva, la hna. Pilar Coll. Se trató de un período de intensa actividad. Apareció con fuerza el debate en torno a si las organizaciones alzadas en armas violan los derechos humanos. El motivo principal del mismo fue el incremento del accionar terrorista de Sendero Luminoso con un alto costo en vidas, particularmente en el campo popular.

El cuarto encuentro, realizado en 1991, introdujo una modificación significativa en la apreciación de la problemática de los derechos humanos. El nombre del evento da cuenta de ello: Paz y Desarrollo. Hubo una participación más amplia de organizaciones de provincias y la declaración final hizo expresa alusión "al enorme deterioro de las condiciones de vida [que va de la mano con] el incremento alarmante de la violencia política". El quinto encuentro, realizado el año pasado, estuvo marcado por la evaluación de la incidencia de los cambios en la situación política tras la captura de Abimael Guzmán. La campaña central aprobada en el evento estuvo orientada a rechazar la pena de muerte.

En general la Coordinadora Nacional ha mantenido su actuación concentrada en el ámbito de los derechos civiles y políticos. Existe un consenso al respecto, a la vez que un debate no zanjado en torno a si se asume o no una acción explícita en relación con los derechos económicos y sociales. Hay preocupación por las condiciones de pobreza porque alimentan el espiral de violencia, y se busca incidir en ellas pues aquejan a población afectada por la violencia (población desplazada por ejemplo). En tanto Aprodeh y algunas otras organizaciones han planteado la necesidad de ampliar el mandato de la Coordinadora Nacional, la mayoría prefiere mantener la prioridad mencionada. Las razones son diversas: evitar diluir el impacto de la acción o evitar una confrontación mayor con el Gobierno y otras fuerzas políticas de inspiración liberal; incluso se han evidenciado reservas frente a la integralidad de los derechos humanos, dadas las distintas formulaciones de los mismos.

El interés por ingresar a una actividad más decidida en relación con los derechos económicos, sociales, culturales e indígenas, dimana antes que de una reflexión en profundidad sobre la integralidad, de las exigencias del propio proceso de violencia y guerra sucia. La necesidad de comprender mejor las causas y el curso de la violencia, así como de formular

propuestas de pacificación del país, llevan inevitablemente a las condiciones económico-sociales. Y aparece con bastante nitidez la interrelación entre el deterioro de éstas y la violencia. Como contrapartida, comienza a tomarse conciencia de que es imposible garantizar los derechos civiles y políticos si simultáneamente no se garantizan derechos en los demás ámbitos de la vida social. La pregunta que de seguro se plantean todas las organizaciones es hasta qué punto les toca precisar los contenidos de tales derechos.

Si se revisa la bibliografía producida por las organizaciones de derechos humanos se nota que existe más facilidad para tratar temas sociales (por ejemplo, los derechos del menor, que en el Perú han recibido una atención muy fuerte en los últimos años), que para tratar temas económicos. La revista *Ideele* suele vincular en sus páginas la problemática de los derechos humanos con la situación política y las exigencias de una profunda democratización del país e incorpora aspectos de la vida cotidiana y la cultura. Pero en relación con los temas que aquí interesan sólo hemos encontrado referencias al problema educativo (Nº 43) y al trabajo (Nº 47). El Boletín de la Comisión Andina de Juristas ha dado más espacio a temas vinculados con estos derechos. Particularmente significativos son los artículos sobre ajuste estructural y derechos humanos (Nº 25, junio de 1990) y sobre derechos humanos, democracia y desarrollo (Nº 31, diciembre de 1991). En cuanto a *Contexto*, revista de Aprodeh, existen alusiones limitadas. Quizá lo más destacado que se haya producido en este campo sea el balance de la situación de los derechos económicos y sociales en 1993, trabajo realizado con el Centro de Asesoría Laboral (Cedal).

El panorama cambia significativamente cuando se examinan las publicaciones de organizaciones de derechos humanos del interior del país. Los boletines del CODEH-Ica, del CODEH-Cusco, del Consejo Regional Sur Peruano de Defensa de los Derechos Humanos, de Vicarías y grupos eclesiales, dan cuenta que para ellos la problemática de unos y otros derechos va de la mano.

No se pueden dejar de mencionar ni de hacer un somero análisis de las tradiciones jurídicas al interior de las cuales han sido formulados, estudiados y defendidos los derechos humanos en el Perú. Las facultades de derecho del país suelen incluir cursos de derechos humanos. En el caso de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos se trata de un curso obligatorio que ha estado a cargo en los últimos años de Carlos Chipoco. Este jurista peruano ha publicado diversas obras y en particular un libro que ha sido muy importante en la comprensión y defensa de los derechos humanos: *En defen-*

*sa de la vida*¹³. Con su asesoría y el apoyo de la Comisión Episcopal de Acción Social se organizó en dicha Universidad un taller de derechos humanos que desarrolla una intensa actividad y se ha editado un libro con los materiales de enseñanza del curso¹⁴. Su revisión nos permite comprobar que el centro de su atención ha estado en los derechos civiles y políticos. En 1994 el taller comenzó a interesarse por una visión más amplia de los derechos humanos.

En la Universidad Católica el curso de derechos humanos es electivo y, de acuerdo con el *syllabus* del curso, el tema de los derechos económicos, sociales, culturales e indígenas es apenas un acápite de uno de los capítulos. En esta Universidad hay también un taller que ha incluido trabajos sobre aspectos como derechos laborales, problemática agraria y campesina, etc. No se ha podido acceder a información actualizada de otras universidades. Difícilmente difieren de las dos aquí mencionadas.

Se puede afirmar que el estudio de los derechos humanos se hace al interior de una concepción positivista y liberal del derecho. Esto genera dificultades para entender a cabalidad la integralidad de los mismos, asunto que es apenas mencionado en textos como los de Gros Espiell. Textos que son muy útiles para el ejercicio de la defensa de los derechos humanos, como el de Daniel O'Donnell¹⁵, se centran en el análisis minucioso de cada uno de los derechos, los mecanismos de protección y los procedimientos, sin entrar en aspectos de fundamentación doctrinal. Hay, en general, un vacío grande en este terreno.

Es importante señalar, para culminar con esta sucinta revisión, la aparición de espacios y vías nuevas de reflexión y acción que llevan a otras organizaciones a tomar en cuenta la integralidad de los derechos humanos. Es el caso de organizaciones sociales que reivindican derechos agredidos por el neoliberalismo y tratan de tender puentes con la problemática habitual de los derechos humanos, como ha sucedido con la educación, la seguridad social y el trabajo. Algo similar ha ocurrido con instancias de coordinación y plataforma articuladas en torno a problemáticas concretas. Las organizaciones feministas fueron de las primeras en asumir una dinámica que globalizaba sus reivindicaciones específicas como derechos. Más recientemente ha destacado la actividad del Grupo de Iniciativa sobre el Niño que ha lanzado una

13 CEP, Lima, 1992.

14 Facultad de Derecho de la UNMSM, Lima, 1992.

15 "Protección internacional de los derechos humanos", CAJ, Lima, 1988.

intensa e impactante campaña sobre los derechos del niño. La cuestión misma de los derechos económicos, sociales y culturales ha sido adoptada por la plataforma de contrapartes de Pan para el Mundo como tema de su campaña: Todos los derechos para todos.

V. Algunas conclusiones preliminares y perspectivas

1. Como resultado de la presente investigación se pueden señalar algunas características de la situación por la que atraviesan las organizaciones de derechos humanos en el Perú. En particular en relación con la problemática de los derechos económicos, sociales y culturales, así como de los pueblos indígenas. Es indudable que estas organizaciones viven un acelerado proceso de reubicación motivado por la conjunción de cambios en la sociedad peruana con modificaciones en el horizonte global contemporáneo. Es en función de contribuir a esta reubicación que se planteó la necesidad de esta investigación.
2. En términos generales, podríamos decir que en el escenario de la posguerra peruana se abren dos posibilidades: la primera, el pasar de los derechos humanos civiles y políticos (tema central de preocupación de estas organizaciones en los últimos años) a la preocupación por el marco jurídico-político que los hace posibles y los viabiliza. En esta óptica el tema central de la nueva agenda sería la llamada "transición democrática". La segunda posibilidad consiste en plantearse el asunto de la globalidad, incluyendo en esta consideración los derechos de los pueblos indígenas. También en relación con los escenarios hay opciones a tomar: definir si el centro de la actividad de defensa y promoción de los derechos humanos tendrá como escenario el de las múltiples relaciones con el Estado y su institucionalidad, o si el eje estará en la construcción de una nueva correlación social con un fuerte componente ético-cultural.
3. En el Perú, la historia nos presenta un cuadro de precarios derechos reales, muchas veces recortados incluso en su formalidad. A esto se añade la sobreposición de sistemas de derechos diversos. Esto significa que, de optar por poner el eje en la integralidad de los derechos humanos, es requisito esclarecer el sentido y el contenido de estos diversos sistemas de derechos. Sólo así podrá ser eficaz una acción positiva frente a ellos. Habitualmente, cuanto más universales son los derechos, más débil es su percepción y más difícil la acción en relación con ellos. Suelen entenderse con más facilidad los derechos que dimanan de situaciones específicas y de relaciones intersubjetivas. La simple enunciación de los derechos de indígenas como derechos de

pueblos indígenas plantea un profundo cuestionamiento de la concepción tradicional del sujeto de derechos y del contenido de los mismos.

4. A la precariedad mencionada, así como a la superposición de sistemas diversos de derechos, se suma el sistemático desencuentro entre el texto constitucional, la juridicidad global y la normatividad real. Tenemos constituciones que asumen propuestas avanzadas que inmediatamente comienzan a ser desmontadas por la vía de leyes, decretos y reglamentos. Mientras tanto, en la vida real rigen normas de diverso origen que suelen desentenderse de la Constitución y las leyes. La cuestión de la plurijuridicidad es tremendamente vigente en el Perú; incluso hoy, cuando pareciera establecerse una mayor coherencia entre Constitución, leyes y normatividad real: el problema es que la coherencia la da el sistemático recorte de derechos en todos esos niveles.
5. La vinculación entre las actividades de promoción y defensa de los derechos humanos y la problemática económico-social ha estado planteada desde el principio, aunque en diversas perspectivas. En un primer momento -antes del inicio de la guerra interna o cuando ésta no tenía el peso que alcanzó a mediados de la década pasada- la relación era de un acompañamiento bastante instrumental. En un segundo momento ambos aspectos han sido mencionados juntos de manera reiterada, estableciendo entre ellos una relación de causa-efecto: la pobreza como causa de la violencia. Hoy se comienza a pensar de manera distinta la relación: la problemática económico-social es un ámbito de ejercicio de derechos tan igual como lo es la problemática política. El punto de unificación de todos estos derechos es la consideración privilegiada de la *dignidad humana*. Es obvio que esta mirada unificada sobre la vida humana y los derechos que se actualizan en ella es mucho más nítida al interior de las cosmovisiones propias de los pueblos indígenas. Más aún, suele incluir la consideración acerca de la relación con la naturaleza, relación peligrosamente olvidada en la tradición occidental moderna.
6. La concepción de los derechos humanos como integrales e interdependientes ha sido débilmente asimilada y fundamentada debido al desencuentro con las tradiciones jurídicas hegemónicas en el país. Es necesario suplir esta deficiencia. Para ello es indispensable diferenciar el contenido de las enunciaciones jurídicas de los derechos humanos. Estos deben ser fundamentados en primer lugar como un *sistema de valores*. Simultáneamente hay que poner en cuestión los supuestos filosóficos de su enunciación

hegemónica: la liberal. En esto puede ser útil tomar en cuenta no sólo las diversas tradiciones al interior del liberalismo, sino también los esfuerzos de crítica del mismo desde la hermenéutica contemporánea y la filosofía analítica. Tal como se señaló anteriormente es indispensable reivindicar como una forma autónoma de visión integral de los derechos la que especifica a los pueblos indígenas¹⁶.

7. Habitualmente la integralidad suele sustentarse con base en formulaciones que ponen la vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales como condición indispensable para la vigencia real de los civiles y políticos. La relación es más compleja aún: también son precarios los derechos de segunda generación "cuando no existen o son débiles los de primera generación". Una prueba de ello ha sido la facilidad con la que se perdieron aquellos en los países exsocialistas. Es por ello indispensable ubicar la reformulación de los derechos humanos al interior de una reformulación más global de los sistemas políticos en el mundo contemporáneo. No sólo ha desaparecido el llamado "campo socialista", también está en crisis el pacto social de la posguerra, el "consenso social-demócrata". Este reposó sobre la existencia de un pacto social que permitía negociar los conflictos de clase, un Estado capaz de intervenir en la economía por la vía de las nacionalizaciones y el control de instrumentos claves de política económica, una vasta red de instituciones de seguridad social y políticas económicas de crecimiento por la vía de la expansión de la demanda. Estamos en un momento peculiar en el cual una reflexión desde los derechos puede dar elementos para construir los supuestos de un orden realmente nuevo.
8. Involucrar la acción en torno a la promoción y defensa de los derechos humanos con los temas más globales del orden económico y político del mundo contemporáneo puede hacer temer a muchos que se esté perdiendo la especificidad del mandato. No es así si se entiende a qué nivel se busca incidir. Una de las características de la crisis contemporánea son los reiterados y significativos síntomas de agotamiento del horizonte global, de la llamada civilización occidental. El agotamiento de la representación del mundo, su lógica y sus valores. Este es el marco en el cual crecientemente se desvinculan el mundo fáctico del mundo

16 Para esto es indispensable retomar lo avanzado en el taller "El derecho comparado indígena en América Latina" (Quito, mayo de 1990), cuyos trabajos y resultados fueron publicados en *Documentos* N° 7 (1991), ILSA, Bogotá.

normativo, y ambos de los valores. La presentación fundamentada de los derechos humanos como un sistema integrado e interdependiente de valores articulados en torno a la idea fuerza de la dignidad humana puede contribuir significativamente a llenar este vacío, con lo cual la defensa y promoción de los mismos no es sino un aspecto de la urgente labor de recomposición ético-cultural.

9. Durante un buen tiempo la heterogeneidad cultural de América Latina ha sido considerada como la justificación perfecta para relativizar el estándar de exigencia de respeto de los derechos humanos. Aduciendo la presencia en América Latina de tradiciones culturales ajenas al individualismo, tradiciones más bien organicistas de la sociedad acompañadas de la pervivencia del autoritarismo de origen hispano (o prehispánico) en muchos espacios -y en particular en la política del Departamento de Estado- se han permitido y avalado dictaduras y, con ellas, violaciones de los derechos humanos. Hoy toca revirar el argumento: la heterogeneidad implica reconocimiento de sistemas o propuestas de derechos en tanto no son contradictorios con un sistema de valores. Es indispensable trabajar espacios de comunicación y enriquecimiento entre estos diversos sistemas buscando estandarizar lo común a todos ellos y promover "exportaciones" y "recepciones" de lo que cada uno tiene de particular.
10. Se trata entonces, como se ha dicho antes¹⁷, de reinventar la economía, volverla a sus orígenes: pasar de la economía política a la economía moral. La crisis de todos los discursos de inspiración "productivista" lleva a buscar nuevas maneras de pensar la economía. Por ejemplo, frente a la idea de que el crecimiento económico es la panacea de la humanidad y que el bienestar de ésta se mide por la tasa de crecimiento del producto bruto interno (PBI), aparecen propuestas que prefieren ver el desarrollo como el resultado de la interrelación de capacidades y derechos (Amartyar Sen). En algunas instancias de Naciones Unidas se trabaja seriamente en la definición de una concepción integral del desarrollo humano que incluso puede ser medido. Es conocida la opinión de Philip Aleton, según la cual existe "un contenido básico mínimo identificable de cada derecho que no puede ser disminuido bajo pretexto de diferencias razonables permitidas ... cada derecho debe dar lugar a un

17 Ver "Globalización y desregulación, ¿hacia la privatización de los derechos humanos", ponencia presentada a la reunión de Cartagena "Hacia una reconceptualización de los derechos humanos", publicada en *Documentos* 10 (1994) ILSA, Bogotá, págs. 43-52.

derecho mínimo absoluto, en ausencia del cual debe considerarse que un Estado parte violó sus obligaciones" ¹⁸. Lograr en cada país y en el continente definiciones precisas de este contenido básico mínimo debería ser una tarea de primera importancia en los próximos años.

11. Hay por tanto un terreno de encuentro, que puede ser extraordinariamente fértil, entre quienes encaran la tarea de reconceptualizar los derechos humanos y quienes se plantean la necesidad de formular políticas económicas a partir de nuevos supuestos. Si en décadas de expansión sostenida los países desarrollados no lograron solucionar sus problemas de pobreza, es difícil suponer que lo hagan en los próximos años, marcados más bien por el estancamiento. Y esto es doblemente verdad para países como los nuestros cuyas décadas recientes han estado marcadas por la involución a todo nivel. A ambos se suman quienes están empeñados en reformular las formas de acción y representación política, concientes de la crisis de las formas anteriores.
12. En el marco de estas propuestas preliminares la valoración de los derechos de los pueblos indígenas puede y debe significar un enriquecimiento mayor. Esto exige reconocer su diversidad, no sólo frente a las sociedades criollas sino también entre sí. Esta diversidad se expresa en los distintos niveles de reformulación de sus formas tradicionales de vida a partir de sus relaciones con otras formas, en particular con las propias de las sociedades criollas. Es por ello que podemos encontrar pueblos indígenas que privilegian la defensa de su autonomía y, por otro lado, pueblos que privilegian más bien el ganar espacios en el marco de los Estados nacionales.

Globalmente ayudan a repensar no sólo las nociones tradicionales de derechos y sujetos de los mismos -cuestión en la que coinciden con algunos de los problemas planteados por los desarrollos más recientes de la sociedad capitalista-, sino que llaman la atención sobre ámbitos de derechos que han sido olvidados sistemáticamente en la tradición occidental. Y es aquí donde su "particularidad" merece "universalizarse", es decir hacerse común, pasar a enriquecer el sistema de valores mismo que está en la base de todas y cada una de las formulaciones de los derechos humanos en cuanto tales.

18 "Out of the abyss", *Human Rights Quarterly*, vol. 9(1987), págs. 352-353.

Estudio para la formulación de indicadores de género en el movimiento de derechos humanos de América Latina

Verónica Matus Madrid
con la colaboración de Ana Cáceres

■ *Durante los años de más evidente represión, los movimientos de derechos humanos de América Latina tuvieron como militantes a muchas mujeres en su calidad de familiares, compañeras o madres de víctimas. Ya en el contexto de transición hacia la democracia, la acción de las mujeres surge de manera nítida como un movimiento aparte que tiene sus propias reivindicaciones, su propia perspectiva y que se va dotando de una identidad colectiva desde la cual devela las condiciones de desigualdad, discriminación y violencia que circundan sus vidas.*

Esta búsqueda de mayor participación se enmarca dentro del objetivo de alcanzar la realización de sus derechos específicos en la perspectiva de los derechos humanos. Incluir los derechos de las mujeres como parte de los derechos humanos ha sido un largo proceso que sin duda aportará una mayor diversidad a la causa y una mayor cantidad de variables que enriquecerán el análisis.

Research on the formulation of gender indicators in the human rights movement in Latin America

■ *During the years of the most open repression, Latin American human rights movements had many women that were*

militant within their roles as relatives, wives or mothers of victims. Now in the context of transition towards democracy, women's actions have clearly become a separate movement that has its own vindications, perspective, and is creating a collective identity that reveals conditions of inequality, discrimination and violence that surround their lives. This search for greater participation is trying to achieve the realization of their specific rights within the human rights perspective. The inclusion of women's rights as human rights has been a long process that will contribute a greater diversity and a greater quantity of variables to the human rights cause that will enrich analyses.

Introducción

La riqueza de América Latina está en la diversidad de su geografía, en los pueblos que la habitan, su cultura, historia, lenguas y costumbres. Sin embargo, aún permanece escondida para los propios americanos, quienes tras las complejidades de un mestizaje cultural mantienen su mirada puesta en el viejo mundo. La evangelización católica y la conquista española legitimaron jerarquizaciones a través de estatutos jurídicos especiales para cada estamento. Parece natural que en la convivencia social ciertos grupos hayan ocupado una posición superior a otros en la escala social: el español es superior al criollo y al mestizo; el blanco al negro y al indígena. La dignidad y el respeto son sólo aspiraciones para importantes sectores de la población.

Desde hace siglos una gran cantidad de situaciones atentan contra la dignidad de hombres y mujeres en distintos ámbitos de su vida. La pobreza, las desigualdades, la discriminación, la violencia en contra de pueblos indígenas, mujeres y niños y las múltiples expresiones de autoritarismo, racismo y sexismo no se han considerado, por mucho tiempo, como violaciones de los derechos humanos.

El concepto de derechos humanos se utiliza desde la década del setenta, en un contexto de regímenes autoritarios en distintos países del continente o ante graves situaciones de violencia global y prolongada. Los movimientos de DDHH son el cauce para la defensa ante los abusos de poder, la arbitrariedad y la represión sistemática provocada por las dictaduras militares o la violencia generalizada.

En estos contextos, las mujeres salen de la invisibilidad y el silencio en que han estado sumidas, para extender sus roles tradicionales de madres, esposas y dueñas de casa y participar en la defensa de los DDHH. La presencia significativa de mujeres en los movimientos dio lugar a prácticas nuevas que, para analizarlas, deben ser abordadas en dos

sentidos. Uno, en continuidad con sus roles tradicionales, en su acción por la defensa de los DDHH, que se da en un tiempo determinado, en los años y fechas en que ocurrieron los hechos. Y otro, con relación a procesos que llevan al cambio personal o modificación de roles y a la ampliación de sus relaciones.

Las dolorosas experiencias de constantes violaciones de los DDHH conducen tanto a actores sociales como a políticos a una revalorización de la democracia como sistema de convivencia y al reconocimiento de los DDHH como uno de sus pilares. El restablecimiento de la democracia formal o los procesos de pacificación que actualmente se llevan a cabo en los distintos países han dado a la acción de las mujeres nuevos sentidos: desarrollo de una identidad colectiva desde donde develar la desigualdad, la discriminación y la violencia hacia las mujeres; ganar nuevos espacios de participación, con la aspiración de alcanzar el pleno ejercicio y goce de sus derechos ciudadanos, así como de sus derechos humanos.

La realización del presente estudio radica en la convicción de que la incorporación de la perspectiva de género en el movimiento de DDHH resulta indispensable porque, por una parte, permite dar cuenta de la riqueza y diversidad de éstos y, por otra, de los significativos aportes de la participación de las mujeres, los efectos para sí mismas y, a la vez, en los procesos de conformación y desarrollo del movimiento de derechos humanos y de democratización en el continente.

En otro plano, la incorporación de la perspectiva de género posibilita avances teóricos y prácticos en materia de DDHH, pues incorpora variables que de quedar excluidas del análisis reducen las posibilidades de vigencia de éstos. Sin embargo, sabemos que el grado de incorporación de ésta en las distintas instancias del movimiento de DDHH depende de si constituye o no un consenso y una prioridad en las agendas.

1. Nuevos marcos de referencia, nuevas miradas...

Una cultura constituye y define una manera de convivir humano, que configura un particular entrelazamiento del actuar y emocionar de la gente que la vive¹. En América Latina hemos vivido en una cultura que segrega y discrimina, y bien podemos llamarla patriarcal en la medida que se "caracteriza por acciones y emociones que constituyen nuestro convivir cotidiano en la valoración de la guerra y la lucha, en la aceptación de las jerarquías y de la autoridad y el poder, en la valoración del crecimiento y de la procreación y en la justifica-

1 Maturana, Humberto, *Amor y juego, fundamentos olvidados de lo humano*, Editorial Instituto de Terapia Cognitiva.

ción racional del control del otro a través de la apropiación de la verdad"².

Nuestros modos de conocer y pensar se sustentan en el valor de la racionalidad. La emoción y la intuición permanecen relegadas a la intimidad, mientras prevalece la razón. "No vemos el entrelazamiento cotidiano entre razón y emoción que constituye nuestro vivir humano"³.

Esquemas binarios propios de la cultura occidental, patriarcal y racionalista fragmentan nuestras vidas al oponer, excluir y jerarquizar dimensiones vitales de la experiencia personal. Quedan dicotomizados cuerpo-espíritu, emoción-razón, privado-público, personal-colectivo. Cuerpo, sexo y emociones son relegados y ocultados a ciertos ámbitos de la experiencia, disociando vida cotidiana y vida pública. Los supuestos de objetividad y las explicaciones positivistas limitan la comprensión de los fenómenos y reducen la totalidad a una parte de ella.

Desde la perspectiva de la teoría de la transformación cultural la restricción organizacional fundamental de la diferencia de sexos indica que la forma en que una sociedad estructura las relaciones entre las dos mitades de la humanidad tiene importantes implicaciones para la organización global de los sistemas y su evolución como un todo. Propone dos modelos primarios de sistemas de valores y de orientación social. El primero, el modelo gilánico* o de asociación, caracterizado por valores "suaves", tales como la mutua adaptación, la cooperación y la no violencia. El segundo, el modelo androcático** o dominador, con un valor y sistema de orientación social idealizando lo "duro" o los así llamados valores masculinos, tales como conquista, supremacía y fuerza. La historia registrada refleja principalmente variaciones del modelo dominador. Dinámicas oscilatorias y transformativas pueden ser trazadas a través de la historia y la prehistoria en el duradero conflicto entre agentes humanos responsables por uno u otro modelo⁴.

2 Eisler, Riane. Prólogo de Humberto Maturana al libro *El cáliz y la espada, nuestra historia, nuestro futuro*, Editorial Cuatro Vientos, 1993.

3 Maturana, Humberto, *Emociones y lenguaje en educación y política*, Centro de Estudios del Desarrollo, CED, 1990.

4 Loye, David y Eisler, Riane, *Chaos and Transformation: Implications of Nonequilibrium Theory for Social Science and Society*, Behavioral Science, volume 32, 1997. Eisler, Riane, *El cáliz y la espada*, Ed. Cuatro Vientos, 1990.

*"Gilánico de las raíces griegas *gyne* por mujer, *an* por hombre, y *l* de *lyo* que tiene un doble significado, 'resolver o solucionar' y

La historia ha registrado los movimientos de uno de los modelos en juego, el androcrático. Este hizo invisible la acción de las mujeres en todos los ámbitos; sin embargo, una mirada detenida a distintos períodos nos muestra el efecto sinérgico de la participación de las mujeres. Sinergia significa el comportamiento de un sistema completo que resulta impredecible a partir del comportamiento de cualquiera de sus partes tomadas aisladamente. Connota una forma de potenciación, es decir un proceso en el que la potencia de los elementos asociados es mayor que la potencia sumada de los elementos tomados aisladamente⁵.

Finalmente, al analizar los procesos de las mujeres es necesario tener presente las dimensiones del tiempo, por cuanto la "asimetría característica de las relaciones de género sólo puede ser cabalmente reconstruída si se atiende a sus aspectos temporales y, por lo tanto, si se toma en consideración tanto los tiempos propios de las interacciones y las organizaciones en las que esas relaciones se fraguan, como las identidades temporales de los sujetos relacionados"⁶.

La perspectiva de género

Los cuestionamientos a los modos de vida patriarcales son crecientes. La mitad femenina de la humanidad ha permanecido oculta y cautiva, sometida a evidentes situaciones de discriminación, violencia y desigualdad. Afortunadamente, personas y movimientos se interesan y organizan en búsqueda de nuevas y mejores formas de convivencia.

Los movimientos de mujeres no sólo han buscado reivindicar sus derechos, sino que son portadores de distintas pautas de interacción. Las acciones de las mujeres en contra de la violencia doméstica y sexual, su presencia en los movimientos de derechos humanos, el trabajo en redes, así mismo, la atención a los procesos, el respeto a la diversidad, la importancia de los vínculos e interconexiones anticipan nuevas y distintas formas de relación y organización.

Un aporte al análisis es el concepto de género. Este ha revelado que las atribuciones que las sociedades establecen para cada sexo son una construcción social y cultural. Este

'disolver o liberar'.

**Androcrático: de las raíces griegas, *andros*, 'hombre' y *cratos*, 'gobernado'.

5 Neef, Max y Hopenhaym, Elizalde, *Desarrollo a escala humana, una opción para el futuro*, CEPATUR, 1986.

6 Ramos Torre, Ramón, *El trabajo de la mujer desde la perspectiva del uso del tiempo*.

enfoque deja en evidencia que diferencias - de sexo, clase, raza, etnia - no son desigualdades. "Los sistemas de género-sexo son los conjuntos de prácticas, símbolos, representaciones, normas y valores sociales que las sociedades elaboran a partir de la diferencia sexual anatómo-fisiológica y que dan sentido a la satisfacción de los impulsos sexuales, a la reproducción de la especie humana y, en general, al relacionamiento entre las personas"⁷. Los estudios de género, en consecuencia, abordan las formas de relación entre hombres y mujeres en determinados contextos sociales.

2. De la teoría de los derechos humanos

Los DDHH constituyen un consenso internacional muy amplio, sustentado en derechos históricos que expresan convicciones e intereses de la humanidad en una determinada época histórica. "Se han modificado y siguen haciéndolo con el cambio de las condiciones históricas, es decir, de las necesidades, intereses, de las clases en el poder, los medios disponibles para su realización y las transformaciones técnicas"⁸. Sus fundamentos radican en dos características comunes a todos los individuos, de todas las clases, credos y razas, sólo por su condición de seres humanos. Buscan asegurar tanto la igualdad de posibilidades en el desarrollo de la dignidad y derechos de hombres y mujeres como la libertad de desarrollar sus capacidades y potencialidades.

Los hechos demuestran que los derechos de las mujeres no han sido percibidos como derechos humanos. En efecto, las mujeres no han accedido a la igualdad ni a la libertad de la misma manera que los hombres; las pautas sociales y culturales que discriminan a las mujeres han sido recogidas por las instituciones jurídicas y políticas. El derecho y la ley se han encargado de hacer que parezca "natural" la obediencia al marido, el trabajo doméstico, el lugar de la mujer en el hogar y las tareas que allí desempeña.

El avance en la teoría y práctica de los DDHH ha traído consigo el reconocimiento de una "humanidad" con rostros diversos, cuestionando con ello el androcentrismo que sitúa al hombre occidental como parámetro de lo universal. Desde la Declaración Universal de DDHH en 1949, se han aprobado un sinnúmero de documentos internacionales que precisan el sentido de éstos para los niños, las mujeres, los indígenas, entre otras, "humanidades" diferentes. En efecto,

7 Barbieri, Teresita de, *Sobre la categoría género: una introducción teórico-metodológica*, Fin de Siglo, Género y cambio civilizatorio, Isis Internacional, 1992.

8 Bobbio, Norberto, *El problema de la guerra y de la paz*, GEDISA, 1982.

"los individuos no son todos iguales, y en última instancia, el ocultar o negar las diferencias sirve para perpetuar el sobrentendido de que hay dos clases de personas esencialmente distintas: las "normales" y las "diferentes" (que siempre implica inferiores)"⁹.

En la Declaración Universal y en los Pactos Universales se ha consagrado el derecho humano a la igualdad ante la ley y a la no discriminación, ampliando el concepto de igualdad al reconocimiento de diferencias; puesto que discriminar, implica no sólo tratar distinto lo que es igual, sino tratar igual lo que es distinto¹⁰.

La función del movimiento de DDHH es asegurar la protección de los derechos individuales. Esta no es posible si no incluye a las mujeres, que constituyen la mitad de la humanidad. El movimiento de derechos humanos latinoamericano ha tenido como prioridad en sus prácticas los derechos civiles y políticos; en consecuencia, los DDHH de las mujeres quedan excluidos en la medida en que éstas se mantienen relegadas en el "mundo privado".

Cabe agregar que el lenguaje es un factor de discriminación, en tanto que el género masculino, en nuestra lengua, tiene un carácter específico y genérico, es decir es propio para referirse a los hombres y a las personas a la vez. El femenino es siempre específico, es lo no masculino. El lenguaje jurídico es una clara expresión de ello.

3. El movimiento de derechos humanos en América Latina... De los setenta a los noventa

Los sueños rotos...

La preocupación por los derechos humanos en América Latina surge en la década de los setenta en un contexto de dictaduras militares en distintos países: Brasil, Argentina, Uruguay, Chile, El Salvador, Guatemala y Nicaragua o en situaciones de violencia generalizada, guerras sucias, como en Perú y Colombia, ocupaciones que dejan a la población civil en situación de riesgo e indefensión.

En reacción a las graves y masivas violaciones de DDHH en cada país se crean centros, instituciones y agrupaciones que asumen la denuncia y defensa organizada, desafiando los marcos institucionales.

El advenimiento de dictaduras y gobiernos autoritarios rompe la continuidad de los procesos de democratización que se venían llevando a efecto en los distintos países de

9 Jelin, Elizabeth, *¿Ante, de, en y? Mujeres y Derechos Humanos*, Red Entre Mujeres, Diálogo sur-norte, Perú, 1993.

10 Odio, Elizabeth, *La discriminación en el goce de los derechos*, Instituto Interamericano de DDHH, 1988.

América Latina. Los sueños y utopías de revolución y justicia social de la época son abruptamente interrumpidos para dar paso a la violencia generalizada de gobiernos de facto.

Proyectos de vida son hechos trizas por el exilio, la cárcel o la muerte. A la violencia se suma el desencanto y la pérdida de referentes colectivos, vitales para los activos integrantes de los movimientos políticos de la época.

Viejas disputas partidarias son dejadas de lado para salvar las vidas de dirigentes(as) y compañeros(as) de militancia. Las fronteras ideológico-políticas que anteriormente separaban tienden a ser superadas, ante la vida amenazada. El pluralismo ideológico es revalorado y se encuentra en las bases de los organismos de DDHH.

La primera reacción ante el dolor y la impotencia provocada por el abuso de poder, la brutalidad y la arbitrariedad que impone un régimen dictatorial es la solidaridad y el deseo de ayuda. Parientes de las víctimas, amigos y profesionales espontáneamente forman redes de ayuda, con el objetivo compartido de desarrollar iniciativas en torno a la defensa de los derechos civiles y políticos conculcados a amplios sectores de la población.

El trabajo en DDHH, más allá de la defensa real y concreta de las vidas de los perseguidos, simboliza y, en cierta medida, se realiza en continuidad con los proyectos rotos. La defensa de la vida permite restablecer la identidad amenazada por la violencia del entorno.

Los DDHH son un punto de encuentro desde el cual es posible restablecer vínculos e identidades perdidas de los grupos y sectores que ven afectados sus DDHH. En esta medida, se erigen como referentes para otros sectores de la sociedad.

La convivencia social amenazada permite revalorar la democracia y sus contenidos y revisar críticamente viejas prácticas. El espacio creado en el movimiento de DDHH constituye un eje para las reflexiones en torno a la democracia y para establecer consensos políticos, en tanto no son ni se identifican con alternativas de poder y tienen un reconocimiento ético en amplios sectores de la sociedad.

Aferrarse a la vida...

La acción de las O.N.G. y organizaciones de DDHH

Los contextos políticos en los diversos países han dado lugar a distintos perfiles de los movimientos de DDHH en el continente.

Surgidos en medio de dictaduras y regímenes autoritarios, como las de los años setenta en los países del Cono Sur o situaciones de violencia generalizada en marcos democráticos en que la civilidad se encuentra bajo el fuego cruzado de

actores en conflicto: guerrilla, grupos paramilitares, narcotráfico o fuerzas armadas, o guerra sucia en Colombia y Perú.

La acción del movimiento de DDHH es un todo que integra el testimonio y la denuncia, los afectos, la solidaridad, la capacidad técnica profesional y el compromiso con los DDHH de una pluralidad de actores. El análisis parcial de uno solo de los componentes corre el riesgo de fragmentar el todo y desconocer los procesos que han surgido de la interacción entre ellos.

En el marco de la defensa y promoción de los DDHH nacieron múltiples Organismos No Gubernamentales y organizaciones sociales que despliegan esfuerzos cotidianos para encarar la violencia política, económica y social. Las Agrupaciones de Detenidos Desaparecidos, integradas principalmente por mujeres, madres o esposas de las víctimas, encabezaron la denuncia de los atropellos a los DDHH en Argentina y Chile, en los años setenta. En otro campo, las organizaciones de subsistencia como Vasos de Leche, Ollas Comunes o Madres Comunitarias se extienden en Perú y Colombia, dando respuestas oportunas a los efectos que provocan las políticas de ajuste de los años ochenta.

Juegan un papel principal las O.N.G. y organizaciones sociales que con su acción impiden la destrucción del tejido social en los distintos países y permiten que lenta y sistemáticamente se incorporen personas y organizaciones a la tarea de los DDHH. Nuevos integrantes amplían la acción a la promoción, educación y difusión de éstos y de los hechos ocurridos en diferentes niveles y ámbitos. En este proceso, los DDHH son abordados desde diversas disciplinas: el derecho, la educación, la medicina, la psicología, entre otras, que contribuyen a su reelaboración y a ampliar su llegada a distintos sectores de la sociedad.

El movimiento de DDHH se configura a partir de personas, de las O.N.G. y organizaciones. En algunos países, se han sumado otras instituciones, como en el caso de Brasil y Chile en que la Iglesia Católica jugó en él un papel fundamental.

Los movimientos se caracterizan por su bajo nivel de formalización y el consiguiente predominio de voluntarios. Una segunda característica, que no es exclusiva de los movimientos, es que en ellos prima la actividad testimonial y la protesta simbólica como estrategia de denuncia(...). Se clasifican en movimientos compuestos de afectados, familiares o víctimas de las violaciones y los integrados por militantes de DDHH. Los primeros se caracterizarían porque surgen de la familia como núcleo fundante y su accionar tiene como fuentes el dolor y el sentimiento. Los movimientos de militantes de DDHH, en cambio, se caracterizan por su falta de burocratiza-

ción y la informalidad de su funcionamiento, pero sus miembros carecerían de lazos familiares con las víctimas de la represión¹¹.

La emergencia de organismos de DDHH, con actuación pública, produce en la sociedad y, en particular, en los sectores disidentes el efecto psicológico de demostrar que es viable la estructuración de alternativas de contrapeso y, además, que existen organizaciones dispuestas a defenderlos, por limitadas que sean las posibilidades de eficacia de estas defensas¹².

Los procesos de democratización que se llevan a efecto en los distintos países dan lugar a cambios en las actividades y objetivos de los organismos de DDHH. El perfil del movimiento de DDHH se desplaza de la denuncia y la defensa de éstos a la difusión, promoción y educación en distintos estamentos de la sociedad civil. Surge la necesidad de incidir en los partidos políticos y movimientos sociales a fin de que estos consideren los DDHH en sus prioridades; en este punto se evidencian diferencias entre organizaciones, que no se manifestaron en los períodos más álgidos de violaciones de DDHH.

Características comunes de las O.N.G. de DDHH

1. Las organizaciones de DDHH en América Latina son organismos nacionales que se preocupan por violaciones de DDHH acaecidas en sus propios países, las cuales se denuncian tanto al interior de ellos como en los foros internacionales¹³. Su gestación, con relación a contextos políticos nacionales, no permite una estrategia común, sin embargo, a posteriori, es posible apreciar el desarrollo de procesos similares en los distintos países.
2. Una constante de estos organismos es que desarrollan su acción en contextos de violencia, de modo que su trabajo se caracteriza por responder a una permanente situación de emergencia en las que está en juego la vida de las personas. Las prácticas, marcadas por la necesidad de resolver urgencias, requieren de flexibilidad y creatividad de sus integrantes y de adaptabilidad al estrés.
3. La defensa de los DDHH con frecuencia conlleva riesgo

11 Frühling E., Hugo, "El Movimiento de DDHH y la transición democrática en Chile y Argentina", *Cuadernos de Trabajo*, Núm. 11, 1990.

12 González, Alejandro, "Sistema Interamericano para la protección de los derechos humanos: aportes para una evaluación", Ponencia, Documentos, ILSA, 1994.

13 Frühling, *op. cit.*

para quienes la realizan, puesto que se desarrolla en climas de violencia y persecución. De manera que quienes laboran en estos organismos están obligados a encarar situaciones límites, en que la asistencia y el activismo constituyen, muchas veces, la única respuesta. En este sentido, son escasas las posibilidades de reflexión y proyección en torno a las prácticas, pues el trabajo transcurre en un presente de urgencias.

4. Una de las principales tareas en la gestación de los movimientos de DDHH es la denuncia y la defensa legal, que tiene como destinatario principal al Estado y la sociedad civil. Una vez emprendidas éstas, la protección a las personas cuya vida está en riesgo requiere de la atención integral de sus necesidades y de sus familiares y encarar problemas de orden doméstico, económico, psicológico y social que quedan pendientes. En torno a éstas, se crean redes de solidaridad, a partir de lazos de afecto y de simpatía con la tarea de los DDHH.
5. Las funciones se especializan enormemente, con relación a servicios profesionales a los afectados por violaciones de DDHH, como son la defensa legal, la información, atención médica y psicológica. En otro sentido, a partir de centros de educación popular se impulsan actividades de educación y organización en la base social, como, así mismo, de movilización, en torno a los DDHH, ampliando el campo de acción de las O.N.G. de DDHH, especializadas en la denuncia y defensa legal.
6. Estos organismos obtienen financiación de agencias internacionales de cooperación que se renueva en períodos cortos. Sin duda, ésta es una fuerte limitación en los períodos de transición, en tanto que dificulta una planificación a mediano y largo plazo.

Otras caras en el movimiento de derechos humanos

En este mismo contexto, y en continuidad en el tiempo, se suman a estas entidades nuevas organizaciones de base y O.N.G. que se abocan a la defensa del medio ambiente, el derecho a la salud, la educación, los derechos del niño, los indígenas y las mujeres. Todas ellas amplían el ámbito de acción de la comunidad, incorporan nuevos temas y aportan nuevas prácticas en materia de DDHH; en particular, prácticas sociales que tienen en común la organización de la sociedad civil, en torno a la defensa y promoción de los DDHH, en situaciones de violencia política y social, gobiernos de facto y, actualmente, ante los procesos de ajuste económico que se llevan a efecto en nuestros países. Centradas en la promoción

y educación en DDHH, dichas entidades orientan su acción hacia la sociedad civil en general, y/o hacia ciertos grupos que trabajan en el Estado, en particular.

Las O.N.G. feministas y de mujeres dirigen su acción hacia las mujeres, abordando los orígenes culturales de la opresión de género. Estas, desde sus especificidades, se aproximan a los DDHH. A ellas se suman las organizaciones sociales e instituciones que adhieren a sus postulados y apoyan sus acciones. La participación en ellas recrea y estimula prácticas ciudadanas de distinto signo que redefinen la responsabilidad del Estado y de la sociedad civil con relación a temas de la vida cotidiana.

Este conjunto de prácticas también forma parte del movimiento de DDHH de América Latina. En 1990, el directorio de las O.N.G. que trabajan en DDHH recogía más de 800 organismos que laboraban en este ámbito, incluyendo todas las que hemos señalado¹⁴.

4. Las mujeres en los movimientos de DDHH

Mujeres en movimiento por sus derechos humanos...

Las mujeres, a lo largo de la historia, han desarrollado una incansable búsqueda, visible sólo en ciertos momentos históricos y silenciada y negada las más de las veces. Las señas de su participación sólo excepcionalmente aparecen registradas en las versiones oficiales de la historia.

Traemos a la memoria la acción de los movimientos de mujeres en los años sesenta, los cuestionamientos de las feministas de los países del norte. Estos no sólo demandaron cambios, sino que cuestionaron las relaciones jerárquicas cualquiera sea su origen, sexo, raza, etnia u otra. La acción organizada, en especial de grupos feministas y organizaciones de mujeres, permitió instalar sus reivindicaciones y propuestas en el ámbito público y, crecientemente, extenderlas por el mundo.

En sus propuestas, las mujeres cuestionan y critican un orden sustentado en jerarquías, desigualdades y discriminaciones. Plantean nuevas formas de hacer política, al situar en lo público materias consideradas propias de lo privado, tales como las relaciones entre hombres y mujeres, la sexualidad, las responsabilidades familiares compartidas, entre otras; traen al debate los asuntos de la vida cotidiana, dejando de manifiesto el doble estándar y la arbitrariedad existente tras la distinción entre lo público y lo privado. Así mismo, rescatan el derecho a la diferencia, el que enriquece y hace complejo el discurso de la igualdad. En este sentido, es notable el aporte de las investigaciones y estudios de género, en tanto ponen en evidencia el carácter cultural de la discriminación sexual.

14 Directorio de Human Rights Internet, 1990.

Las aspiraciones de los movimientos de mujeres son recogidas en el sistema internacional de la Conferencia Mundial, realizada en México en 1975. El Plan de Acción Mundial de la ONU consagra uno de los primeros instrumentos internacionales que instan a los Estados a promover sistemáticamente la integración de las mujeres al desarrollo. La declaración de la Década de la Mujer, el mismo año, evidenciará la brecha que separa a hombres y mujeres en el mundo.

El Plan de Acción Regional (La Habana 1977) define directrices acordes a la compleja y heterogénea realidad latinoamericana y caribeña. Finalmente, la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer, en 1979, impulsará a los Estados a tomar medidas de todo orden contra la discriminación.

Esta Convención, en su texto, precisa el sentido de los derechos humanos para las mujeres y plasma la voluntad y el interés de la comunidad internacional por salvaguardar los derechos humanos de las mujeres. Es un hito en materia de derechos de las mujeres, en tanto que define la discriminación e insta a los Estados a ponerle fin, tomando medidas de todo orden. Sin embargo, no hace una referencia específica a la violencia en contra de las mujeres ejercida en la privacidad del hogar.

Desde la década del setenta a los noventa se advierten significativos avances en materia de instrumentos internacionales y de acciones diversas de las mujeres por sus derechos, en nuestra región y en el mundo. En el ámbito de los foros internacionales: Copenhague (80), Nairobi (85), Curazao (91) y sobre todo Viena (93) y recientemente El Cairo (94), se muestran las preocupaciones subrayadas por las mujeres, en campañas regionales y globales relativas a los DDHH de las mujeres, con especial fuerza en torno a la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos, los obstáculos para acceder a la plena ciudadanía y al desarrollo sustentable.

Uno de los principales problemas que los movimientos de mujeres han puesto en el tapete público es la violencia contra las mujeres en la sociedad, en sus diversas manifestaciones y ámbitos: en el hogar, trabajo, calles, escuelas y universidades, medios de comunicación, cárceles y sistemas de salud. Todo esto como consecuencia de relaciones de género, basadas en la dominación del hombre y la subordinación de la mujer.

La violencia contra las mujeres es un problema social; en los últimos años se ha revelado la magnitud del problema en los distintos países. El abuso sexual, violaciones, maltrato en el hogar, mujeres asesinadas por su pareja, incesto, asedio sexual y trata de mujeres son manifestaciones del

problema que, en la medida que ha empezado a cuantificarse, arroja altos índices de violencia contra las mujeres.

Naciones Unidas recoge los planteamientos de mujeres de todas partes del mundo en la Declaración de Viena de 1993. Su aporte ha cuestionado, enriquecido y redefinido la concepción de los DDHH, considerando la pluralidad, la diversidad, la ética del respeto a las diferencias y la inclusión de problemáticas como la violencia de género, oscurecida por silencios y tabúes desde hace siglos. Por su parte, las mujeres latinoamericanas y caribeñas han articulado su voz, en sólo cuatro años, para contar con una normativa regional, lo cual es un primer paso en la tarea de poner fin a todas las formas de violencia contra las mujeres.

En efecto, la Organización de Estados Americanos, O.E.A., aprobó, en 1994, la Convención de Belén do Pará, para Erradicar, Prevenir y Sancionar la violencia contra la mujer, la cual es definida como "cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado"; además, dicha Convención insta a los gobiernos de América a tomar medidas para erradicarla.

Coraje, porfía y resistencia...

Las mujeres latinoamericanas han sido activas participantes en el movimiento de derechos humanos. Cuando las dictaduras se instalan en el poder, sus efectos alcanzan la vida cotidiana, alterando los roles tradicionales de las mujeres, impulsándolas a actuar. Ante la magnitud de la crisis, las mujeres se congregan para restablecer la convivencia rota, buscan dar continuidad al proceso interrumpido, crean e inventan salidas individuales y colectivas que contribuyen a superarla; en estas últimas centraremos el análisis. Cabe destacar que es significativo el número de mujeres que encaran individualmente las consecuencias de la violencia, trabajando para proveer los recursos necesarios a la familia.

El actor principal en la superación de la crisis adquiere cuerpo de mujer. El movimiento de DDHH ofrece el cauce a necesidades concretas y específicas, de una diversidad de identidades particulares: madres, esposas, dueñas de casa, militantes políticas, feministas, profesionales de distintas edades, religiones, trayectorias y sectores sociales. La acción colectiva de las mujeres en el movimiento de DDHH no se da en torno a intereses y objetivos generales compartidos. La perspectiva de género no es su marco de referencia común.

Constatamos tres vertientes principales de mujeres en el movimiento de DDHH:

1. Mujeres en las agrupaciones de DDHH

Mujeres agrupadas en torno a la defensa de los DDHH en un sentido estricto. Son madres, esposas, hijas y abuelas que defienden la vida de sus seres queridos. Movidas por la desesperación, el dolor y la angustia ante la persecución, detención o desaparicimiento de sus familiares, se congregan en agrupaciones.

Sus prácticas nacen de los lazos de afecto y evolucionan, crecientemente, hacia la interpelación política. Son las circunstancias políticas que las obligan a extender su rol tradicional -maternidad y reproducción- en el medio familiar y privado. Asumen la defensa de sus familiares apelando a la justicia, invocando sus derechos y desarrollando acciones en el ámbito de lo jurídico y denuncia social. Su interlocutor es el Estado, y, específicamente, el Poder Judicial, en tanto responsable de establecer justicia. Su acción se hace visible en espacios públicos con connotaciones institucionales: en Argentina en la Plaza de Mayo, en Chile en la Catedral de Santiago.

2. Mujeres en búsqueda de la sobrevivencia

Mujeres agrupadas en torno a la sobrevivencia apuntan a superar las necesidades socio-económicas que afectan a la familia. Pertenecen a sectores pobres y marginales. Actúan movidas por los graves problemas económicos, consecuencia del ajuste estructural. Estas mujeres extienden sus roles tradicionales de la familia al barrio, en ollas comunes, comedores populares, equipos de salud, talleres. Allí ejercitan un nuevo rol de proveedoras, resolviendo efectivamente problemas de subsistencia como la alimentación diaria. Se reúnen en casas, parroquias o espacios comunitarios.

En estas experiencias de organización, las mujeres amplían su ámbito de relaciones y acciones. En el encuentro con otras crean espacios nuevos, informales, donde comparten sus problemas cotidianos con otras mujeres. Estas experiencias de encuentro con sus pares da lugar a procesos de crecimiento y desarrollo personal, de identidad colectiva que tienen efectos más largos en el tiempo.

3. Mujeres políticas

Mujeres agrupadas en torno a reivindicaciones políticas y de género. Las primeras tienen una trayectoria de militancia partidaria y provienen de distintas clases sociales; las segundas son profesionales de sectores medios. Muchas de ellas han tenido la experiencia del exilio.

El foco de sus praxis es el cuestionamiento del autoritarismo y las políticas económicas, sociales y culturales que se implementan. La conforman dos vertientes que tienen su propia identidad: las mujeres militantes de partidos políticos y las feministas. Desarrollan espacios de acción común en que

el tema que las vincula es la promoción y defensa de los DDHH. Unas ponen el acento en la recuperación de la democracia, y otras, con mirada de más largo alcance, interpelan en torno a la discriminación y subordinación de las mujeres, señalando la ausencia de éstas en la construcción de la sociedad.

El trasvasije de bitácoras de mujeres al movimiento de los DDHH

El espacio que los movimientos de DDHH ofrecieron a las mujeres favorecía el reconocimiento a éstas, en tanto sus papeles de madres y esposas debían extenderse mas allá de la familia, porque el contexto no permitía que ejercieran sus roles. Sus formas de organizarse, sus iniciativas y su lenguaje que apelaba a emociones y razones fue altamente valorado. La organización de las mujeres se hacía necesaria ante el entorno adverso. Así mismo, se trataba de un espacio pluralista, no constituido como un espacio formal tradicional.

El proceso que experimentan, tanto las mujeres de las agrupaciones de DDHH, como las mujeres en búsqueda de la sobrevivencia, tienen en común los siguientes aspectos:

Su identidad está dada por su lugar en la familia, sin embargo, ésta se va redefiniendo a partir de la toma de conciencia del problema que le dio origen. Se da un proceso en que están presentes: un compromiso por superar la crisis y, en otro sentido, un proceso de descubrimiento de su identidad y una politización de las mujeres.

Los cambios en el grupo familiar modifican también su estructura. Las mujeres deben asumir un nuevo rol de proveedora y sostén emocional y material, no sólo de los hijos, sino también de sus familiares, especialmente en el caso de aquellas que experimentaron la pérdida del marido o conviviente. En un primer momento, la salida es traumática, en tanto se ven obligadas a asumir nuevas responsabilidades que hasta entonces se inscribían en los roles asignados.

Desde la identidad tradicional de ser-para-otros y/o ser-de-otros, hacen el tránsito hacia el ser para sí mismas. Desarrollan autoestima, resignificación de sus proyectos de vida, conciencia de ciudadanía, de derechos. Todos son procesos que diversifican y amplían el horizonte que ofrecen los roles tradicionales.

La presencia y visibilidad que alcanzan las mujeres les permite un cierto protagonismo durante los períodos que duran los regímenes autoritarios y se realiza desde un lugar social y no desde el ámbito político.

Hay una importante participación de mujeres en los procesos de recuperación de la democracia que tiene relación

con una mayor conciencia cívica, adquirida durante los años de crisis. Sin embargo, su límite estará dado por la constitución de liderazgos colectivos que aseguren su permanencia mas allá de la crisis.

Uno de los resultados más notables de la participación de las mujeres en los movimientos de DDHH es la visibilidad que adquieren ante sí mismas y el resto de la sociedad. Los movimientos de mujeres fortalecen estos lazos y vínculos entre ellas, no obstante su diversidad.

En el movimiento de mujeres el liderazgo ideológico de grupos feministas permitirá acentuar la conciencia de género, impulsar e implementar acciones en torno a los DDHH de las mujeres. Así mismo, la presencia de grupos y organizaciones que reivindican derechos de las mujeres dirigirá su acción hacia la institucionalidad, para exigir las modificaciones requeridas.

Impulsados por mujeres con perspectiva de género se realizan en los distintos países: diagnósticos e investigaciones, acciones de denuncia y solidaridad, cabildos y campañas y programas específicos de género. Desde la sociedad civil, mujeres organizadas elaboran propuestas de políticas públicas, diseñando un abanico de estrategias para los objetivos políticos de transformación de la desigualdad, la discriminación y la violencia en justicia, equidad de género y democracia para las mujeres.

Se destacan avances que señalamos:

Problemas "privados" empiezan a ser conceptualizados como de origen social: la violencia - doméstica, sexual y psicológica - en contra de las mujeres, la sexualidad y la participación política. La experiencia de participación de las mujeres y los procesos que ellas han vivido en las organizaciones contribuyen a darles también visibilidad a estos temas en el ámbito público. Muchos de éstos son incorporados a la agenda pública.

La acción de las O.N.G. de mujeres permite incorporar la perspectiva de género en programas de formación y educación destinados a mujeres. A ello se suma el aporte de investigaciones, conocimientos y experiencias de las mujeres organizadas en otros lugares del mundo, que enriquecen el movimiento de mujeres latinoamericanas.

Los modelos de ajuste y su impacto sobre las mujeres tienen directa relación con la existencia de organizaciones de mujeres ligadas a la sobrevivencia. En ciertos contextos, éstas se institucionalizan.

La formación, la educación y la participación son líneas de acción que contribuyen a dar más poder y autonomía a las mujeres.

Hoy existe una invitación al cambio en el imaginario, en el ámbito simbólico a modificar la vida y a desconstruir opresiones y servidumbres.

Idas y venidas de hombres y mujeres

Como señalábamos anteriormente, el sistema sociocultural ha tenido su propia forma de reproducir y mantener la diferenciación sexual que subordina a las mujeres, en tanto lo privado y lo público constituyen una "invariante estructural que articula las sociedades jerarquizando los espacios: el espacio que se le adjudica al hombre y el que se adjudica a la mujer"¹⁵. Los espacios tradicionales se ven afectados en los momentos de crisis políticas, sociales y económicas. La frontera que divide lo público en privado se desplaza, modificando la participación de hombres y mujeres, en uno y otro sentido.

Otra aproximación a la complejidad de los tránsitos en las corrientes del movimiento está dada por la dimensión del tiempo "en una de sus caras se muestra como orden de sucesión y simultaneidad o como duración que permite asignar fechas o intervalos a los acontecimientos y procesos; en su otra cara, aparece como un complejo en el que en un presente se segregan y confluyen pasados y futuros"¹⁶.

Una aproximación a esta suerte de des-orden, a esta redefinición de fronteras y tiempos la posibilita la descripción de las experiencias diferenciadas que mujeres y hombres viven en períodos de violencia; descritas anteriormente las de las mujeres, a continuación señalamos los trastoques que sufren los roles de los varones.

Al estallar la crisis, los hombres, líderes políticos o adherentes a partidos y grupos que quedan fuera de la ley y son perseguidos, pierden sus referentes colectivos y deben protegerse para mantener su vida. La clandestinidad es el camino para quienes deciden continuar su acción política.

El redescubrimiento de lazos afectivos y familiares, en la medida que las redes familiares son el primer refugio. En muchos casos, encaran por primera vez las relaciones de pareja y se descubren las satisfacciones e insatisfacciones en estas relaciones. Para ellos hay una revaloración de lo privado-afectivo. No hay datos que permitan registrar si aumenta la frecuencia de divorcios y separaciones en estos contextos.

A muchos de ellos, la amenaza permanente les lleva

15 Morós Puente, Celia, *Mujer, participación, cultura política y Estado*, Ediciones de la Flor, Argentina, 1990.

16 Ramos Torre, *op. cit.*

a plantearse el exilio como una posibilidad. Los hombres deciden la salida del país y las mujeres se ven obligadas a seguirles.

El cierre de los espacios públicos y/o tradicionales de participación les lleva a buscar nuevos lugares donde situarse, en continuidad con los espacios públicos tradicionales: medios de comunicación social, creación de O.N.G. de investigación o acción de DDHH, en que asumen la defensa legal.

Aquellos que se ven afectados por la crisis económico-social ven trastocado su rol tradicional de proveedor, con la consiguiente inseguridad por haber perdido su rol en la familia. Tienden a una reacción conservadora respecto a su rol de proveedores.

Su reflexión y evaluación de los hechos acaecidos se orienta a la continuidad ideológico-política. Si bien hay procesos de autocrítica, renovación y revisión de paradigmas, no alteran sus planteamientos respecto a sus roles tradicionales y, en consecuencia, tampoco los de las mujeres.

Al recomponerse la sociedad en sus fundamentos tradicionales y el reposicionamiento de los actores políticos, los hombres recuperan el protagonismo político y social en los espacios públicos. Las mujeres mantienen sus nuevos ámbitos de convivencia, sea en la participación o el trabajo. Pierden la visibilidad social al perder el protagonismo que han obtenido al desarrollar acciones colectivas. Si bien deben reasumir sus espacios tradicionales domésticos, persisten en mantener los espacios ganados en el período de crisis.

Las transiciones, por el hecho de ser salidas políticas negociadas, tienden a bajar el perfil a la problemática de las violaciones de DDHH y a los movimientos. Leyes de punto final y amnistía pretenden dar por superados los hechos históricos del pasado. En función de la necesaria convivencia democrática, se apela a vivir el presente y mirar el futuro, planteando el falso dilema entre memoria y olvido.

En este contexto de debilitamiento de la problemática de DDHH, éstos son reinstalados desde grupos que proponen la integralidad de ellos, normalmente ocurre desde grupos que plantean los problemas de discriminación. En este sentido, las mujeres tienen un peso por la consistencia de su movimiento, configurado en el marco de violencia y autoritarismo. Así mismo, han logrado poner nuevos temas en el debate público: la violencia doméstica y sexual, el derecho a la igualdad y no discriminación. De otra parte, las mujeres, por no acceder al poder, no forman parte de las negociaciones políticas y mantienen una continuidad con los procesos iniciados en el pasado.

5. Formulación de indicadores de género en el movimiento de derechos humanos...

Formular indicadores de género en el movimiento de DDHH es un desafío de implicaciones conceptuales, prácticas y políticas. Puesto que supone pasar de:

la ausencia a la visibilidad de los DDHH de las mujeres y las violencias contra el género femenino.

la uniformidad a diversidad de patrones que permitan dar cuenta de la pluralidad de etnias, culturas, procesos de mestizaje, preferencias sexuales, entre otras dimensiones.

de la igualdad formal de derecho a la igualdad de hecho. El discurso predominante ha postulado una igualdad de hombres y mujeres que queda desmentido por la situación de discriminación, de violencias, opresiones e, incluso, de esclavitud sexual de mujeres.

de la dicotomía y fragmentación a la integralidad de los ámbitos: público-privado, razón-emoción, mente-cuerpo.

Para definir los criterios de indicadores de DDHH con perspectiva de género es necesario considerar, primero, los elementos descritos, segundo, la brecha en el discurso, prácticas y procedimientos en torno a los DDHH de las mujeres, y tercero, el impacto diferencial en hombres y mujeres de la socialización de género.

Sí se ha hecho un reconocimiento público de la acción de las mujeres, resaltando su presencia, principalmente, con relación a sus roles tradicionales o a la valentía con que éstas han formulado sus exigencias de justicia. En efecto, ellas han desplegado osadía para actuar, que contrasta con la supuesta "fragilidad" atribuida a su género.

Las mujeres organizadas en torno a efectos derivados de la aplicación del modelo neoliberal son una corriente, numéricamente superior, en los distintos países. Las organizaciones femeninas que realizan trabajo de temporada han reivindicado derechos básicos. Prueba de ello son las denuncias realizadas, entre otras, por trabajadoras expuestas a sustancias tóxicas en distintos lugares del continente. Paradójicamente, su visibilidad para movimiento de DDHH es escasa.

Las relaciones con los grupos feministas no han sido fáciles, cuando se trata de cuestiones de mujeres. En otro plano, feministas han participado activamente en los movimientos de DDHH, articulando espacios de acción conjunta.

Queda por evaluar otros aspectos que no han sido registrados por los organismos de DDHH. Estos tienen que ver con los cambios ocurridos en la vida cotidiana de las mujeres que las favorecen o desfavorecen con relación a la igualdad, no discriminación, autodeterminación y/o ejercicio de sus derechos y ciudadanía. Señalamos algunos de ellos:

Redefinición de sus roles, en un sentido emancipatorio. En situaciones de violencia generalizada o por efecto de

las crisis económicas es frecuente que la mujer encare sola la ausencia del varón, el desplazamiento interno, el exilio u otros traumas.

El incremento de la jefatura de hogar femenina cambia las relaciones y pautas de funcionamiento al interior del grupo familiar.

La colaboración en las tareas y responsabilidades domésticas por parte de los integrantes del grupo familiar muestran ciertas variantes respecto de los roles tradicionales.

Diferentes formas de constituir familias.

Los procesos de autonomía personal de las mujeres, en términos de decidir sobre su propia vida si emigran, se desplazan o permanecen en el lugar, si vuelven a rehacer su vida o bien, respecto de sus hijos.

Pasos necesarios para incluir la variable de género (V.G.)

El primer problema que se presenta al intentar incorporar la V.G. es la carencia de información, el subregistro y la falta de estadísticas desagregadas por sexo, así mismo, el sesgo para recolectarla presenta dificultades para el acopio de datos cuantitativos y cualitativos. La versión del movimiento de DDHH no da cuenta de los procesos desde las mujeres, de ahí la tarea de recogerlos.

Hemos optado por relevar dos planos desde los cuales formular indicadores: el socio-jurídico y el de la vida cotidiana, porque permite abordar los distintos niveles en que operan los sistemas de género.

- a. Establecimiento de indicadores de género que describan aspectos fundamentales, precisen logros, señalen obstáculos y cambios producidos en la situación de hombres y mujeres, en el movimiento de DDHH.
- b. Obtención de información cuantitativa y cualitativa de diferentes fuentes (oficiales, no gubernamentales, de expertas agencias intergubernamentales, de casos comparados) tanto de quienes integran el movimiento, sus acciones, objetivos, estrategias, como de sus reivindicaciones y demandas.
Las variables son salud, educación, trabajo, pobreza, participación social y política, derechos sexuales y reproductivos, derechos humanos y violencia.
- c. Diseño de instrumentos especiales para consignar la V.G. en el movimiento de DDHH.
- d. Monitoreo y/o seguimiento de la aplicación de los instrumentos internacionales que consagran los DDHH de las mujeres en los sistemas nacionales:

- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, 1979.
- Convención Interamericana para Erradicar, Prevenir y Sancionar la Violencia contra la Mujer, Belén do Pará, 1994.
- Derechos de las mujeres en las legislaciones nacionales.
- Planes de Acción Regional (CEPAL).

6. Descripción de indicadores

Objetivo general:

Inclusión de la variable género en Movimiento de Derechos Humanos.

Ambito socio-jurídico

Objetivos	Indicadores	Fuente de Verificación
<p>I. Estado de situación</p> <p>Hacer visible</p> <ul style="list-style-type: none"> * prácticas * discursos * conocimientos de las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> * Programas de ONG, de DDHH y ONG que incorporan DDHH de las mujeres * Organizaciones de mujeres que reivindican derechos y levantan propuestas a nivel nacional * Redes y nexos * Diagnóstico de: <ul style="list-style-type: none"> - Violencia contra mujeres en distintos ámbitos: doméstica, laboral, en M.C.S. - Conflictos armados y situaciones de violencia - Refugiadas, repatriadas, desplazadas, torturadas - Mujeres involucradas en narcotráfico - Derechos sexuales y reproductivos - Participación ciudadana y liderazgo en ámbito público - Pobreza y desarrollo - Seguridad ciudadana 	<ul style="list-style-type: none"> * Directorios ONG * Boletines nacionales e internacionales * Informes nacionales e internacionales * Catastro de Org. * Investigaciones * Informes de DDHH * Casos comparados.

II. Avances		
a. Monitoreo DDHH de mujeres	<ul style="list-style-type: none"> * Evaluación y balance situación de DDHH y políticas públicas: reformas legales; políticas sociales; programas y servicios - acciones positivas * Instancias de coordinación que incorporan DDHH de las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> * Reportes de gobiernos y agencias intergubernamentales * Pronunciamientos y discursos de personeros de DDHH * Ratificación de instrumentos internacionales de DDHH de mujeres * Adecuación de legislación nacional conforme a convenciones de DDHH de mujeres
b. Servicios	<ul style="list-style-type: none"> * Defensa y denuncia de atropellos, de casos ante organismos nacionales e internacionales de DDHH * Difusión de DDHH de las mujeres * Inclusión de DDHH de las Mujeres en programas de educación de DDHH 	<ul style="list-style-type: none"> * Reportes: <ul style="list-style-type: none"> - organismos internacionales - organismos involucrados - afectadas * Listado de programas educativos

Ambito vida cotidiana

Objetivo	Indicador	Fuente de verificación
DDHH en la vida cotidiana para hombres y mujeres: equidad, igualdad, desarrollo integral	<ul style="list-style-type: none"> * Responsabilidades familiares compartidas * Cuidado social infantil * Salud, autoestima, asertividad * Autonomía en plano sexual y reproductivo. * Diferentes formas de construir familia * Desarrollo afectivo * Cambio de creencias y mitos * Nuevos grupos, nuevos temas 	<ul style="list-style-type: none"> * Catastro de organizaciones mixtas * Planes de igualdad * Organizaciones de mujeres, acciones y temas que las convocan

**A modo
de conclusión**

Los contextos que obligaron a actuar en la defensa y promoción de los derechos civiles y políticos han cambiado. Si bien muchas situaciones no están del todo superadas, el restablecimiento de las democracias en América Latina, en los años noventa, ha variado el panorama. Los modelos económicos neoliberales ponen en el tapete violaciones y graves limitaciones al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales de larga data.

Un logro del movimiento de DDHH es que hoy en día un número mayor de organizaciones y personas asumen los DDHH como una propuesta para la convivencia social y se unen a la tarea. Los organismos especializados en DDHH adquieren entonces mayor vigencia, en tanto hay que conjugar la especialización con la ampliación a nuevas temáticas. El movimiento de DDHH, iniciado en los años setenta, tuvo una escuela de aprendizaje en las prácticas de defensa y protección de los DDHH; hoy en día, las tareas de educación y promoción de los mismos adquieren una nueva dimensión, como los desafíos de incorporarlos en los procesos de democratización del estado.

Hemos visto cómo las mujeres latinoamericanas han asumido la tarea de los DDHH. Corresponde al movimiento de los DDHH consolidar los espacios abiertos por las mujeres, difundir sus derechos y promoverlos para toda la sociedad, puesto que, como bien expresaba el lema de la Conferencia de Viena, la aspiración es "todos los derechos humanos para todos".

En la actualidad, la experiencia adquirida permite considerar la importancia de abordar los DDHH en su integridad. En otro sentido, no sólo existen mejores condiciones para la vigencia de los derechos humanos y su exigibilidad en los sistemas nacionales, sino hay un notable avance en la conciencia de los diversos sectores de la población respecto de la relación de los DDHH con la democracia. Pues bien, los derechos humanos de las mujeres deben ser conocidos en distintos niveles e instancias.

La incorporación de la V.G. a la promoción y protección de los derechos humanos, fomentando su observancia, goce y disfrute, otorga un nuevo sentido a la convivencia democrática. En el mismo sentido, el ejercicio de los poderes, basados en la aceptación de la diversidad, permite nuevas interacciones en que mujeres y hombres desarrollen plenamente sus capacidades y aporten a un cambio civilizatorio cultural.

La tarea para el próximo milenio transcurre en la búsqueda de igualdad de hecho que modifique la condición de las mujeres, con miras a transformar las relaciones entre los géneros y hacer de las sociedades lugares compartidos de convivencia.

- Bibliografía** Frulig y otros. *Organizaciones de Derechos Humanos en América del Sur*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Giulia Tamayo y José María García Ríos. *Mujer y varón, vida cotidiana, violencia y justicia*. Perú, 1994.
- Compilación de Narda Henríquez y Rosa María Alfaro. *Mujeres, violencia y derechos humanos*. Lima, Perú, 1994.
- Elías Díaz. *Sociología y filosofía de derechos*. Taurus, España, 1990.
- Cuatro ensayos sobre derechos humanos*. Corporación Nacional de reparación. Santiago de Chile. 1994.
- Derechos Humanos, democracia y desarrollo*. Hernán Darío Correa editor. Colombia, 1993

- sas articuladoras que se vierten en la defensa de los individuos por el solo hecho de ser hombres;
- 2) El derecho de los derechos humanos, son los esfuerzos normativos internacionales y nacionales con miras a una positivización de estas garantías individuales;
 - 3) Las políticas de los derechos humanos, son las leyes, políticas públicas y estrategias sociales que procuran el cumplimiento de los derechos humanos en cada país;
 - 4) Las disciplinas de los derechos humanos, son el conjunto de conocimientos que sistematizan, profundizan, mejoran y ordenan las doctrinas de los derechos humanos;
 - 5) Los esfuerzos informales, que son la divulgación de los derechos humanos por medio de la prensa, la academia y las ONG;
 - 6) Las políticas internacionales son el conjunto de políticas que los organismos internacionales toman respecto a los derechos humanos. (Herrendorf, Daniel, 1991).

Estas mediaciones señalan puntos de interés para un análisis de los derechos humanos en índices sociales, políticos, económicos y culturales, pues dejan abierta una gama amplia de posibilidades de interpretación y abstracción que confluyen en una conceptualización de esos derechos en un marco positivo y subjetivo para su realización.

La dimensión del derecho positivo ayuda a concretar en el análisis de la situación de los derechos humanos en el país, lo que se entiende por éstos en los marcos institucionales, nacionales e internacionales. Algunos ejemplos de las convenciones, declaraciones y pactos nos acercarán a esa problemática.

En América, los documentos normativos más importantes son: la Declaración de los Derechos y Deberes del Hombre Americano (1948); la Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer (1948); la Convención sobre Asilo Territorial (1954); la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Internacionalmente, la Declaración de los Derechos Civiles y Políticos y el Protocolo Facultativo del mismo protocolo (1966); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966); la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación de la Mujer (1979).

Estas convenciones y pactos señalan, fundamentalmente, las obligaciones y los compromisos que los Estados signantes se comprometen a realizar, proteger y observar en aspectos tales como el respeto y protección del voto, de ser elegido, la dignidad personal, la integridad física, psíquica y

moral del hombre, los derechos políticos de cualquier persona sin importar su condición de sexo, religión, raza, idioma, origen nacional, social o étnico.

Particularmente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se señalan la protección del nivel de vida de los hombres en condiciones de igualdad; el derecho a la salud, al trabajo en condiciones honorables y a un salario justo; a una vida digna; el derecho a la libre asociación sindical; los derechos del niño y de la familia; el derecho a la educación, a la cultura, a la información y al ocio recreativo, entre otros aspectos. (Díaz Moler, 1991)

En su conjunto, esa gama de convenios y pactos componen el derecho internacional de los derechos humanos (Herrendorf, 1991), por medio de los cuales se establece la universalidad, por lo menos para los países signatarios, de una base de compromisos y un deber ser, tendientes a sostener el derecho de los individuos frente al Estado, los abusos del poder y el respeto de la soberanía de los pueblos.

Dentro de la perspectiva de los derechos humanos integrales, las concepciones de éstos han rebasado, sin olvidarlos, los espacios restringidos de la política electoral, los procesos judiciales, la represión política y carcelaria y las condiciones de plena igualdad entre los sexos, hacia un territorio acotado por las cuestiones cotidianas relacionadas con el bienestar social, el trabajo, la vivienda, la educación, la protección y el impulso al desarrollo de los niños, así como, en términos más amplios, el cuidado del medio ambiente y los derechos a la autodeterminación cultural y la participación política de las minorías. Estos últimos caracterizados por tradiciones y costumbres culturales, además de las formas de gobierno que se quieran dar.

Sin embargo, este conjunto de derechos no han sido considerados en el actual contexto de liberación del mercado y de reforma del Estado. Al contrario, bajo el manto de las políticas neoliberales en boga, los gobiernos han tendido a reducir los espacios de participación social en la toma de decisiones y a considerar como innecesarias las instituciones, en sus términos más amplios, que brindan al individuo las condiciones básicas para llevar una vida digna.

**El Pacto
Internacional
de Derechos
Económicos,
Sociales
y Culturales**

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue adoptado por la Asamblea General de la ONU en el año de 1966 y entró en vigor en 1976. De acuerdo con el Pacto, los Estados firmantes se comprometen a adoptar medidas hasta el máximo de los recursos que se dispongan, para lograr el cumplimiento de dichos derechos.

En el Pacto se reconoce como uno de los primeros derechos, el

derecho al trabajo. En ese sentido, el documento apunta que los Estados deberán fomentar la formación técnica profesional para lograr la ocupación plena y productiva en condiciones que garanticen las libertades políticas y económicas fundamentales de la persona humana.

Forman parte de este derecho, una remuneración que garantice condiciones de existencia dignas, equidad en el pago de trabajos iguales, seguridad e higiene, descanso y disfrute del tiempo libre, derecho de los trabajadores a fundar sindicatos o afiliarse libremente al de su elección para proteger sus intereses económicos. En cuanto a los sindicatos, se prevé su derecho a funcionar sin limitaciones, excepto las que marque la ley.

Otro punto incluido en el pacto y que garantiza el pleno desarrollo económico, social y cultural de los individuos, y que resume su espíritu, es aquel que se refiere al derecho de toda persona a tener un nivel de vida adecuado que le permita acceso a alimentación, vestido y vivienda dignos.

Se contempla también la protección a las mujeres durante el embarazo y después del parto, las que deberán gozar de licencias remuneradas y con prestaciones adecuadas de seguridad social. También se prevé la protección a los niños y adolescentes contra la explotación económica y social, y para realizar trabajos en contra de su salud o su desarrollo moral.

Se menciona también el derecho de toda persona a disfrutar de salud mental y física. Para ello se deberán promover las condiciones que aseguren a todos asistencia médica.

Uno de los puntos más importantes para el pleno desarrollo cultural está localizado en la educación. En el pacto se reconoce el derecho de toda persona a la educación. La educación también se concibe como la forma en que se puede fortalecer la comprensión, la tolerancia a todos los grupos étnicos y religiosos. La educación primaria debe ser obligatoria y gratuita. La enseñanza secundaria se debe generalizar y promover su gratuidad. La enseñanza superior debe ser accesible a todos y se deberá implantar progresivamente su gratuidad. Por último, se prevé el derecho de los individuos a participar de la vida cultural y gozar los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. (Rafael Nieto Loaiza, coordinador, San José, Costa Rica, Servicio Editorial del IIDH, 1992).

El Pacto resume los lineamientos que deberán asumir los Estados firmantes para promover que se desarrollen los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos sin distinción de raza, religión o posición política. Una vida digna, derecho al trabajo, derecho a la educación, a la salud, a una vivienda, a la recreación, derecho a la libre asociación y participación dentro de los marcos legales de cada

uno de los Estados, serían los puntos contemplados en el Pacto.

Lo que intentaremos en seguida será ofrecer un diagnóstico del impacto de la política económica de los dos últimos regímenes en México sobre algunos sectores de la población y también hasta qué punto los derechos económicos, sociales y culturales de esos sectores se han visto afectados.

La política económica en México

De acuerdo con Enrique de la Garza, en la década de los ochenta, la economía mexicana tiene dos períodos. Uno de crisis profunda que abarca de 1981 a 1986 y otro de relativa recuperación económica que corrió de 1987 a 1990. Durante el primero se llegó incluso a registrar tasas negativas de crecimiento del PIB como en 1983 que reportó una tasa de -4.2. Durante el segundo período, el mejor año de crecimiento fue el de 1989 que registró una tasa del 3.1 (De la Garza, 1993).

En los noventa, si bien no se registraron tasas negativas, la economía no llegó a las metas que el Estado se propuso. De 1989 a 1994 la tasa anual de crecimiento real del PIB fue de 2.9% (*Proceso* N° 939, oct. 31 de 1994).

Por ramas económicas, a grandes rasgos se obtienen datos que apuntan una situación crítica en la agricultura (sobre el tema se abundará más adelante) y comportamientos diferenciados entre 1981 y 1986 en otras ramas. Durante este período tuvieron comportamientos negativos la industria de productos minerales no metálicos, industrias metálicas básicas, construcción, transporte-almacenamiento y comunicaciones (De la Garza, 1993).

Otra característica importante del período es que durante los primeros siete años se registraron altas tasas de inflación, algunos años superiores al 100%, como ocurrió durante 1986 y 1987, cuando llegó al 160%. A partir de 1988, con la firma de los pactos económicos entre las cúpulas obreras, campesinas y empresariales, el Gobierno logró bajar significativamente la inflación. Sin embargo, como ya se mencionó, las metas de crecimiento fijadas para el sexenio salinista, no se cumplieron.

Un elemento central durante este período fue el proceso de reestructuración económica, iniciado desde el sexenio de De la Madrid, como parte de una política económica que apuntaba a la apertura del mercado interno y a incursionar en los mercados externos en mayores proporciones (v. g. GATT).

Este proceso, como veremos, culmina con la firma del tratado trilateral de libre comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, que entró en vigor el 1° de enero de 1994.

La reestructuración económica ha comprendido los siguientes aspectos: a) la conformación de un modelo manu-

facturero exportador, b) la importancia de la inversión extranjera directa, c) la relocalización industrial en términos territoriales, d) el cambio en el comportamiento del empleo, del ingreso y del gasto estatal y e) el cambio en la política económica del Estado (De la Garza, 1993).

En lo que se refiere a las exportaciones manufactureras, entre 1981 y 1988 todas las ramas de la industria aumentaron su coeficiente de exportación al pasar del 9.1% al 26%. La inversión extranjera directa pasó de 8.459 millones de dólares acumulados en 1980 a 26.584 millones en 1989.

En lo que respecta a los cambios territoriales, en los 80 se observó una reestructuración importante. Surgió con mucha fuerza una zona de industria maquiladora de exportación en la frontera norte del país.

En lo que se refiere al empleo hubo una desaceleración de la tasa de creación entre 1980 y 1985. Aparece una recuperación entre 1985-1989, pero en este período en las manufacturas, la tasa de creación es inclusive peor que en el anterior período. Seguramente la recuperación se dio en el área del comercio y servicios marginales (De la Garza, 1993).

Datos oficiales apuntan que de 24 millones de personas que integran la PEA, sólo 6 millones, o sea el 25%, cuenta con empleo permanente y remunerado. De 1989 a 1993 el saldo neto de creación de empleos fue de 411.580, frente a una población de 15 años o más que crece anualmente en 1.2 millones. Es decir, sólo 7 de cada 100 jóvenes en edad de trabajar se puede incorporar a la PEA. De los empleos creados entre 1989 y 1992, aproximadamente unos 754.000, es decir el 65%, se perdieron debido a la desaceleración en la economía de 1993 que sólo creció 0.4% (*Proceso* N° 939, Oct. 31 de 1994).

Por su parte, el gasto social del Estado también ha decrecido en términos reales: entre 1980 y 1989 decayó en 14.1% (De la Garza, 1993).

La política salarial del Estado se ha mantenido rígida durante todos estos años. Los resultados muestran una pérdida del poder adquisitivo del salario que aún no se detiene. El salario mínimo cayó en 49.7% entre 1981 y 1989. El salario contractual promedio en esos años cayó en 32.5%; el salario promedio en la industria manufacturera cayó un 44.6%. (De la Garza, 1994).

Para ilustrar lo anterior basta comparar el poder adquisitivo del salario con base en productos de consumo cotidiano. En 1987 con un salario mínimo se podía comprar 32.4 kilos de tortillas, mientras que con el actual sólo alcanza para 20.4 kilos. Se podían comprar, en 1987, 17.3 kilos de azúcar y hoy apenas alcanza para 4.8 kilos; se podían comprar

7.9 kilos de frijoles, ahora solamente 3.2 kilos (*Proceso* N° 939, Oct. 31 de 1994).

En la política económica del Estado, a partir del año de 1985 se empieza a perfilar un giro bajo la idea de superar la crisis financiera mediante una reconversión industrial, que junto con la idea de privatización y austeridad en el gasto público, la lucha contra la inflación y la apertura económica, generarían un nuevo modelo de desarrollo económico.

Los ejes del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Salinas de Gortari complementaron dicho esquema económico contemplando las siguientes metas: 1) estabilidad de precios y disminución de las tasas de interés, 2) ampliación de recursos para la inversión productiva, y 3) la modernización productiva.

Por modernización económica se entiende un eficiente sector público, un aparato productivo competitivo con el exterior y un sistema de reglas claras para el sector empresarial. Dentro de la modernización se incluyen las innovaciones tecnológicas, organizativas y de asociación para la producción, dirigidas a incrementar la productividad y la competitividad en el exterior (De la Garza, 1993).

El PND replanteó el tradicional paternalismo estatal. El gasto público ya no sería el motor del crecimiento; lo sería la inversión privada; el Estado permanecería sólo en empresas estratégicas prioritarias, diferenciando las instituciones públicas de las instituciones de servicio social; se buscaría desregular la economía con reglamentos más liberales para la inversión extranjera y la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura.

Cabe señalar que el concepto de modernización que plantea el PND no queda reducido a cambios tecnológicos o de organización, incluye la idea de que modernizar es desregular y, sobre todo, privatizar (De la Garza, 1993).

La política Si bien la política modernizadora del salinismo fortaleció la reconversión industrial en algunas ramas industriales, controló la inflación y saneó las finanzas públicas -a un costo social muy alto como veremos más adelante-, en materia política el sistema se endureció e impidió una real transición a la democracia y a un régimen de derecho pleno.

La modernización durante el salinismo fue entendida como un proceso de privatización salvaje, que fomentó la exclusión, la intolerancia política y produjo la pérdida absoluta del cálculo social (v. g. la guerra en Chiapas).

El saldo del sexenio salinista está muy lejos de cuajar en un proceso de modernización que englobe a la sociedad en su conjunto y que redefina las reglas del juego político. Una modernidad entendida bajo estas dimensiones supone una socie-

dad donde los distintos actores tengan juego, existan y estén acotados por una nueva legalidad. Una sociedad donde se institucionalice la libertad de elección, el cambio, la pluralidad, el derecho a la diferencia y la igualdad de consideración y trato. Proceso que, como se argumentará, está muy lejos de cumplirse.

A partir del cisma económico de 1982 (la nacionalización de la banca) se inició en México una crisis de racionalidad en la cual se desdibujaron los espacios del cálculo político que definían las relaciones de poder. La voluntad del Presidente fue el eje definitorio de los elementos que condujeran de alguna manera cierta racionalización pública. Miguel de la Madrid intentó usar el mercado como instrumento de regulación y de hecho empezó a desmontar el Estado social con una política de mercado. Intentó redefinir los elementos de racionalización pública al empujar el conflicto social fuera del Estado.

El Estado ya no podría ser obrero ni empresario sino instrumento regulador. Ejemplo de ello fue que la política económica dejó de ser una discusión política.

El endurecimiento de la política económica por la vía de los pactos maquillados de concertación y el endurecimiento político, al no ceder espacios ganados por la oposición (recuérdense los sonados fraudes en las elecciones para gobernador en Chihuahua en 1986 y a nivel federal en 1988) hicieron más rígido el modelo y evidenciaron que los distintos actores ya no se reconocían en el discurso del modelo político vigente.

El modelo privatizador de Salinas no ha transformado los órdenes social y público. La modernización económica ha dejado cojo un proceso profundo de modernización política, donde la legalidad sea fundamento de la identidad pública de los diversos actores. Sólo en un estado de derecho pleno, donde la legalidad se cumpla, se puede hablar de una base mínima para que se respeten los derechos políticos, sociales y culturales de los individuos. Por el contrario, durante el salinismo se fortaleció un orden político fundado en el arbitrio y la negociación, que funciona al margen de la Constitución.

Diversos fenómenos pueden ilustrar la situación prevaeciente en el sistema político mexicano, situación que se ha constituido en sí misma como una de las características más relevantes del propio sistema: un orden político que funciona con una suerte de legalidad paralela a la que marca la Constitución y un orden basado en un sistema de negociaciones y lealtades que opera igualmente al margen de la ley (Alvarez *et al.*, 1994).

El costo social, los actores

El campo y los campesinos

México, salvo dos o tres años aislados de excepcional buen clima, lleva en crisis agrícola ya más de un cuarto de siglo. Ésta, lejos de aminorar, se ha ido agudizando con el tiempo

hasta englobar hoy en día todo el sector agropecuario: baste citar que entre los trienios 1979-80-81 y 1988-89-90, la cosecha de maíz por habitante cayó en un 15% y la de frijol y la de arroz en un 23%. Por su parte, para el mismo período la producción de carne de bovino decayó en un 10% y la de cerdo en un 45.6%.

Para la política económica neoliberal, la explicación única de la crisis se reduce a poner al ejido y al minifundio en el banquillo de los acusados. El deterioro drástico de los precios ha sido otro factor que ha afectado al campo; entre 1980 y 1988, el índice nacional de precios al consumidor tuvo un incremento de 9,806.8%, siendo que los precios de garantía lo hicieron en tan sólo 6,376.1 %.

También desde años atrás se ha reducido sensiblemente la inversión pública necesaria para fomentar la producción agropecuaria, ya que ésta pasó de 67.470 millones de pesos en 1981 a sólo 17.518 millones en 1989 a precios de 1980. Otra cara de esta caída es que la inversión pública representó el 17.28% del PIB en 1981 y para 1989, tan sólo el 4.53%. El crédito agropecuario por su parte pasó de 177.700 millones de pesos en 1980 a 124.700 millones en 1989 (Diego Quintana Roberto S., 1992).

Considerando al sector agrícola aislado, durante el período 1980-1989 creció a un promedio de tan sólo 0.07% anual y el subperíodo 1985-1989 decreció al -3.2% (López Ortiz Heriberto, 1992).

Producto de la crisis descrita es que la mayor parte de la PEA del campo carece de empleo. La agricultura puede ocupar a 1 millón 500 mil campesinos y jornaleros durante 300 días al año de los 7 millones de personas que forman la PEA en el campo, es decir, 5,5 millones carecen de empleo (López Monjardín Adriana, 1992).

Desde el gobierno de Miguel de la Madrid, y quizá desde antes, se trató de impulsar en el campo inversiones de empresas transnacionales. Estos capitales, junto con terratenientes y ejidatarios, han desarrollado enclaves modernos en el agro con tecnología moderna y sobre todo rentables. Su producción se destina fundamentalmente a la exportación. Estos enclaves contrastan con la mayoría de la población campesina que en los últimos años se ha empobrecido y que, como dijimos, no cuenta con fuentes alternativas de empleo.

Las industrias y los servicios en las áreas urbanas no pueden absorber toda la mano de obra sobrante en el campo. Aunque se incrementaran las inversiones extranjeras, las maquiladoras y se cumplieran los pronósticos más optimistas de los programas de gobierno, la economía no podrá ofrecer empleos a todos los jóvenes nacidos en el campo desde 1970 ni en

los primeros lustros del próximo milenio (López Monjardín Adriana, 1992).

Sin duda alguna dos elementos que desmovilizaron a los campesinos durante los tres últimos sexenios fueron los drásticos cambios en la política agraria. Después del ascenso del movimiento campesino en los años setenta, la política de López Portillo de congelar los repartos de tierra y la suspensión del reparto con Miguel de la Madrid, quitaron banderas a organizaciones oficiales e independientes. El gobierno de Salinas ha ido más lejos al eliminar los precios de garantía con excepción de maíz y frijón.

La apertura comercial, como hemos visto, empezó antes de la firma del tratado de libre comercio; sin embargo, el gobierno de Salinas se propuso llegar más lejos: se propuso alinear los precios de los granos básicos con los de Estados Unidos. El gobierno también disminuyó sustantivamente las compras de granos básicos, compras que antes las hacían los organismos públicos creados ex profeso. De pronto, los campesinos se encontraron vendiendo sus productos de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda, produciendo en condiciones que de ninguna forma les ofrecen oportunidad de competencia, sobre todo frente a Estados Unidos.

Sin créditos, sin infraestructura, sin tierras de riego en su mayoría, sin maquinaria, sin fertilizantes, sin semillas mejoradas, los campesinos ahora están obligados a vender al mismo precio que los farmers norteamericanos (López Monjardín Adriana, 1992).

Las medidas tomadas por el gobierno de Salinas para buscar la recuperación en el campo, y por tanto su "modernización", además de las ya mencionadas como la apertura comercial, el fin a los precios de garantía, la reestructuración del sistema de créditos, el desmantelamiento de las instituciones de aseguramiento, la privatización de las empresas estatales, etc., se han enfocado a cambiar el estatuto jurídico de la propiedad en el campo, espacio hasta entonces intocado.

Para que el sector agrario fuera atractivo para la inversión privada, nacional y extranjera, con miras a firmar el tratado de libre comercio, era importante eliminar los obstáculos que impidieran su privatización. Era necesario un cambio en la Constitución que permitiera a los ejidatarios vender sus parcelas y atraer así la inversión privada en el campo.

El proyecto de reforma al artículo 27 constitucional, aprobado a finales de 1991, estableció que los ejidatarios tenían plenos derechos sobre sus parcelas y que éstos podían transmitirlos a otras personas, incluidas las sociedades mercantiles que antes estaban impedidas de poseer predios agrícolas.

La propiedad social de la tierra, el ejido y la comunidad, en el esquema del neoliberalismo económico, son considerados como obstáculos para la modernización productiva. En esta lógica, sólo la propiedad privada es capaz de lograr alta productividad y por tanto alcanzar la competitividad suficiente para enfrentar los mercados de Canadá y Estados Unidos (Chacón David, 1994).

Después de décadas de descapitalización, de una crisis que va más allá de coyunturas, los campesinos ingresan a la modernidad vendiendo sus parcelas o asociándose a grandes capitales de agroindustrias. Con las reformas se ha abierto paso un proceso de venta y renta selectiva de parcelas ejidales. Aunque este proceso se daba desde antes, ahora se ha acelerado y se manifiesta de manera diferenciada a lo largo y ancho del país. Así como existen tierras ricas, productivas y de riego, en la zona noroeste, también están las tierras sin agua, sin maquinaria, empobrecidas por falta de fertilizantes y por la no rotación de cultivos que son la mayoría de las propiedades ejidales. "¿Empezará definitivamente el proceso de proletarización de los campesinos con las modernas agroindustrias?" ¿Habrà trabajo para la mano de obra que ya sobra y la que ahora se sume después de vender las parcelas? Los campesinos que vivieron bajo el amparo del Estado, que recurrían a todos los organismos públicos para obtener subsidios, fertilizantes y semillas, "¿están listos para convertirse en prósperos empresarios agroindustriales? Si en algún sector de la población ha sido y está siendo duro el proceso de apertura comercial, es sin duda en los campesinos.

Las reformas al artículo 27 de la Constitución, como era de esperarse, abrieron un espacio de lucha y definición en las organizaciones campesinas. Unas aceptaron las reformas y esperan algunas ventajas de negociaciones concretas y otras las han rechazado abiertamente. Sin duda, el conflicto que se vive alrededor de las reformas, dibujará en el corto plazo otro perfil de las organizaciones del campo.

La fábrica, el trabajo y los obreros

En el mundo de la fábrica, la crisis de la década perdida en México puede definirse también como una crisis de productividad. De acuerdo con De la Garza, la caída del mercado interno y del gasto estatal en la década de los ochenta explica parcialmente el aumento en capacidad ociosa y los índices decrecientes de productividad, pues en México ellos también se originan al interior de los procesos productivos.

Los factores internos que pueden influir en la productividad de las empresas son: la tecnología dura, la forma

de organización del trabajo, la forma de gestión de la fuerza de trabajo, las relaciones laborales y las sindicales. Como factores externos se pueden mencionar: la regulación del estado de la actividad de las empresas, el marco legal de las importaciones y exportaciones, el financiamiento y las relaciones entre sindicatos y el Estado (De la Garza, 1992).

El diagnóstico que hizo el Estado mexicano sobre la crisis se puede dividir en dos etapas. Una primera, en la cual identificó la crisis como financiera y que corrió a partir de 1982, y otra donde el diagnóstico fue de una crisis productiva, a partir de 1985. Para resolver esta última, se planteó la reestructuración productiva para salir del estancamiento.

En la industria, como resulta obvio en un país donde este sector es tan diferenciado, ni la crisis ni el proceso de reestructuración iniciado en los ochenta han sido procesos homogéneos. Aunque los indicadores globales de crecimiento del producto interno bruto real entre 1981 y 1988 son cercanos a cero, no ocurrió así en todas las ramas industriales.

A partir de 1985 es claro la formación en México de dos segmentos bien diferenciados de empresas. Uno pequeño pero fuerte, que busca la reconversión en diversas formas y otro, el de mayor tamaño, que permanece atrasado y no logra remontar la crisis.

El tamaño de las empresas es sin duda un indicador, ya que fueron las grandes empresas (multinacionales, privadas o paraestatales) las que se incorporaron a un proceso de cambio y modernización para elevar su productividad. Estas empresas han reducido costos, elevado su productividad e introducido nuevas tecnologías y cambios en la organización del trabajo (De la Garza, 1992).

Las grandes empresas privadas nacionales se ubican sobre todo en las ramas de comercio, bebidas y alimentos. También en la minería, petroquímica secundaria, cemento y celulosa. Por lo que se refiere a las multinacionales grandes, que son las que mejor han logrado salir de la crisis, se ubican en ramas de farmacéuticos, química, producción de maquinaria y equipo electrónico, autopartes y alimentos. Estas empresas son las que exportan la mayoría de las manufacturas mexicanas.

La reconversión industrial en las empresas multinacionales en México es sin duda la más profunda y, con excepción de la industria maquiladora, estas empresas emprenden un proceso de reestructuración productiva que se inicia con la apertura de las plantas terminales automotrices en 1981. A partir de entonces la industria trasnacional apunta a capturar el mercado externo y se reubica geográficamente con este fin. Se implementan tecnologías de punta, se busca fuerza de

trabajo nueva -factor muy importante como veremos más adelante-, se establece un nuevo esquema de las relaciones contractuales y sindicales, lo que afecta la organización del trabajo y su gestión (De la Garza, 1992).

Estos procesos tan intensos de reconversión en estas empresas, como por ejemplo las de autopartes, llevaron a que, en esta rama, de 300 empresas que existían en 1987, 93 eran ya competitivas en calidad y precio en el mercado externo. Otro aspecto interesante de este proceso y que ha agudizado la diferenciación del sector industrial, ha sido la introducción de tecnologías no convencionales como los robots y las grúas controladas por radio, por ejemplo en la planta Ford de Hermosillo, Sonora, al norte del país. En esta empresa el 95% de los puntos de soldadura lo realizan robots.

La maquila (industrias localizadas en su mayoría en la frontera norte y cuya producción total es para la exportación) a lo largo de este proceso también ha sufrido una diferenciación importante. Se puede decir que hay dos tipos: la tradicional que es intensiva en fuerza de trabajo y la de alta tecnología. En ambos casos y buscando elevar la productividad se ha introducido tecnología blanda como los círculos de calidad que involucran a los trabajadores de una manera individual y competitiva para lograr los "bonos de productividad" (De la O. Ma. Eugenia, 1994).

En cuanto a las formas de trabajo y los cambios en este proceso, se puede decir que en suma son las relaciones laborales flexibles y la casi nula intervención sindical el común denominador en las maquiladoras.

De acuerdo con lo que señala María Eugenia de la O, las innovaciones en la organización social y política son tan importantes como los cambios tecnológicos, ya que aunque fundamentalmente las estrategias de innovación son puestas en práctica por las empresas, el éxito de ellas depende de la actitud de los trabajadores tanto a nivel individual como colectivo.

Del análisis de los contratos colectivos en la industria maquiladora RCA en Ciudad Juárez Chihuahua, la misma investigadora concluye que en los mecanismos de revisión contractual es notable la ausencia de cláusulas que establezcan beneficios a largo plazo, como pudiera ser el mejoramiento del servicio urbano, la mejora en las condiciones de trabajo, incremento en los fondos de retiro, etc. En contraparte, adquieren relevancia cláusulas que sólo benefician al aparato productivo de la compañía y en ocasiones a los dirigentes sindicales (De la O Ma. Eugenia, 1994).

En general se puede decir que en las maquiladoras, sean reconvertidas o no, se ha creado un sindicalismo que permanece pasivo ya sea frente a las innovaciones tecnológi-

cas o a otras prácticas para elevar la productividad. Hay por parte de los sindicatos una total ausencia de contrapropuestas ante las medidas de reorganización de los procesos de trabajo.

En este mismo sentido, Jorge Carrillo concluye que en el sector de las maquiladoras se ha desarrollado un sindicalismo que cada vez responde menos a la función histórica de protección de los trabajadores que le había caracterizado. Concluye también que los distintos tipos de sindicatos en las maquiladoras han demostrado ser funcionales al nuevo modelo de relaciones laborales. En suma, un sindicalismo más débil en su capacidad de negociación con la empresa y más ajeno a los intereses inmediatos de los trabajadores (Carrillo Jorge, 1994).

En las empresas paraestatales el proceso de reconversión ha sido más lento y también más heterogéneo que en las transnacionales. En algunas empresas como Telmex y el sistema bancario, los cambios han sido drásticos. En estas se han introducido tecnologías de punta como digitalización y fibras ópticas, por mencionar algunas (De la Garza, 1992). También se han dado los cambios en la organización del trabajo y las relaciones laborales se han vuelto flexibles, aunque, a diferencia de las maquiladoras, en el caso de Telmex (teléfonos), el sindicato ha intervenido abiertamente tanto en el proceso de reconversión como en el de privatización de la empresa.

En otras áreas, como energía eléctrica, subsisten plantas muy modernas con otras de niveles tecnológicos muy diferenciados. Finalmente empresas como ferrocarriles no han intensificado procesos de modernización.

En lo que toca a las empresas privadas nacionales, los cambios también son evidentes y heterogéneos. Una parte de estas empresas se ha abocado a implementar procesos de reconversión con miras a la exportación. Ejemplos pueden ser la industria del cemento y una parte de la industria textil. En esta última, es claro el proceso de diferenciación, pues una parte se ha modernizado y se ha consolidado en el mercado externo y otra permanece en crisis y produce para un mercado interno deprimido (De la Garza, 1992).

Sea en la rama industrial que se quiera, el proceso de reestructuración productiva, heterogéneo y diverso como hemos apuntado, ha afectado de una manera significativa a los trabajadores. Los ha afectado "en un espacio importante de sus relaciones sociales: cambiando la manera de vincularse con las máquinas, con los supervisores y con sus compañeros de trabajo; transformando el sentido del trabajo" (De la Garza, 1992).

En esta oleada de cambios, las relaciones laborales

fundadas anteriormente en el puesto de trabajo con funciones rígidas y definidas ahora han pasado a definir funciones flexibles y movilidad interna. El obrero polivalente es el sujeto por excelencia en estos cambios. Esto se ha visto reflejado en los contratos colectivos de trabajo. Es en este espacio donde las relaciones flexibles han trastocado la cultura laboral, las costumbres, los reglamentos y las tradiciones. Se pasó de un modelo de contratación colectiva rígido a uno flexible (De la Garza, 1992).

La cultura laboral anterior puede definirse como aquella basada en el puesto de trabajo, con la garantía del salario y el empleo, en prestaciones claramente definidas, en antigüedad, primas vacacionales, etc. Todo ello sancionado en los contratos colectivos y prácticas sindicales. Ahora se ha pasado a la flexibilidad, a una cultura de la competencia, del individualismo y de la incertidumbre.

El choque cultural para la vieja clase, la que creció con el nacionalismo revolucionario, con los grandes sindicatos de industria, ha sido enorme (De la Garza, 1992). Subjetivamente lo han vivido como una derrota, conquistas perdidas, que los deja en muchos casos sin posibilidades de enfrentar los cambios, ni psicológicamente ni a través de sus organizaciones gremiales.

Los sindicatos pierden espacios importantes y algunos de ellos, que se han opuesto a la reconversión y flexibilización salvajes, han protagonizado graves derrotas (v. g. el sindicato independiente de la Ford). Otros sindicatos, como el de Telmex, han sacrificado muchos logros y han modificado cláusulas muy importantes de los contratos colectivos con el afán de permanecer y de incidir en los cambios y procesos de reconversión de la empresa, así como en su privatización.

Según De la Garza, el precio que ha pagado la clase obrera, además de la pérdida salarial de la década perdida, ha sido, a nivel subjetivo, su transformación como sujeto obrero. En este sentido señala que aparecen tres segmentos: la nueva clase obrera del norte, que siendo casi siempre de primera generación y sin tradición sindical, no ha sufrido ese choque subjetivo; otro grupo sería el de la vieja clase obrera que ha asimilado los cambios como profundas derrotas. Quedaría una mayoría de trabajadores que no han sufrido estos cambios en los procesos productivos y que su futuro es también incierto.

En este último punto no hay que olvidar que la pequeña y mediana industria nacional, en su gran mayoría, no pudo o no supo optar por los procesos de reconversión industrial. El cierre y quiebre de estas pequeñas y medianas industrias no ha sido en nada despreciable durante el último sexenio. Simplemente no pudieron soportar las presiones de la

apertura comercial. Los cierres y quiebres de empresas, no hay que olvidarlo, siempre dejan trabajadores en la calle.

La niñez en México

Para acercarse al tema de la niñez y sus derechos hay que definir qué se entiende por derechos de la niñez. Este concepto engloba al conjunto de derechos humanos cuya aplicación está dirigida a los niños de ambos géneros, en función de los cuidados y asistencia especiales que requieren para lograr un crecimiento y desarrollo adecuados dentro de un ambiente de bienestar familiar y social.

Entre los derechos consagrados tanto por instituciones nacionales e internacionales están, por ejemplo, el derecho a la nacionalidad, a un nombre, a la educación y a la seguridad social, además aquellos relativos a las condiciones de trabajo y a la administración de justicia especialmente dirigidos a menores.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, algunos artículos se consagran específicamente a los derechos de los menores. Por ejemplo, el artículo tercero establece que la educación que imparte el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él el amor a la patria y la conciencia de solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

El artículo cuarto habla de la igualdad jurídica, familiar, sobre salud, protección de menores y vivienda. El artículo dieciocho establece que los gobiernos crearán instituciones especiales para el tratamiento de menores infractores. El artículo 123 dice que queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de 14 años. Los mayores de esta edad y menores de 16 tendrán como jornada máxima seis horas.

A pesar de que constitucionalmente los derechos de la niñez se encuentran vertidos en las legislaciones del país y que además el gobierno de Salinas de Gortari ha suscrito con otros 70 países la Convención Internacional de los derechos de los niños, la situación real de los niños en México es deplorable. La ley es letra muerta en las cuestiones básicas para fomentar su desarrollo y crecimiento sano, así como en los aspectos de seguridad social y de integración plena al desarrollo del país. Nos referimos evidentemente a los niños en condiciones de pobreza y pobreza extrema con o sin familia.

El trabajo de los menores de edad

Según el censo de población de 1990, la PEA infantil era de 459.445 personas entre los 12 y los 14 años, lo que representaba el 7.3% de la PEA total del país para aquel año. La

población total entre esas mismas edades era de 6.302.971 niños. La misma fuente indica que por sectores el 35.32% es empleado u obrero, el 22.69% es jornalero o peón, el 17.88% es trabajador por su cuenta, un 13.66% se ocupa de otras actividades en negocios familiares sin remuneración y no especificado un 9.5%. El 30% de la PEA infantil dedica cerca de 41 a 48 horas de su tiempo semanalmente al trabajo, el 22% dedica de 25 a 40 horas a la semana y el 24% dedica más de 49 horas a la semana.

Fuera de los datos oficiales, es indiscutible la presencia de niños menores de 12 años laborando en las calles, en las fábricas, en los sectores informales de la economía, en talleres informales, en la agricultura, en domicilios particulares, en maquiladoras, en la construcción y en pequeños talleres como vulcanizadoras, cerrajerías y desempeñando oficios como plomero, carpintero, etc. (Cemexani, 1993).

La incorporación de menores a otras esferas laborales más estructuradas y que requieren de una mayor especialización, es casi nula debido a que en estos campos la acción sindical y la vigilancia de autoridades laborales es más estricta.

Las condiciones laborales de los niños se caracterizan por la explotación, el abuso y la indefensión ante patrones adultos, familiares o no, quienes aprovechan su fuerza laboral aumentando las cargas de trabajo y pagando salarios que en la mayoría de los casos no llegan ni al salario mínimo.

La explotación de menores no solamente se debe a los abusos de adultos externos al hogar; en el mismo medio familiar, los padres abusan de los niños al ocuparlos en actividades tales como el desempeño de oficios varios en pequeños talleres, venta de dulces, boleros, payasitos, limpia-parabrisas, lancheros, acordeonistas en una esquina o en el metro de Ciudad de México.

Son miles las ocupaciones a las que se destina a los niños, principalmente en las grandes zonas urbanas, donde al desarraigo, la indefensión, el maltrato, la carencia de identidades sociales y culturales, de educación y salud, se le suma, en la mayoría de los casos, la discriminación racial debido a que muchos de esos pequeños que deambulan por las ciudades, sin ser niños de la calle, son niños de origen indígena.

Es notable la presencia de pequeños trabajando como jornaleros golondrinos en los campos de cultivo de la costa del Pacífico, donde además de cubrir horarios de las seis de la mañana a las seis de la tarde y de recibir salarios inferiores a los de los adultos por las mismas cargas de trabajo, tienen que permanecer en contacto con pesticidas e insecticidas de alta peligrosidad. Es así que no sólo se están violando los convenios, leyes y tratados que protegen a los niños en sus

derechos laborales y de la explotación sino que además, en este caso, está en peligro su salud y desarrollo físico y mental. Al inicio de su vida están minadas sus potencialidades de crecimiento, seguridad, educación y desarrollo personal.

Los niños y las niñas de y en la calle

Uno de los resultados de la crisis económica y de las políticas neoliberales ha sido la desintegración familiar, el déficit de empleos y las migraciones del campo a la ciudad. Estas condiciones han hecho que se incremente el número de niños de y en la calle.

Estos dos grupos de población infantil se distinguen porque los niños en la calle conservan vínculos familiares, salen a trabajar para contribuir al ingreso familiar y asisten con cierta regularidad a la escuela. Mientras que los niños de la calle no tienen vínculos familiares o éstos son mínimos, duermen y viven en la vía pública y, desde luego, no asisten a la escuela o lo hacen muy esporádicamente (Ríos Galicia, 1991).

Aun cuando no existen cifras confiables sobre su número y sus características socioeconómicas, algunas fuentes afirman por ejemplo que en el Distrito Federal eran 500.000 los menores que componían estos dos grupos en 1990 (*Proceso*, N° 718, agosto 6 de 1990).

Otros afirman que de ellos, el 16% tienen entre 5 y 9 años de edad, el 63% entre 10 y 14 años, y que del total, el 15% son niños de la calle y el 83% trabajan en la calle. La mayoría de ellos mantienen vínculos con la familia, no son huérfanos de padre y madre, y no son abandonados (Soto López, 1991).

Entre las principales causas de este enorme problema social están la crisis económica y su manejo perverso en los últimos sexenios, lo que ha producido un déficit de empleo. Los padres de los niños que trabajan en la calle son generalmente desempleados o desarrollan actividades que no cubren sus necesidades básicas. En muchos casos, la falta de información sobre la planificación familiar aumenta el número de hijos no deseados que soportan el maltrato de su propia familia.

El hecho es que una parte significativa de la población no logra satisfacer sus requerimientos mínimos de empleo y bienestar social, ni en su lugar de origen ni en los lugares a donde emigran buscando mejorar su calidad de vida, generalmente, las grandes ciudades.

Toda la situación descrita da cuenta de que en esa población infantil no es respetado su derecho más primario: el derecho de ser niños, de crecer, de comer bien, de estudiar, de elegir, de jugar, de soñar, de ser amados.

Hablando de otros derechos, donde las violaciones pueden ser puntualmente detectadas, los datos son escasos (Comexani, 1993). Sin embargo, por los estudios que se han hecho al respecto, estos niños son víctimas de adultos que los inducen a la prostitución y al tráfico de drogas. Además, estos menores son víctimas de las constantes redadas, extorsiones, detenciones ilegales, hostigamiento y maltratos por parte de los representantes de la "ley y el orden".

Estos menores también son víctimas de la drogadicción, el alcoholismo y el tabaquismo. Sus condiciones de vida, su modo de sobrevivir, son para algunos sectores de la sociedad símbolo de delincuencia y vagancia.

Algunos programas gubernamentales tendientes a protegerlos y a integrarlos a sus familias cuando éstas existen, se han planteado brindarles un espacio seguro para su desenvolvimiento en la sociedad. Para ello se pretende capacitarlos en algún oficio (v. g. el programa MESE, menor en situación extraordinaria). Estos programas, según fuentes no gubernamentales, por lo general se interrumpen y no tienen un seguimiento que por lo menos permita conocer con precisión las circunstancias concretas en las que sobreviven, cuántos son y a qué se dedican. Tampoco son claros sus planteamientos de cómo resolver el problema, que de ninguna manera puede hacerse con programas asistencialistas y políticamente coyunturales.

Sin embargo, según el programa nacional de acción "México y la cumbre mundial de acción en favor de la infancia", en su segunda evaluación reporta que se realizaron estudios sobre los niños de la calle y en la calle. Según este reporte, se llevaron a cabo acciones de diversa índole que beneficiaron a 12.027 menores; se instalaron talleres para la capacitación en diversos oficios y se dice haber hecho un gasto de NS\$7.507.57 (Programa Nacional de Acción, 1993).

Las acciones institucionales están orientadas a cumplir con las recomendaciones hechas por y hacia los países firmantes de la convención internacional de los derechos de los niños, auspiciada por la ONI en 1989. Esta estableció una serie de principios a seguir en materia de salud, educación, saneamiento básico y atención a menores en situación extraordinaria.

En suma, los niños de la calle y también los niños en la calle, crecen en la desconfianza, con resentimiento, agresividad y frustración; sus cualidades humanas son minadas desde temprana edad y carecen de oportunidades para desarrollarse en el futuro.

Menores infractores

Los fenómenos de conducta antisocial de menores se han incrementado en un 65% de 1982 a 1991, año este último en que 35.467 menores fueron detenidos. Las edades de este grupo de infantes se distribuyen de la siguiente manera: de 6 a 14 años, el 26%; de 15 años, el 20%; de 16 años, el 24%; y de 7 años, el 30%. En cuanto a su escolaridad, el 11% son analfabetos; el 54% no terminaron la educación primaria; el 33% la secundaria y el 5% la preparatoria (Tocaven García, 1991).

Las causas por las que son detenidos, en orden de importancia, son: el robo, el intento de robo y daño en propiedad ajena, lesiones, homicidios, delitos contra la salud, violaciones, estupro y rapto.

Las violaciones contra sus derechos se dan en diversos niveles; ejemplo claro es que el procedimiento que se instruye a los menores es igual al procedimiento sumario que se sigue a los adultos; por ello los plazos para agotar los medios probatorios son insuficientes, dejando en indefensión al menor.

Cuando la conducta del menor es de tipo penal, el consejero decreta la sujeción al procedimiento o al tratamiento, no importa que la conducta del menor no sea de peligrosidad social, creando en el menor daños psicológicos y morales además del estigma social que cargarán sobre su espalda.

Las leyes por las que se rigen los procedimientos penales son el Código Penal del Distrito Federal y el Código Penal de la Federación, que están diseñados para infractores adultos, luego no consideran en grado de maduración ni las condiciones sociales específicas de los menores.

Las condiciones de detención son por lo común inadecuadas, como el confinamiento indiscriminado entre menores infractores de baja peligrosidad y de alta peligrosidad, y el insuficiente personal, desde los defensores de oficio y psicólogos hasta aquellos que atienden a las familias (Comexani, 1993).

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) reporta violaciones a los derechos humanos en el 40% de los 51 centros para menores infractores analizados por esta dependencia. Las violaciones van desde las condiciones de detención, la organización y el funcionamiento hasta el respeto general a los derechos de los menores.

Niños Indígenas

En México, según el censo de 1990, existen 5.282.347 indígenas mayores de cinco años, más 1.129.625 menores de cinco

años, los que en su conjunto representan el 7.9% de la población total nacional.

Aunque no existen datos confiables sobre la situación de la población indígena, de acuerdo con cifras oficiales, las diez principales causas de enfermedad entre los indígenas fueron: el 80% de origen infeccioso; el 59.8%, enfermedades respiratorias y el resto, infecciones intestinales, sarna y dermatomicosis. Por otro lado, la tasa de mortalidad de los indígenas es superior en 10% a la media nacional. Respecto a las muertes infantiles, principalmente en la población escolar donde los datos son más confiables, son del 12.8% frente al 4.8% a nivel nacional, agravándose esta situación cuando los municipios son de alta densidad indígena (Sepúlveda Jaime, 1992).

Indígenas

La pobreza en México alcanza a más de 30 millones de sus habitantes. Las comunidades indígenas son las más afectadas por estas circunstancias, además de aquellas debidas a la falta de respeto de sus tradiciones y sus formas de convivencia.

En el país, el 70% de los indígenas viven en municipios rurales. La carencia de fuentes de empleo, remuneración, bajos ingresos y escasez de servicios públicos afecta al 96.5% de la población rural indígena.

Las condiciones de marginalidad en general son altas; se considera de alta y muy alta marginalidad los 637 municipios con más del 30% de población indígena. El analfabetismo, la desnutrición, la baja esperanza de vida y la morbilidad se elevan por arriba de los promedios nacionales cuando se trata de comunidades indígenas.

En el aspecto penal, en 1990 se registró la existencia de 6.325 presos indígenas, de los cuales el 70% no había sido sentenciado y la mitad de éstos permanecían detenidos más allá del tiempo límite establecido por la ley. En los casos monolingües, la mayoría no recibió el apoyo de un traductor, ni contaron con una adecuada defensa.

Según fuente oficial se reconoce que en materia agraria el rezago es particularmente agudo. Asimismo, en cuestiones laborales, en el mismo documento se señala que los indígenas que se desempeñan como jornaleros agrícolas, empleadas domésticas y en trabajos temporales no reciben protección, además de que sus salarios son por lo general inferiores al mínimo (El INI y la promoción de la justicia para los pueblos indígenas, 1993).

Los derechos culturales de los pueblos indígenas están subordinados a la forma como se les ha insertado en la

conformación del Estado nacional. En efecto, las condiciones ideológicas al respecto toman a los indígenas como minoría, como sector atrasado, además de considerárseles menores de edad frente a los procesos de modernización. Así, sus condiciones culturales y políticas como pueblos son de subordinación, explotación y discriminación.

Desde esta perspectiva, los indígenas en México carecen de control sobre sus medios de producción, el usufructo y posesión de sus medios naturales de producción y un trabajo justamente remunerado. Están canceladas las vías para ejercer, por sus propios medios y prioridades, la administración de sus recursos y sus problemáticas particulares, además de que su participación institucional y política no cuenta con canales reales y efectivos de representación (Artis y Bate, 1991). Estas carencias derivan parcialmente de la falta de referentes significativos en cuanto a los derechos colectivos.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) ha considerado como prioritarias a las etnias del país. Así, en el estricto marco de sus acciones, ha constituido la Coordinación de Asuntos Indígenas y se les da un trato especial en la Dirección General del Programa Penitenciario.

Desde 1990, fecha de creación de la CNDH, hasta 1993 se han emitido 36 recomendaciones, 22 referidas a denuncias de tipo penal, seis a denuncias de tipo agrario y las ocho restantes a centros de readaptación social. Más adelante se hará referencia específica al papel de esta Comisión en el conflicto militar de Chiapas de 1994.

En el estado de Chiapas existen nueve grupos étnicos (Tzeltal, Tzotzil, Chol, Tojolabal, Zoque, Mame, Mocho, Lancadón y Ckchiquel) asentados en alrededor de 4.400 ejidos o comunidades de 67 municipios. La población indígena en el estado representa el 27.2% de la población total del estado, es decir 958.936 personas.

Según analistas, los índices de pobreza en este estado son los más altos del país en términos de educación, salud, alimentación, servicios, vivienda y comunicaciones. Asimismo, es una región de grandes contrastes sociales, de desigualdades, de distintas tradiciones culturales, lo que hace todavía más compleja la situación.

Por otro lado, en el estado conviven organizaciones agrarias con una larga tradición de lucha por los derechos campesino-indígenas, combinadas con tendencias racistas, elitistas y justificadoras y defensoras, bajo cualquier circunstancia, de privilegios profundamente arraigados entre los propietarios agrícolas, sobre todo ganaderos, muy vinculados con las elites políticas que han gobernado el estado. Cabe señalar que durante la gestión de los gobernadores Absalón Castella-

nos y Patrocinio González, la represión a los indígenas, opositores, políticos y homosexuales se acentuó significativamente (Hirales, 1994).

En 1982 asumió la gubernatura del estado el general Absalón Castellanos Domínguez. Durante su gestión se registraron sistemáticamente violaciones a los derechos humanos. Sólo durante 1983 se dieron 100 expulsiones violentas y 20 campesinos asesinados.

Amnistía Internacional cuestionó las cifras oficiales respecto a la defensa y respeto de los derechos humanos en el estado, mas, sin embargo, el entonces presidente Miguel de la Madrid criticó ese escepticismo con las cifras oficiales y juzgó que Amnistía Internacional actuaba con falta de objetividad. No obstante, la gestión del general Castellanos estuvo plagada de violaciones, que sumaron 717 (Tamayo Flores-Alatorre, 1994).

Entre otras violaciones generadas durante esa gestión, la violación del voto fue sistemática. La imposición de autoridades, desde el mismo general Absalón Castellanos hasta presidencias municipales, fue y es una constante. Sólo entre 1985 y 1987 se registraron 55 conflictos electorales a nivel municipal (Tamayo Flores-Alatorre, 1994). Además, debido al carácter racista y discriminatorio de las políticas de este gobernador, las desigualdades entre propietarios e indígenas se acentuaron.

Con un porcentaje de abstención del 44.6% del electorado, en 1989 asume la gubernatura Patrocinio González Garrido, miembro de la elite estatal y personaje cercano al grupo del también recién electo Carlos Salinas de Gortari en la presidencia de la República.

Durante la gestión de González Garrido, no termina pues fue nombrado durante el salinismo secretario de gobernación, sólo entre 1990 y 1991 se sumaban 20 violaciones a los derechos humanos.

El gobierno de González Garrido reformó el código penal del estado para darle un mayor tinte represivo. Durante su mandato se reprimió a los disidentes políticos y a los opositores sociales de sus políticas de gobierno, a quienes se les dio trato de delincuentes y enemigos. Por ejemplo, los asesinatos de los dirigentes de la CIOAC, organización campesina independiente en el estado, Sebastián Pérez y Andulio González, a manos de las guardias blancas de caciques, quedaron impunes (Polo, 1994 e Hirales, 1994).

El 1º de enero de 1994 -fecha de inicio del Tratado de Libre Comercio- comenzó un levantamiento guerrillero en la región. La organización militar de base social campesino-indígena tomó por nombre Ejército Zapatista de Liberación Nacio-

nal. Este ejército tiene sus raíces territoriales en los municipios de Ocosingo, Altamirano y Las Margaritas. La extensión de los tres municipios es de 1 millón 700 mil hectáreas (aproximadamente el 22.7% del territorio del estado) con alrededor de 281 mil habitantes (7% de la población de Chiapas). Esta región es conocida como Las Cañadas. La composición de los tres municipios es de 600 mil hectáreas de tierras bajas de la selva lacandona, inútiles para las actividades agropecuarias; 250 mil hectáreas de terrenos fértiles y 800 mil de la zona de Las Cañadas, consideradas como inhóspitas.

La población indígena que habita Las Cañadas de la etnia tzeltal llegó allí alrededor de los años cincuenta, huyendo de la esclavitud, la explotación, la violencia, la pobreza y la presión demográfica. Fueron materialmente expulsados de las fértiles tierras de los Altos de Chiapas por ganaderos y finqueros apoyados por organizaciones paramilitares.

Durante el conflicto armado y las negociaciones entre el Gobierno y el Ejército Zapatista han resurgido con mayor fuerza las problemáticas especiales de los derechos humanos de los pueblos indígenas, no sólo en su aspecto de garantías individuales sino también respecto a los derechos colectivos como derechos humanos, y la falta de voluntad política del gobierno del presidente Salinas de Gortari y de las elites económicas y políticas del país y de la región por respetar esos derechos. El respeto a sus tradiciones, a sus formas comunales de organizar y decidir, en suma, el derecho a ser diferentes y ser respetados, está hoy día, después de 500 años, en el horizonte inmediato de la agenda política del próximo gobierno.

Debido al conflicto en Chiapas, la CNDH creó, el 7 de febrero de 1994, un programa permanente en Los Altos y la selva de Chiapas. La intención de este programa está dirigida a realizar investigaciones sobre presuntas violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado y aquellas que se presenten con posterioridad, y a prestar atención a la población a fin de que los involucrados en el conflicto respeten la vida, las libertades, posesiones y derechos de la población civil. De la misma manera, y paralelo al programa ya citado, surge un programa permanente de orientación, difusión y capacitación sobre derechos humanos en la región del conflicto.

En mayo de 1994, el Programa Permanente en los Altos y la selva de Chiapas había recibido un total de 274 quejas por presuntas violaciones a derechos humanos, todas relacionadas con el conflicto armado. Estas quejas involucraban a un total de 889 agraviados.

Las quejas fueron principalmente por desapariciones, tortura, homicidio, detención arbitraria, lesiones, abuso de autoridad, amenazas e intimidación, falsa acusación, robo,

privación ilegal de la libertad, daño en propiedad ajena, limitaciones a la libertad de tránsito, ataques aéreos, confiscación de bienes, secuestro y allanamiento de morada, entre otras.

Las quejas se han presentado por actos realizados por el Ejército Mexicano y suman en total 89. De ellas, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional ha presentado 31; presidencias municipales, 12; otro tipo de quejas involucra a servidores públicos de la Procuraduría General de la República, empleados y agentes judiciales del gobierno del estado y a un exgobernador.

Mujeres

Son diversos los aspectos que hay que considerar cuando se trata de la situación de los derechos de las mujeres. En el campo laboral, familiar, social, político y cultural existen demandas que por incumplidas o soslayadas son las más apremiantes para ser consideradas como prioritarias en los procesos de modernización.

La demanda de las mujeres de la comunidad internacional es que sus necesidades se vean reflejadas en instrumentos y mecanismos de protección y promoción de sus derechos, y que su negación sea considerada como una violación a los derechos humanos (*Doble Jornada*, 1993).

La violencia sexual, la discriminación de género, el acceso a puestos relevantes, la marginación, la salud, la educación y el trabajo, siguen siendo luchas constantes de las mujeres a pesar de ser ellas casi la mitad de la población mexicana -42 millones 803 mil 884-, el 49% de un total de 86 millones (*Doble Jornada*, 1990).

Otras cifras nos ayudarán a caracterizar la suma de desigualdades que viven las mujeres:

De los 36 millones de mujeres en el mercado laboral de América Latina y el Caribe en 1985, el 57% se concentraba en dos países: Brasil con 38% y México con 19%. En cuanto a la economía informal en México, las mujeres representan entre el 51 y 62% de los empleados en el sector, incluyendo al servicio doméstico. Respecto a la participación de la mujer en la industria maquiladora, ellas representan el 84%. Más del 50% de las mexicanas tienen una experiencia laboral en la industria y en la propia maquila.

Para 1991, la Población Económicamente Activa (PEA) representaba 9.6 millones de mujeres, la mitad constituida por mujeres de 30 años. Sin embargo, la tasa de desocupación abierta femenina era del 3.4% y la masculina del 1.7%.

Los contrastes en cuanto a las diferencias y oportunidades de desarrollo profesional de las mujeres son notorios.

Así, por ejemplo, en el trabajo doméstico las mujeres representan el 96.6% y en puestos de funcionario apenas ocupan el 19.4% de todos los puestos de esta índole (*Doble Jornada*, 1993).

En México, entre 1976 y 1987, se registró un incremento de 21 a 32% de las mujeres mayores de edad, unidas y con hijos, que ingresaron al sector laboral.

Otro dato significativo es que en nuestro país el 90% de las mujeres son agredidas sexualmente por sus superiores en forma explícita o implícita (*Doble Jornada*, 1993).

Según la CEPAL, la creciente participación de las mujeres en el trabajo remunerado es una tendencia estructural que seguirá aumentando sin importar la situación en la que se desarrolle. Las causas evidentes de este fenómeno son los cambios culturales que se han dado en la región respecto a la valorización del trabajo remunerado de las mujeres, a los procesos de urbanización y modernización, y a una creciente demanda educativa de parte de las mujeres. Otros factores que contribuyen son la crisis económica que ha conjuntado fenómenos como el deterioro de la calidad de vida, el aumento de los hogares en pobreza y pobreza extrema, y un gran número de hogares con jefatura femenina.

Estos son factores que contribuyen a la incorporación de la mujer a la esfera laboral, lo que no ha acarreado la incorporación a la legislación del país y a los sistemas de seguridad social modificaciones que den condiciones de igualdad y oportunidades reales de incorporarse al trabajo remunerado (CEPAL, 1991).

Es así que la equidad está vinculada a los aspectos de la intervención de la mujer en el desarrollo a través de una participación igualitaria en el trabajo, la educación y la actividad sociopolítica, además de las transformaciones culturales, económicas de redistribución y provisión adecuada de servicios sociales.

Dentro de los aspectos que han afectado particularmente a las mujeres de la región está la disminución de la inversión pública en los sectores sociales, afectando las fuentes de empleo que tradicionalmente ocupaban las mujeres en el sector público, además de repercutir en la disminución de los servicios públicos en especial en el área de la salud materno-infantil.

Las políticas de ajuste que se han venido dando en la economía del país, bajo la forma de ajuste invisible, afectan directamente a las mujeres reflejándose en el aumento de las horas de trabajo y en el deterioro de las condiciones de salud. Cabe señalar que se ha registrado una relación positiva entre hogares con jefatura femenina y pobreza; así, el aumento de la

pobreza ha afectado proporcionalmente más a las mujeres que a los hombres (CEPAL, 1991).

Es frecuente que mujeres embarazadas sean rechazadas para cubrir una plaza laboral, debido a su situación de gravidez. Asimismo se sabe de mujeres que fueron despedidas por el sólo hecho de resultar embarazadas. La lógica del empresario es maximizar el rendimiento laboral y reducir al extremo todo tipo de prestaciones sociales, de tal modo que los costos de producción se reduzcan y les permitan acceder con mayores ventajas a la competencia del mercado internacional.

La violencia en contra de las mujeres es un fenómeno mundial que abarca todos los espacios de la vida pública y privada. Es en este último ámbito donde se reproducen las relaciones de poder que la mujer padece en los espacios de lo público.

En el micromundo familiar y cotidiano la violencia se traduce en maltrato, abuso sexual, discriminación, casi siempre ocultos debido, entre otras razones, a una cultura falocéntrica que da más veracidad y autoridad a la palabra masculina sobre la femenina, y a procesos judiciales indignos, deshonestos y carentes de toda calidez para enfrentar situaciones de extrema delicadeza moral y psicológica.

Sin embargo, los derechos de las mujeres también corresponden a un marco de libertades civiles y al cumplimiento de derechos sociales, económicos y políticos, como salud, trabajo, recreación, etcétera.

Existen ya múltiples esfuerzos en este sentido. Numerosas son las instituciones y los programas relacionados con el tema de la violencia contra las mujeres, tanto de carácter institucional como a nivel de organismos no gubernamentales.

El derecho a la salud es una de las problemáticas más demandadas por las mujeres. Problemas como embarazos en adolescentes, abortos inducidos, muertes por complicaciones posparto, cáncer, por citar sólo algunos, son problemas de salud pública presentes en las mujeres que, en general, son causados por las condiciones de vida en pobreza y pobreza extrema.

Por un lado los servicios públicos de salud son ineficientes y, por otro, la prohibición del aborto obliga a muchas mujeres a recurrir a los servicios de comadronas quienes las atienden en condiciones de salud infrahumanas. Los daños psicológicos, físicos y morales debido a estas prácticas son indelebles, cuando no producen la muerte física.

El derecho al libre albedrío sobre su cuerpo ha sido una demanda constante de organizaciones de mujeres, principalmente de organismos no gubernamentales y de partidos

políticos. La despenalización del aborto se concatena con principios básicos sobre la decisión de las mujeres sobre su cuerpo.

Se calcula que anualmente en México existe un millón y medio de abortos que son, mayoritariamente, de mujeres que viven en malas condiciones de vida, que apenas terminaron la primaria y que, sin generalizar, los motivos que las llevaron a abortar fueron de tipo económico (*Doble Jornada*, 1990).

El embarazo entre adolescentes, a falta de una educación sexual responsable, es un problema al que todavía falta mucho por resolver. En México, la población de mujeres adolescentes -de los 10 a los 18 años- es de 10 millones 62 mil 945, lo cual representa un porcentaje de 25% con respecto al total de la población femenina, según el Censo de 1990.

Actualmente, en México existe una tasa de 300 gestaciones por cada mil mujeres entre los 15 y los 19 años de edad; en Canadá, Australia e Inglaterra, y a manera de comparación, existen entre 50 y 60 casos por cada mil adolescentes (*Doble Jornada*, 1992).

El 40% de los embarazos en las adolescentes terminan en abortos, representando el 26% del total de abortos de la población que lo practica; también tienen 20 veces más probabilidades de morir a consecuencia de un evento obstétrico.

Un aspecto especial a considerar con relación a los derechos de las mujeres, son las mujeres indígenas. La mujer indígena se incorpora a las tareas hogareñas desde los cuatro años de edad, con el cuidado de los hermanos, el cuidado de los animales e, incluso, el trabajo directo en el campo.

En la mujer indígena no sólo recaen las consecuencias de la crisis económica y de las políticas de ajuste, sino también las tradiciones culturales de las etnias a las que pertenecen, que no les ofrecen muchas alternativas de decidir por su propia vida.

Por ejemplo, en el estado de Guerrero es común la práctica de matrimonios convenidos entre los padres y el pretendiente. Las jóvenes son entregadas al hombre sin siquiera solicitar su autorización. Otras prácticas son aún más violatorias de los derechos de estas mujeres pues se han dado casos de venta de niños y niñas.

Todavía falta mucho por hacer en materia de derechos humanos para las mujeres. El hecho de sacar a lo público que la violencia hacia las mujeres no es un asunto privado, ha avanzado aceleradamente en la reflexión que concluye que esa violencia afecta los derechos humanos de las mujeres.

En julio de 1993 la CNDH acordó la creación del Programa Asuntos de la Mujer. El Programa tiene como objetivo el estudio, la protección, la promoción y la divulgación de

los derechos humanos de las mujeres con base en las problemáticas propias de género.

Durante el período de julio de 1993 a mayo de 1994, la CNDH recibió un total de 51 quejas por presuntas violaciones a los derechos humanos de las mujeres. Entre ellas destacan, negligencia médica, abusos de autoridad, dilación en la procuración de justicia, hostigamiento sexual, tortura, denegación de justicia y cohecho, entre otras.

Las autoridades señaladas como responsables fueron: el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la Procuraduría General de la República, la Policía Federal de Caminos y Puertos, entre otras.

Cabe mencionar que de los 51 expedientes radicados, 30 fueron resueltos y 21 se encontraban en trámite en mayo de 1994.

**El papel
de la Comisión
Nacional
de Derechos
Humanos**

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue creada en 1990. Esta es la institución que se encarga de vigilar la defensa de las garantías individuales, para lo cual se le dotó de atribuciones y facultades especiales, entre las que se pueden mencionar las siguientes:

- proponer reformas o adiciones que se juzguen como indispensables en materia de protección y defensa de los derechos humanos;
- proponer una política nacional respecto al respeto y defensa de los derechos humanos;
- crear programas y llevar a cabo acciones que impulsen el cumplimiento dentro del territorio nacional de los tratados o convenios internacionales firmados por nuestro país.

Cabe señalar que a partir de la creación de la CNDH se han establecido comisiones estatales de protección de estos derechos. Tanto la CNDH como las comisiones estatales, así como la del Distrito Federal, tienen como función formular recomendaciones públicas y autónomas, así como denuncias y quejas ante las autoridades respectivas, es decir ministerios públicos, autoridades y funcionarios de las dependencias públicas, juzgados y gobernantes. Sin embargo, estos organismos no tienen competencia alguna respecto a asuntos relacionados con elecciones, con conflictos de orden estrictamente laboral y jurisdiccionales.

La CNDH enfoca sus esfuerzos a tutelar la libertad personal, la integridad física y moral de los habitantes del país. Entre sus aportaciones se encuentran las adiciones a la

legislación nacional respecto a las conductas y responsabilidades de funcionarios tanto de la esfera judicial como civil; recomendaciones de diversa índole principalmente respecto a procesos judiciales, que no han sido cumplidas cabalmente, sobre abusos de autoridad, detenciones ilegales, tortura de detenidos y recomendaciones respecto a condiciones carcelarias y rehabilitación de menores y de enfermos mentales.

Un caso especial en el que ha intervenido la CNDH es el conflicto militar de Chiapas, donde su mediación pública ha servido de árbitro entre las partes en conflicto (Ejército Zapatista de Liberación Nacional-Gobierno Federal), aunque asumiendo un cariz de representante o portavoz de la parte oficial.

En este conflicto la CNDH ha formulado recomendaciones tanto para el ejército oficial y el gobierno de Chiapas como para el EZLN, respecto a presuntas violaciones de los derechos humanos.

En resumen, el papel de la CNDH ha sido el de un vigilante moral sobre el comportamiento, deberes y responsabilidades de autoridades judiciales y políticas, y en casos extraordinarios como el de Chiapas ha mostrado la dependencia de nacimiento respecto a la Presidencia de la República, pues se ha convertido en portavoz de las propuestas oficiales para desanudar los problemas que interrumpieron el diálogo.

Por otra parte la CNDH por su estructura institucional no tiene funciones sobre otro tipo de derechos como los culturales, económicos y políticos.

Conclusiones De todo lo anterior no es difícil concluir dos cuestiones que parecen centrales.

La primera, y más importante, es que en México no existe un estado de derecho pleno. El uso de la ley es por lo general un uso político y viciado que impide un marco de legalidad donde los derechos puedan ser respetados y los individuos a nivel particular o colectivo puedan hacerlos respetar. De hecho en México la ley se da *ex post* el acto mismo y en realidad sólo legitima una negociación (Castañeda Fernando, 1992).

De ahí que aunque muchos de los derechos económicos, sociales y culturales a los que se hizo referencia están de hecho contemplados en la Constitución, ello de ninguna manera garantiza que se cumplan y respeten.

En cuanto a las políticas neoliberales instrumentadas abiertamente a lo largo de los dos últimos sexenios (Miguel de la Madrid y Carlos Salinas), se ha mostrado cómo esos procesos de modernización salvaje han afectado a amplios sectores de la población en sus derechos más elementales, como tener los medios que garanticen la sobrevivencia. Ha-

blar de una vida digna, que contemple cubrir las necesidades básicas y se extienda al derecho a la educación, la salud, la recreación, etc., es más que una utopía en México en el umbral de un nuevo milenio.

La modernización no ha sido un proceso completo ni incluyente; todo lo contrario, ha sido un proceso muy diferenciado que en el terreno económico ha beneficiado a las altas cúpulas empresariales. Recuérdese el famoso "cuarto de al lado" durante las negociaciones para la firma del tratado del libre comercio, que fue ocupado por las cúpulas de las distintas ramas económicas. Los acuerdos fueron cupulares y lejos de romperse los monopolios por las condiciones de competencia, éstos salieron fortalecidos por los tiempos y las condiciones específicas de negociación (v. g., Telmex).

El proceso de apertura comercial no se inició en el sexenio de Salinas. El proceso es más antiguo, pero no permitió llevar adelante una modernización productiva en todas las ramas económicas. En este sentido es quizá el campo el sector que se ha visto más afectado por la apertura comercial, sin contar con los ejidatarios y pequeños productores con políticas profundas que permitiesen la modernización de sus cultivos. Paradójicamente, las políticas de apertura comercial se han acompañado siempre con otras políticas en el campo para dar un poco de aire a productores desesperados por el alza de insumos, el recorte de créditos, la liberación de precios de garantía y, en muchas ocasiones, las inclemencias climáticas.

Programas como Pronasol, Procampo, continúan con la línea paternalista y asistencialista del Estado de distribuir recursos en situaciones difíciles; fondos de paso que resultan siempre insuficientes. Por un lado se les suelta a las condiciones del mercado externo y de competitividad desleal y, por el otro, se sigue manteniendo la pauta asistencialista y el trato de menores de edad.

En esa situación, donde no existen condiciones de competitividad, la apertura de mercado sólo ha favorecido a algunos productores de las zonas más tecnificadas y ricas del país, como el noroeste.

Las modificaciones al artículo 27 tampoco han traído la inversión privada masiva que se buscó fomentar con esa medida. El problema del campo, hoy día ya no es el reparto o la pulverización de los predios sino la enorme cantidad de mano de obra que no tiene oportunidad de emplearse ni en el campo ni en las ciudades.

En el mundo de la fábrica, en las empresas, el escenario no es muy diferente. Hemos visto cómo sólo una minoría de las industrias han entrado al proceso de reconversión industrial para lograr elevar la productividad y tener calidad

competitiva en el exterior. El cierre masivo de pequeñas y medianas industrias dan cuenta también de un proceso heterogéneo y excluyente. Además, recuérdese que el proceso más profundo de reconversión se llevó a cabo en México en condiciones de no crecimiento económico.

Para los obreros el panorama ha sido también difícil. Mantenerse en el trabajo los ha obligado a asumir cambios drásticos en su cultura laboral que incluyen sus formas de organización, las relaciones con la empresa y la pérdida de sus contratos colectivos. En las ramas donde existía una fuerte cultura sindical y de resistencia, el golpe ha sido brutal. Hoy resulta que no hay garantía para el empleo ni para el salario. La incertidumbre, el individualismo y la competitividad salvaje han venido a sustituir una cultura laboral donde el horizonte era colectivo y más solidario.

Los obreros "reconvertidos" han tenido que adaptarse a las condiciones flexibles de las empresas, elevar su productividad y "agradecer" que, al menos, tienen trabajo y que la fábrica no ha cerrado.

En el caso de las maquiladoras, se vio cómo se gestó un sindicalismo funcional a las empresas con una influencia casi nula en los procesos de reconversión llevados a cabo en éstas.

Lo anterior en el marco de una década donde la tendencia del salario fue decreciente y empujó a buscar toda clase de estrategias para la sobrevivencia; trabajos informales de todo tipo han surgido en este período.

Los derechos de los niños no solamente deben ser respetados en cuanto a su integridad física, sino que se deben crear las condiciones sociales y económicas para garantizar su pleno desarrollo.

Se ha dado un paso importante al firmar la Convención sobre los Derechos del Niño en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, al establecerse la obligación de los países firmantes de llevar a cabo tareas que se concatenan claramente con los derechos económicos, políticos y sociales de la humanidad entera, es decir, aquellos relacionados con la salud, la educación, la recreación, etcétera.

Sin embargo, si nos ubicamos en la realidad de los diversos sectores de niños, fácilmente podremos constatar que falta mucho por hacer para que se satisfagan con plenitud sus derechos.

En la calle hay miles de niños trabajando y sobreviviendo. Las causas por las que están ahí son múltiples y variadas. Sin embargo, el mayor peso lo tienen las políticas de ajuste que han empobrecido a las familias y han desarticulado las tradicionales formas de organización familiar; asimismo se han reducido los espacios institucionales que los protegían y

les daban las oportunidades para enfrentar los avatares de esta vida. El hecho que no existan cifras oficiales al respecto, aunque ya se han hecho algunos esfuerzos, es una muestra más del poco interés por proponer medidas efectivas para solucionar esta problemática.

En México por cada niño que vive integrado a una vida familiar y escolar hay otro que ha sido expulsado de esos núcleos. La atención real de los niños debe fundamentarse en la convicción de que todo niño es un sujeto de derechos propios que debe gozar de garantías jurídicas para su supervivencia y desarrollo pleno, no importando las características y posibilidades de sus familias. Debe existir una estructura institucional y jurídica para que cuando la familia falte se pueda responder por el niño y asegurar que sus derechos fundamentales sean cumplidos de manera plena.

Dentro del marco que debería darse para cumplir con esas prioridades, se hace necesario elaborar un censo nacional de niños en situaciones especiales, a fin de asegurarles atención en salud y alimentación; así como realizar cambios en los códigos civil y penal, que permitan una atención adecuada para los menores infractores.

En cuanto a la niñez indígena deberán crearse programas especiales que respondan a las necesidades más urgentes en cuanto a salud, educación y derechos culturales a fin de que su incorporación a la dinámica nacional sea en condiciones igualitarias y se asegure su supervivencia física, el derecho a una identidad, basado en sus tradiciones culturales.

Los derechos humanos involucran de manera sustancial a las mujeres. La violencia contra las mujeres es disminuir o limitar sus derechos políticos y ciudadanos, es la explotación sin medidas en el trabajo en maquiladoras y en cualquier otro espacio laboral.

Violentar los derechos de las mujeres significa la presencia de 20 millones de ellas en la pobreza, así como el que el diseño de programas de población sea impuesto sin tomarlas en cuenta.

En México los procesos de modernización, tanto en el sector productivo como en el público, han provocado que los servicios que se brindaban a la madre trabajadora y a su familia se hayan reducido significativamente por lo cual la magnitud de mujeres trabajadoras que necesitan servicios de salud y atención a menores rebasa la capacidad de las instituciones creadas en el país.

En términos de salud, violentar los derechos humanos de las mujeres es negar sus derechos de género; el derecho a la salud materna, el derecho a decidir sobre su cuerpo y el

derecho a decidir el momento y el número de hijos que se desea tener de una manera libre.

En otros espacios las garantías de las mujeres son violentadas a través del hostigamiento sexual en el trabajo, la violencia sexual y el maltrato que sufren en la familia tanto por los padres como por sus esposos, así como la corrupción que ejercen los cuerpos policíacos, tribunales y jueces que soslayan estas problemáticas por cuestiones morales principalmente.

En el aspecto político, el relegamiento de las mujeres en los procesos electorales y la cada vez más pequeña participación en los órganos de decisión políticos han sido evidentes en tanto que, en todos los partidos, redujeron proporcionalmente el número de candidaturas femeninas a los órganos de representación.

A pesar de que existen instrumentos internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, lamentablemente la realidad que apreciamos día a día nos llama a reflexionar y a cuestionarnos sobre el hecho de que en México no existen condiciones para que la mujer trabaje y sea madre. La mujer trabajadora se encuentra en una situación de desventaja ante el hombre en cualquier situación, sea ésta de índole familiar o laboral.

Quizá la población que más ha visto la violación de sus derechos humanos son los indígenas. Las condiciones de vida de los indígenas son las más pobres del país. La llamada modernización económica los ha considerado menos que sujetos participantes, como objetos excluidos, como un sector de la población que sobrevivirá a través de estrategias de autoconsumo y, si lo logran, manteniendo sus actuales condiciones de vida. De hecho, los indígenas del país están fuera de las estrategias de desarrollo nacional; la tendencia implícita a su exclusión es la desaparición de esta población.

La rebelión indígena encabezada por el Ejército Zapatista ha sacado a la luz una serie de contradicciones en los procesos de integración a la economía mundial y una supuesta modernización con la existencia de sectores sociales que ni quieren ni les pertenece el proyecto nacional y transnacional de las elites políticas del país.

El agotamiento de las esperanzas, las injusticias acumuladas y la tendencia al exterminio, les condujeron a tomar las armas para defender y exigir su incorporación real y democrática a la nación, así como el respeto a su cultura y autodeterminación como pueblo.

El problema de las mujeres como el de los indígenas en nuestro país rebasa el espacio de las negociaciones puntua-

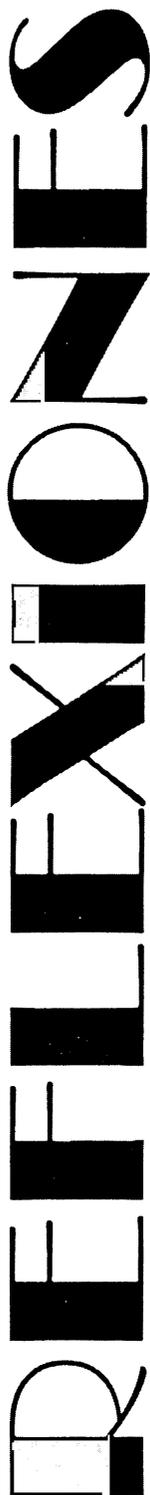
les. El derecho a ser respetados, valorados e incluidos como diferentes, pone el dedo en la llaga en un sistema autoritario y patriarcal. El reclamo de sus derechos es un reclamo al sistema en su conjunto y no una graciosa negociación y una dádiva por parte del Estado. Sus luchas son de mucho más largo aliento.

- Bibliografía** Artis, Gloria y Bate, Felipe, "Sobre los derechos culturales de los indígenas", fotocopias, 1991.
- Carrillo, Jorge, *Dos décadas de sindicalismo en la industria maquiladora de exportación*, Colección Las Ciencias Sociales, UAM-Iztapalapa, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1994.
- Castañeda Sabido Fernando, "Crisis del corporativismo y del cálculo social en México", en: Luna Matilde y Pozas Ricardo, *El corporativismo en una época de transición*, Iisunam, México, 1992.
- Censo Nacional de Población, Inegi, 1990.
- Comexani, 2º Informe sobre los derechos del niño y la situación de la infancia en México, México, D.F., noviembre de 1993.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos, Informe anual, mayo 1993-mayo 1994, México, 1994.
- Concha Malo, M. (coord.), *Los derechos políticos como derechos humanos*, La Jornada Ediciones, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, México, 1994.
- De la Garza Toledo, Enrique, *Reestructuración productiva y respuesta sindical en México*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, División de Ciencias Sociales y Humanidades-UAMI, México, 1993.
- "Reestructuración productiva, estatal y de los sujetos obreros en México", en: *Crisis y sujetos sociales en México*, Enrique de la Garza Toledo (coord.), vol. 1, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
- De la O. Martínez Ma. Eugenia, *Innovación tecnológica y clase obrera*, Colección las Ciencias Sociales, Editorial Miguel Angel Porrúa, UAM-Iztapalapa, México, 1994.
- Díaz Müller, Luis, *Manual de derechos humanos*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Colección Manuales, México, 1991.
- Diego Quintana, Roberto S., "Las razones, los sentidos, la fe y la reforma al artículo 27 constitucional", en: *Cuadernos Agrarios*, Nueva Epoca, Núms. 5-6, mayo-diciembre 1992.
- El Instituto Nacional Indigenista y la promoción de la justicia para los pueblos indígenas de México, INI-Sedesol-Solidaridad, México, 1993.

- Herrendorf, Daniel, *Derechos humanos y viceversa*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1991.
- López Monjardín, Adriana, "Los campesinos ante la crisis: Crónica de una derrota", en: *Crisis y sujetos sociales en México*, Enrique de la Garza Toledo (coord.), vol. 1, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades-UNAM, Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1992.
- Ríos Galicia Marisol, Los niños de la calle: "¿llegarán a ser futuros ciudadanos, motor del progreso y pensamiento del porvenir?", en 4º Foro-Congreso Los Derechos de los Niños, Memoria 1991, DIF-Puebla, México, 1991, págs. 91-96.
- Soto López, América, "Los niños en y de la calle: principales causas", en 4º Foro-Congreso Los Derechos de los Niños, Memoria 1991, DIF-Puebla, México, 1991, págs. 85-89.
- Segunda Evaluación, Programa Nacional de Acción, México en la Cumbre Mundial en Favor de la Infancia, julio de 1993.
- Tocaven García, Roberto, "Consideraciones en torno a la prevención, tratamiento y política criminológica en los menores infractores", 4º Foro-Congreso Los Derechos de los Niños, Memoria 1991, DIF-Puebla, México, 1991, págs. 115-124.

Hemerografía

- Alvarez, Castañeda, Cuéllar, Guitián, "¿Por qué la democracia?", en: *Excelsior*, México, 7 de junio de 1994.
- Chacón Hernández, David, "Estructura jurídica y modernización del campo", *El Cotidiano*, Núm. 61, marzo-abril, 1994.
- Hernández Navarro, Luis, "¿Reforma o contrarreforma campesina?: Notas sobre el impacto de las reformas del 27 constitucional", *El Cotidiano*, Núm. 61, marzo-abril, 1994.
- Hirales, M. Gustavo, "Excepcionalidad en Chiapas", en: *Nexos*, Suplemento Cuadernos, Núm. 69, marzo de 1994.
- Suplemento mensual *Doble Jornada 1990-1994*, periódico *La Jornada*, México.
- Tamayo Flores-Alatorre Sergio, "Origen y novedad en el EZLN", en: *Jornada Semanal*, Suplemento de *La Jornada*, Núm. 245, 20 de febrero de 1994.



Los derechos indígenas en el Ecuador

**Documento elaborado y presentado
por la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos, CEDHU
Quito, Ecuador
Alain Dubly, Alicia Granda, Estela Garzón, Pablo Ortiz**

■ *La causa de los pueblos indígenas ha sido reconocida en diversos textos de derechos humanos como prioritaria para encontrar vías de realización que atiendan su especificidad. De manera general este reconocimiento adolece aún de una comprensión dentro de la causa global de los derechos humanos, que adopte mecanismos sociales que perciban su enorme importancia.*

A partir de las acciones reivindicativas de los indígenas ecuatorianos, se revela un proceso de elaboración de categorías y planteamientos propios emanados de su particular visión sobre la vida y el papel de los pueblos como sujeto colectivo, al cual le asisten unos derechos que requieren una materialización y una inclusión dentro del movimiento general de derechos humanos.

Para dar cuenta de los derechos indígenas en el Ecuador, señalan los autores, "creemos pertinente recorrer, en primera instancia, el ámbito de los conceptos y la reflexión en esa materia y, a continuación, el campo de los hechos y la acción que ofrece, así como el primero, las claves para su conocimiento y comprensión. Esto lo hacemos como organismo no gubernamental decididamente comprometido con la defensa de los derechos del pueblo y, desde sus inicios, vinculado con la causa indígena."

Indigeneous people's rights in Ecuador

■ *The cause of indigeneous peoples has been recognized in diverse human rights texts as a priority for finding ways to uphold rights while attending to specificity. In general, this recognition still lacks an understanding within the global human rights struggle which would adopt social mechanisms that perceive their enormous importance.*

The vindicative actions of Ecuatorian indigenous peoples reveal a process to elaborate categories and ideas of their own that come from with their particular vision of life and the role that they play as collective subjects who have certain rights that need to be materialized and included within the larger human rights movement.

Primera parte: el planteamiento

El campo de los derechos humanos se muestra cada vez más amplio y diverso, al integrar aspectos de la vida antes no considerados. La reflexión más fecunda es que, desde hace unos años, se desarrolla a partir de sectores sociales a los que no se ha prestado todavía una atención proporcionada a su importancia, en términos de población involucrada y de situación crítica. En el Ecuador, la voz y la acción de los indígenas renuevan y enriquecen indudablemente el enfoque.

Este planteamiento indígena se inscribe en el marco de un perseverante esfuerzo de elaboración llevado desde hace varios decenios a instancias internacionales. Las más significativas de éstas son: el Grupo de diálogo sobre pueblos indígenas, conformado por la Subcomisión de prevención de discriminación y protección de las minorías y por la Comisión de derechos humanos de la ONU, encargado de elaborar un proyecto de declaración universal sobre derechos de los pueblos indígenas; la Comisión especial que redactó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, aprobado por la OIT en 1989; y las conferencias de la Alianza mundial de los pueblos indígenas-tribales de los bosques tropicales.

A nivel regional, conviene mencionar: el Primer encuentro continental de pueblos indios (1990); los trabajos de la Coordinadora de las organizaciones indígenas de la cuenca amazónica, con sede en Ecuador; los eventos recientemente organizados por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos para elaborar el instrumento interamericano sobre derechos indígenas; y el Simposio indolatinoamericano sobre derechos fundamentales de los pueblos indígenas (1993).

El aporte de las organizaciones indígenas ecuatorianas a las reflexiones en ámbitos plurinacionales es tan notable como el que aquellas reciben de las demás para establecer sus propios planteamientos.

1. La expresión indígena

En el Ecuador, desde el año 1990, se escribe mucho en torno a las reivindicaciones indígenas; abundan los artículos y entrevistas, documentos y libros publicados sobre este tema. Sin desestimar los comentarios y opiniones de observadores y analistas, hemos preferido recoger la palabra de los mismos indígenas, por ser ésta el reflejo más auténtico de sus posiciones.

Aun cuando se presenta en forma escrita, la expresión indígena es de corte principalmente oral: en ella son frecuentes los énfasis y las improvisaciones, se precisa por tanteos y aproximaciones progresivas, las repeticiones refuerzan las afirmaciones, que no son productos del razonamiento sino que brotan de la convicción. Es un lenguaje de sabiduría vivida y sentida más que un discurso lógicamente articulado en proposiciones; usa figuras más que conceptos, y comparaciones más que demostraciones: "En el jardín, hay muchísimas flores de todos los colores, así sería el Ecuador: muchísimas culturas, muchas naciones aportando para el bien del país (...). Un indígena sin tierra es como un ave sin nido, no tiene donde hacer su casa" (Alberto Andrango).

"La cultura es un todo en la que están inmersos todos los aspectos que se requiere para tener una vida digna, así como la planta necesita de la tierra, del agua, aire, sol y fertilización para su desarrollo integral" (Primer encuentro continental de pueblos indios).

Esto es perceptible en las entrevistas publicadas, hechas a dirigentes indígenas; desgraciadamente, esta expresión está determinada y encauzada por las preguntas del entrevistador, quien, con sus categorías y vocabulario, impone al entrevistado un lenguaje que no le es natural. Además, en el Ecuador, el dirigirse a otros sectores requiere del indígena la transposición mental del quichua al español, puesto que éste es el único idioma de comunicación entre culturas.

En el momento en que la dirigencia indígena, por desconfiar en sus capacidades, recurre a "compañeros intelectuales" para formular sus planteamientos, ocurre una deformación similar: el discurso, sometido a la racionalidad formal y la abstracción académica, pierde sustancia, sabor, y a menudo claridad. Más aún, nuestra sociedad, exacerbadamente verbalizada, al privilegiar la intelección como modo superior de entendimiento y comunicación, no da suficiente cabida e importancia a formas de expresión, sean espontáneas o elaboradas, como las representaciones simbólicas y artísticas que usan objetos y actos, momentos y lugares significantes (por ejemplo: la wipala, el Inti Raymi, las leyendas), entendidas por identificación o por percepción intuitiva.

2. Rasgos del planteamiento indígena

Lo dicho acerca del modo propio de expresión y las dificultades que encuentra para ser recibido conduce hacia una comprensión correcta de los términos con los cuales los indígenas formulan sus derechos. Pero este acercamiento supone un paso más: caracterizar el enfoque al considerar el planteamiento indígena como un conjunto que presenta determinados rasgos. Es cierto que, al hacerlo, podemos caer en el error que se acaba de señalar: aplicar criterios de análisis a un objeto que no admite tal ejercicio. Asumiendo el riesgo de que el intento de clarificación deforme las justas perspectivas, proponemos los siguientes rasgos caracterizadores.

Vital. La mirada sobre el presente, a la luz de una historia de dominación de más de cinco siglos, ha dado a los indígenas una aguda conciencia de su condición. Ella constata la permanencia, bajo formas que se adaptan a la transformación de la sociedad, de un generalizado estado de discriminación, opresión y explotación. Fuertes y constantes trabas obstaculizan la satisfacción de las necesidades y aspiraciones vitales -la tierra, el empleo, la educación, la salud, la justicia, etc.- y la misma sobrevivencia.

Al profundizar en la búsqueda de explicaciones de tal situación, la reflexión indígena descubre que la negación de los medios y oportunidades de existencia es la manifestación de una negación más fundamental por parte del sistema de los dominadores: la del ser indígena. Al exterminio siguió la asimilación forzada. Naturalmente, la reacción indígena de salvación se desarrolló con toda la energía de quien se percata de que peligró su vida.

Global e integral. Este instinto vital de conservación se acompaña de la íntima convicción de que la vida está constituida y mantenida por un conjunto de elementos y relaciones que deben respetarse. En primer lugar, la totalidad en la que el ser humano está inmerso.

Nosotros somos parte de la naturaleza. Para nosotros no existe la concepción del mundo occidental donde el hombre domina a la naturaleza. Nosotros somos parte de esa madre naturaleza, donde crecen todas las vidas (Luis Macas). Al hablar de la naturaleza hablamos de un todo: la tierra, los astros, las aguas, los bosques, los vientos, los animales, las plantas, etc. son considerados ritual y culturalmente como seres vivos; hermanados estamos porque fuimos creados con los mismos elementos materiales y energéticos (...). Nosotros somos parte de la naturaleza, de ella venimos y a ella regresamos (CONAIE).

Esta selva como la vemos, no es solamente árboles, ríos y lagunas. También la habitan otros seres que como los

animales y los hombres han estado allí durante miles de años. Son innumerables vidas del pasado, del presente (...). Venimos a hablar a nombre de todas las vidas de la selva, pero sobre todo de aquellas que no están más, seres de las aguas -los yacurunas-, de la selva -los sacharunas-, de la fecundidad, de la siembra, de las cosechas, de la abundancia y de la medicina. De los animales que se han ido al igual que los Supay, que son sus dioses. De los dioses que mantienen la vida de la selva, de los ríos y lagunas, que abandonan su mundo y donde ya no están más; los árboles, las plantas desaparecen y no vuelven a florecer. Y el hombre, que es parte de todo esto que llamamos nuestra Pachamama -nuestra Madre Tierra-, se debilita y muere con ellos (Representantes de Pueblos Quichua, Shiwiar y Achuar, OPIP).

Los mismos añaden:

Nuestra tierra es la tierra donde vivían nuestros mayores, es la tierra donde viviremos siempre. Lo que está hecho para la vida y la paz no es entendido en el corazón ni en el pensamiento de los hombres de Estado. Por eso la muerte amenaza a nuestros pueblos y al mundo. Ahora que nosotros nos reafirmamos como pueblos, reafirmamos también los vínculos espirituales y materiales que nos unen a la Pachamama.

El citado texto recalca la significación central que tiene la tierra como base y fuente de la vida para los indígenas: la tierra de nuestros mayores, nuestra tierra es mucho más que el espacio superficial de la selva.

Es también el *Ucupacha* (lo que está dentro) donde los *Supay* tienen sus moradas y desde donde su *Yachay*, su fuerza protectora, hace que la vida de las plantas, de los animales y de los hombres florezcan y sean la selva (...). Es además el *Jahuapacha* (lo que está arriba) donde se encuentra la fuente de la energía vital cósmica y las otras fuerzas como la lluvia, las nubes, los vientos y los relámpagos y los truenos que nutren la vida del *Caipacha* (lo que está aquí) donde se asocian las vidas de la naturaleza y de los hombres.

Otro documento de las organizaciones indígenas afirma: "Es nuestro objetivo fundamental la defensa y recuperación de la base sobre la cual se sustenta nuestra vida social y cultural: la tierra". También la vida espiritual: "Aquí, en las culturas indígenas, queda algo de lo espiritual (...). El hombre es una composición de lo espiritual y lo material" (Luis Macas).

Colectivo. Lo indígena no es una categoría, es la identidad y la realidad concreta de un pueblo al cual uno pertenece y se adhiere. Este carácter siempre colectivo de los planteamientos indígenas es de naturaleza comunitaria:

Todos los elementos que conforman nuestras culturas están enraizados y orientados por lo comunitario; por ello

vemos que la tenencia de la tierra debe ser colectiva; por ello la cultivamos en comunidad y entre ésta distribuimos sus frutos; por ello creemos en la solidaridad y por ello nuestros hijos son de la comunidad (Primer encuentro continental de pueblos indios).

Incluyente. La conciencia y el fortalecimiento de su identidad propia no encierran al pueblo indígena en sí mismo, no lo separa. Este aplica, en beneficio de los demás pueblos, el reconocimiento que reivindica para sí. Constata y valora la diferencia, la diversidad de las culturas y está dispuesto a relacionarse con ellas. La aceptación de la diversidad cultural y el mutuo respeto de los distintos pueblos son vistos como la condición del convivir nacional, de la unidad del conjunto. La apertura a la interrelación dispone la acogida de aportes positivos de pueblos y grupos diferentes.

Se consideran necesarias las alianzas con otros sectores populares siempre y cuando se realicen en condiciones de igualdad y fortalezcan la identidad de los pueblos indios.

Medular. El pensamiento indígena va al corazón de las cosas; le interesa identificar lo indígena -para identificarse con él- más que definirlo. Lo formal, lo preciso y lo cuantitativo son secundarios frente a lo sustancial.

Flexible y evolutivo. "En el Ecuador y en otras partes, somos muy dogmáticos. Se piensa que las cosas son válidas para toda la vida y no se las quiere cambiar. Desde el punto de vista de los pueblos indígenas decimos, nuestros shamanes, nuestros yachas dicen: las cosas se modifican en cada tiempo" (Luis Macas).

Cuando se constata que los espíritus no están preparados para aceptar la idea de un parlamento en el que la representación se haría por nacionalidades, se opta por un parlamento indígena y popular, más apropiado a la coyuntura.

Para nosotros los indios, el derecho indígena es un derecho vivo, dinámico (...). Este se acopla a la realidad del momento, es decir que se camina a la par con el correr del tiempo. No es un código poseedor de normas estables y eternas. El derecho indígena de ayer no es el mismo de hoy, porque está en permanente transición, ligado también a un pueblo con un proceso histórico que vive su realidad (...). El reconocimiento del derecho indígena a través de su codificación corre el peligro de perder su naturaleza dinámica y flexible (Rodrigo de la Cruz). El Ecuador es una sociedad plurinacional en formación y debemos desarrollarla teniendo en cuenta los procesos de desarrollo ininterrumpido de los pueblos y nacionalidades indígenas (CONAIE).

Circunstancial. La mayor parte de los planteamientos indígenas no son elaboraciones de gabinete, programadas y realizadas lejos de las situaciones y circunstancias; son más

bien pronunciamientos fraguados en la acción, ante determinadas circunstancias que los hacen indispensables e imposterables. Así nacieron el Acuerdo de Sarayacu (1989) y la propuesta para ponerlo en marcha (1990); así nació el Mandato por la defensa de la vida y de los derechos de las nacionalidades indígenas que dio al gran levantamiento de 1990 su plataforma de acción.

Esos planteamientos tienen un alcance que rebasa la acción que los originó. "Inscribimos la jornada de Sarayacu en nuestro histórico camino de lucha. Si bien es cierto que lo hicimos a partir de los problemas concretos de nuestros hermanos amazónicos, hemos ido más allá de lo inmediato para pasar a plantear nuestras aspiraciones históricas como pueblos, como nacionalidades indias".

3. Los derechos indígenas formulados

a. Aciertos y limitaciones

Los rasgos identificados en las páginas anteriores resaltan la manera indígena original de plantear sus aspiraciones y reclamos, en el fondo y en el estilo. No se prestan para incluirse en elaboraciones nacidas de otra clase de racionalidad. "Por el mismo hecho de que somos distintos manejamos otros conceptos" (Blanca Chancoso). "Tenemos culturas y maneras de vivir distintas y únicas que muchas veces están en confrontación con las culturas dominantes. Por ese conflicto, muchos instrumentos de derechos humanos desarrollados por culturas dominantes no responden a nuestros valores culturales ni a los problemas que afrontamos" (Primer encuentro continental de pueblos indios).

En efecto, los enunciados que proceden de las categorías jurídicas y morales occidentales (los derechos y deberes de la persona) tienen un carácter a la vez individual y universal, mientras que los enunciados indígenas son colectivos y específicos, referidos a pueblos indígenas particulares. Según la primera corriente, los derechos humanos se clasifican en civiles y políticos, económicos, sociales y culturales, aun cuando se insiste en su interdependencia y en la inconveniencia de establecer prioridades entre ellos. No se puede hacer lo mismo con los derechos indígenas.

Otra dificultad para armonizar los dos pensamientos y lenguajes es la significación distinta que tienen en ellos un mismo término por referirse a una realidad diferentemente vivida. Para los indígenas, el ejercicio del derecho a la salud implica el reconocimiento de las prácticas de la medicina tradicional. Los especialistas han señalado la diferencia entre justicia indígena y justicia estatal en cuanto a la identificación

de las conductas prohibidas, la finalidad y el carácter de las sanciones, los procedimientos e instancias para solucionar los conflictos. Para los indígenas, la libertad religiosa incluye el respeto a su propia religiosidad y espiritualidad, a sus creencias y cultos ancestrales; también, según algunos, a una iglesia y teología indígenas.

A pesar de esos diversos obstáculos, las organizaciones indígenas del Ecuador han considerado conveniente conceptualizar sus planteamientos utilizando la terminología del pensamiento y del idioma que no son genuinamente los suyos. La insistencia puesta por ellas en la elección de ciertas palabras refleja su voluntad de preservar el sentido original: "indígena" en vez de los términos supuestamente equivalentes, "pueblos" en lugar de "poblaciones" o "minorías étnicas". El uso de vocablos de los propios idiomas para identificar los grupos indígenas procede del mismo cuidado de autenticidad¹.

Aun con esas precauciones, era casi inevitable que la formulación indígena tomara el ropaje de la abstracción, excesivamente adicta a palabras académicas nada sencillas con terminación en "ismo" o "idad".

En relación con el contenido, varios rasgos de la formulación se derivan de los planteamientos antes señalados. Esta congruencia o coherencia debe resaltarse. Por ser incluyente el enfoque, el reclamo es una propuesta dirigida al conjunto de la sociedad. Por ser global e integral el señalamiento de la problemática, la solución pasa necesariamente por la transformación de las estructuras. Por ser específicos los contenidos y modos de determinadas vivencias, los derechos correspondientes son formulados en términos que evitan la generalidad.

Esa correspondencia tiene, en cambio, algunos aspectos débiles. Por ser en su mayoría circunstanciales, los listados de reclamos incluyen puntos secundarios o de solución inmediata que van en medio de otros de gran alcance y largo plazo. Ejemplos de ello son el Mandato por la defensa de la vida, que mezcla la reforma de la Constitución y las reivin-

1 Identificar las nacionalidades indígenas con el nombre de su idioma refleja la prevalencia, sin duda excesiva, de lo lingüístico sobre los otros criterios. Es así como un grupo de pocos cientos de habitantes figura en la nomenclatura de las nueve nacionalidades indígenas del país con el mismo rasgo que la nacionalidad quichua, que abarca más del 90% de la población indígena del país y cubre una gran diversidad de grupos que merecerían ser debidamente caracterizados. Respecto de la pertinencia del quichua como reflejo de lo autóctono, vale recordar que ese idioma ha sido impuesto por el incario y luego por los misioneros cristianos para integrar a los grupos originarios sometidos a su influencia.

dicaciones fundamentales por la tierra y el agua con reclamos coyunturales (creación de partidas presupuestarias) o intrascendentes (rechazo a la iniciativa de elecciones infantiles sobre los derechos del niño), y el Acuerdo de Sarayacu que incluye entre sus pedidos de interés regional algunos de carácter estrechamente local (una trocha de un punto a otro, la colonización limitada a la segunda línea en un sector determinado de la carretera).

La actualidad de ciertas acentuaciones, que pasan pronto de moda, está marcada por el documento en 21 puntos de la CONAIE, Derechos humanos y solidaridad de los pueblos indígenas, el cual se pronuncia en contra del consumo de alimentos procesados y el uso de abonos químicos, además, afirma el "derecho a crear una industria textilera propia para vestirnos con nuestros propios vestidos". Todas esas inclusiones quitan homogeneidad y coherencia al conjunto, y disminuyen con esto su capacidad de convencer.

b. Los derechos

Como lo puntualizan algunos dirigentes, no se trata de todos los derechos de los indígenas sino de los que les son específicos, significando con ello que los indígenas son sujetos de los derechos proclamados por las declaraciones y convenios internacionales para todos los seres humanos. Lo que se aporta -y que está señalado aquí- son los enfoques complementarios de esos cuerpos jurídicos de aplicación general.

La CONAIE, principal organización indígena del país, ha presentado los planteamientos del movimiento indígena del Ecuador en documentos sucesivos de diversa índole, como son: declaración de derechos (1988), mandato (1990), propuesta (1990), proyecto político (1994), pronunciamientos de dirigentes principalmente mediante entrevistas.

Recogemos la materia del siguiente compendio de esos documentos, especialmente de los más recientes en los cuales la reflexión se muestra más madura y elaborada.

Las propuestas cobrarán su pleno sentido a la luz de algunos *principios*, entre los cuales sobresalen:

- el humanismo integral, en una interrelación estrecha y armónica entre el hombre, la naturaleza y la sociedad, que garantice la vida.
- el comunitarismo, como modelo de sociedad, basado en la igualdad, la solidaridad y la reciprocidad.
- la unidad de la nación mediante el reconocimiento y respeto de la diversidad de los pueblos y nacionalidades que la conforman: indígenas, afro-ecuatorianos, hispano-americanos (o mestizos).

- la independencia nacional en lo político, ideológico, económico y tecnológico, respecto al exterior.

La *transformación del Estado* se considera indispensable para la implementación coherente y efectiva de lo planteado. Se requiere de un poder de otra naturaleza, un cambio del sistema político y de sus instancias, lo cual supone una nueva constitución política.

En ese contexto, radicalmente diferente al actual, se inscriben algunas opciones fundamentales e interrelacionadas:

- la *plurinacionalidad*. Las diversas nacionalidades existentes han de ser plenamente reconocidas dentro de la nación ecuatoriana. Este conjunto de nacionalidades será regido por el Estado plurinacional que garantice su unidad.
- el *respeto y la relación entre culturas*. La asimilación destructora por la imposición de la cultura dominante debe sustituirse por una interrelación dinámica y respetuosa entre las culturas. Esto supone el fortalecimiento de la identidad de cada nacionalidad, la aceptación de las diferencias y la apertura a los valores de las demás culturas. La pluriculturalidad es base y expresión de la plurinacionalidad.

De estos lineamientos básicos se derivan los siguientes derechos:

- la *autonomía*. Cada nacionalidad tiene derecho a elegir su sistema jurídico-político y su modelo de desarrollo con capacidad de decisión y control. La respectiva administración está en manos de autoridades propias. Autonomía no significa separatismo.
- la *participación y autogestión*. Se logrará una auténtica democracia mediante la participación activa y directa, plena y permanente de los diversos pueblos y sectores, para la toma de decisiones en las instancias del ámbito político, económico y cultural del Estado plurinacional. Autogestión no significa autosuficiencia.
- la *territorialidad*. Más que una extensión de suelo, el territorio es el espacio vital donde habita y se desarrolla un pueblo indígena. La posesión y el control de su territorio por parte de cada nacionalidad indígena es la condición de su autonomía y del eficiente manejo de los recursos. Este derecho implica la recuperación de lo usurpado por otros, la delimitación y legalización de lo ocupado ancestralmente para garantizar su integridad y el reordenamiento territorial.

- la *justicia indígena*. El derecho consuetudinario y la propia administración de justicia deben ser reconocidos en el ámbito de cada nacionalidad indígena para la defensa de sus tierras y territorios y para resolver las discrepancias y litigios entre y en sus comunidades.
- la *integridad de los pueblos*. Antes por el empleo de la fuerza, ahora por los programas de integración y "desarrollo", los pueblos indígenas son amenazados de división y debilitamiento. Los indígenas siguen sufriendo diariamente el desprecio y el rechazo, a pesar de la prohibición legal de estas actitudes. La identidad de las personas y pueblos indígenas debe ser plenamente respetada y decididamente fortalecida.
- la *educación intercultural bilingüe*. Este enunciado refleja la preocupación de educar en el propio idioma y según la propia cosmovisión y sabiduría, conjuntamente con la disposición y voluntad de ampliarse a la relación con las otras culturas del país e integrar los avances de la ciencia y el conocimiento conquistados por la humanidad.
- la *medicina indígena*. El rescate y desarrollo de la medicina tradicional debe ir a la par con un mayor respeto de la práctica médica de las costumbres y con la garantía del acceso a los servicios de buena calidad de la otra medicina, poniendo énfasis en la búsqueda e implementación de modelos alternativos de atención a la salud.
- finalmente, la *organización* es apenas mencionada en los catálogos de derechos indígenas reivindicados. De hecho, la existencia de organizaciones indígenas representativas a nivel local, regional, nacional y a nivel de región homogénea plurinacional refleja lo conquistado en este aspecto. A tiempo de denunciar los intentos de manipulación por parte del Estado y de ciertas corrientes religioso-políticas, algunos dirigentes indígenas reconocen lo que queda por hacer para solucionar y evitar litigios entre grupos indígenas de distintas etnias por la posesión de tierra (en especial en el norte de la región amazónica ecuatoriana), así como para integrar en sus filas a familias indígenas artesanas y urbanas. Además, junto con la revitalización de formas ancestrales como el *ayllu* (o de las que se derivaron de éste) que perviven en muchas comunidades, un desafío por enfrentar es la transformación de la organización indígena en función de la representación de las nacionalidades.

**Segunda parte:
la acción**

La reivindicación es acción más que formulación. Por esto, dedicamos la mayor parte de las páginas de este documento a la presentación de la lucha por la defensa de los derechos indígenas, no en forma exhaustiva, sino a partir de realizaciones significativas. Para ello, hemos escogido cinco acciones llevadas a cabo en el Ecuador durante los últimos cinco años.

1. El levantamiento indígena de junio de 1990

Los hechos

Algunos meses antes del levantamiento, las organizaciones indígenas realizaron varias asambleas generales en las que se discutía el rescate de formas de vida que permitan la afirmación y reconstitución de una población tradicionalmente excluida y la captación de la "esencia de la tierra": alimentación adecuada y vida saludable, rechazo a temores y complejos, revalorización de las costumbres y atuendos tradicionales, etc. Al grito de la consigna: "Seres humanos despertamos", los participantes de estas asambleas realizaron marchas en las calles de Saquisilí, afirmando su derecho -como herederos de una gran cultura- a tener una vida diferente y a controlar las decisiones que los afectan.

El levantamiento indígena fue precedido por la toma de la Iglesia de Santo Domingo, en la capital del país, en la que participaron 170 indígenas. Esta toma y ocupación se efectuó entre el 28 de mayo y el 6 de junio de 1990.

En Pujilí, las organizaciones indígenas tomaron la decisión de realizar la protesta a nivel nacional y, a pesar de que las bases no estuvieron suficientemente al tanto del proyecto, hombres, mujeres y niños de las comunidades, acudieron al llamado de sus organizaciones, se concentraron en la Casa Campesina de Saquisilí. Luego de esta concentración, los indígenas se desplazaron, por las principales calles de Saquisilí, hacia la carretera Panamericana, paralizando y desabasteciendo las ciudades de la zona central del país.

Aunque el levantamiento tuvo como principal escenario las provincias de Cotopaxi, Tungurahua, Chimborazo y Bolívar, también contó con la participación de algunas comunidades de las provincias de Imbabura, Pichincha, Cañar y Loja.

No solamente las carreteras sino también las plazas públicas, consideradas tradicionalmente espacios de la sociedad nacional, fueron escenarios de las acciones indígenas. En Latacunga (capital de Cotopaxi), en la plaza de "El Salto", se reunieron las comunidades indígenas de Saquisilí, Pujilí, Zumbagua, Tigua, Salcedo y comunidades del suroriente de Latacunga con las autoridades públicas: el alcalde de Latacunga, el prefecto y gobernador de la provincia, el presidente de periodistas, el jefe

del Registro Civil, el intendente de la policía y el jefe regional del Instituto de Reforma Agraria. Estas autoridades fueron cuestionadas por los dirigentes indígenas, especialmente en relación con el trato discriminatorio hacia los indígenas.

Además, en La Moya, provincia de Chimborazo, 23 soldados y 8 policías fueron secuestrados por las comunidades indígenas. Su liberación fue negociada por el obispo de la Diócesis de Riobamba.

Las demandas indígenas

Las acciones colectivas públicas del movimiento indígena constituyeron una protesta contra la problemática agraria y de tierra, la crisis económica y el alto costo de vida, la discriminación social y marginación por parte del gobierno, y una demanda de real participación política.

Para los indígenas la tierra no es una mercancía, sino la *paccha mama* que produce alimentos (papa, cebolla, quinoa), no sólo para su subsistencia sino también para abastecer a las ciudades. Mario Fares, dirigente de la CONAIE, manifestaba:

El gobierno no nos da posibilidades de trabajar, pues no tenemos donde hacerlo. Vivimos en tierras erosionadas. Por otro lado, en las pocas tierras que son productivas se están sembrando flores, pastos para posibilitar la producción de leche a las empresas que producen enlatados que no consume el pueblo. Nosotros queremos plantear una política agraria a largo plazo (Las naciones indígenas en Ecuador, pág. 17).

El movimiento indígena se desarrolló en torno a las siguientes demandas²:

- la lucha por la tierra (entrega y legalización de la tierra, solución al problema del uso del agua, no pago del impuesto al predio rústico).
- el mejoramiento de las condiciones de vida, de acuerdo a la economía comunitaria y familiar (creación de partidas presupuestarias para las direcciones provinciales y nacionales de educación bilingüe, legalización de la práctica de la medicina indígena, condonación de deudas contraídas por los indígenas con entidades oficiales, congelamiento de los precios de los productos industrializados de primera necesidad al menos por dos años, precios justos para los productos campesi-

2 Resumen del artículo "El Levantamiento indígena y la cuestión nacional", publicado en *Shimi Shitachi*, Información y reflexión sobre temas indígenas, Ingapirca, Centro de desarrollo comunitario, Núm. 1, 1991.

- nos, obras de infraestructura básica en las comunidades indígenas, libre importación y exportación para los artesanos y comerciantes de la CONAIE).
- subvertir las condiciones de subordinación de las comunidades y nacionalidades indígenas en el sistema de poder vigente (derogar la creación de instituciones paralelas a las entidades seccionales en beneficio de un solo partido político, cumplir y hacer cumplir el acuerdo de Sarayacu, expresar en la Constitución que el país constituye un Estado plurinacional, asignar fondos presupuestarios para las nacionalidades indígenas, entregar a la CONAIE y organizaciones filiales la protección y desarrollo de los sitios arqueológicos y expulsar al Instituto Lingüístico de Verano).
 - el reclamo de un trato igualitario y equitativo (sin maltratos, discriminaciones e injusticias, especialmente por parte de las instancias y funcionarios públicos).

Lo que reveló el levantamiento

Revitalización étnica. Esta protesta reflejó y fortaleció la voluntad de construir una identidad étnica; una identidad que fue tejiéndose a partir de los años 60, cuando el sector indígena accedió a ciertos espacios de tierra, a formas de organización comunitaria y a una incipiente incorporación a la vida socio-política del país, que permitieron la recreación y revitalización de las culturas indígenas. Este elemento étnico funcionó como el eje dinamizador del levantamiento.

Diversidad organizativa y formación de dirigentes y líderes indígenas. Como producto de todo un proceso de autogestión, desarrollado en distintas épocas, según los contextos zonales y regionales, y apoyado por la iglesia progresista: comunas, asociaciones y otras organizaciones de base, uniones de segundo grado, federaciones provinciales y regionales y la confederación nacional CONAIE, que representa a las diversas organizaciones indígenas del país. El papel principal de estas organizaciones ha sido la formulación y promoción de un discurso étnico al interior de las comunidades y la utilización de esa expresión para la interlocución con el Estado y la sociedad nacional. Estas organizaciones y sus representantes han desempeñado el papel de transmisores, mediadores y realizadores de actos en los espacios públicos (trámites, juicios); y en el levantamiento sirvieron para exponer propuestas y organizar las acciones públicas.

Participación de diferentes actores. Aunque el movimiento estuvo protagonizado en su mayoría por organizacio-

nes pertenecientes a la CONAIE, a la Federación de Indígenas Evangélicos, FEINE, y a la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas e Indígenas, FENOC-I, también contó con el apoyo de pobladores mestizos de las zonas rurales: campesinos pobres con poca tierra o sin tierra, trabajadores agrícolas y campesinos medianos.

El levantamiento contó con la participación de Radio Latacunga, cuyos miembros incentivaron la participación indígena de otros cantones; de las escuelas radiofónicas de Ecuador; y con la intervención de una comisión mediadora conformada por el arzobispo de Quito, el obispo de Riobamba y miembros de la Comisión Ecuménica de Derechos Humanos y del Servicio de Paz y Justicia de Latinoamérica.

Resultados

Para los dirigentes indígenas, el levantamiento fue un proceso de aprendizaje. Según ellos, aprendieron desde cómo organizar una medida de hecho hasta cómo dialogar con los funcionarios de gobierno y sortear sus componendas políticas. Por su parte, el gobierno, a pesar de que en principio subestimó la acción, se vio forzado a negociar y llegar a consensos.

Aunque sectores de la sociedad y algunos medios de comunicación tergiversaron el levantamiento, la sociedad civil tuvo la oportunidad, con esta acción, de percatarse de la importancia que tiene el sector indígena, de su organización y poder de convocatoria, de sus deficientes condiciones de vida que revelan la discriminación y exclusión, no sólo por parte de las instancias públicas oficiales sino desde la misma sociedad civil.

Esta acción indígena terminó con la promesa gubernamental de resolver los conflictos de tierra pendientes. Sin embargo, durante un año, después del levantamiento, los propietarios han contratado sus propios guardias y se han dado casos de asesinatos y persecuciones a indígenas y campesinos.

2. La victoriosa marcha de los indígenas de Pastaza

La Organización de Pueblos Indígenas de Pastaza, OPIP, fundada en 1979, ha desarrollado desde sus orígenes una serie de estrategias en función de su objetivo central: "Buscar por todos los medios la adjudicación de tierras para todas las comunidades indígenas de la provincia, como condición básica para el desarrollo social, económico y cultural de las mismas". La organización indígena encontró en 1992 el momento propicio para emprender una acción.

Los antecedentes

En agosto y septiembre de 1990, 800 personas -hombres y

mujeres; ancianos, adultos y niños- de varios pueblos indígenas del Departamento del Beni, en la Amazonia boliviana, protagonizaron la "Marcha indígena por el territorio y la dignidad"; en 34 días, caminaron 650 kilómetros desde Trinidad hasta La Paz. Con ello, lograron que, mediante decretos emitidos por el poder ejecutivo, los territorios ubicados en tres zonas fueran declarados territorios indígenas; se conformó una comisión pluralista encargada de elaborar un proyecto de Ley Indígena destinada a resolver problemas fundamentales de los pueblos indígenas de ese país. Esta marcha, calificada como "una lección de dignidad" para los pueblos indios del continente, despertó muchas expectativas en los pueblos indígenas, quienes se enteraron que sus hermanos bolivianos "volvieron al bosque con dignidad y territorio".

En el ámbito nacional, pocos meses faltaban para que el Presidente Rodrigo Borja culminara su mandato. El ambiente político, favorable a los pueblos indígenas y generado por el levantamiento de 1990, se debilitaba en un interminable proceso de diálogo entre el Gobierno y la CONAIE, sin resultados concretos. Instituciones del Estado, principalmente las Fuerzas Armadas, implementaron planes de acción cívica con el fin de desarticular el movimiento indígena. Igualmente, difundieron un informe de inteligencia del comando conjunto de las Fuerzas Armadas, de fecha 21 de diciembre de 1989, sobre las "Nacionalidades indígenas y su proyecto de ley". Este documento acusa a las organizaciones indígenas de pretender formar "un Estado dentro de otro Estado" y ha sido utilizado en contra del movimiento indígena para tergiversar sus demandas relativas a derechos colectivos.

En agosto de 1990, el presidente Borja había usado los mismos argumentos de las Fuerzas Armadas para rechazar el documento "Acuerdo sobre el derecho territorial de los pueblos quichua, shiwiari y achuar de la provincia de Pastaza a suscribirse con el Estado ecuatoriano", presentado por la OPIP. Esta era la primera ocasión en que una organización indígena planteaba, en forma oficial, su posición sobre la territorialidad. El documento desató una campaña racista y discriminatoria en contra del movimiento indígena, imposibilitando cualquier debate positivo sobre el tema.

En agosto de 1991, la compañía ARCO reinició los trabajos de exploración petrolera en Pastaza, irrespetando los acuerdos de Sarayacu, firmados en mayo de 1989 y mediante los cuales se debía suspender esas actividades hasta que el Gobierno iniciara la legalización de los territorios indígenas de Pastaza y la indemnización a las comunidades por daños ecológicos.

Cansados de esta situación, decidimos retomar una vieja costumbre practicada por nuestros mayores: caminar,

marchar, desde nuestras tierras hasta la ciudad donde vive el Presidente de la República para plantearle nuestros pedidos de legalizar la propiedad de la tierra que por siglos nos ha pertenecido y de reformar el artículo 1 de la Constitución para que ahí conste que somos un país plurinacional y pluricultural.

Esta frase, tomada de una hoja volante de convocatoria a la marcha, plantea los dos objetivos centrales que tuvo la acción.

Se inicia la marcha

La Asamblea extraordinaria de la OPIP, del 3 de marzo de 1992, resolvió por consenso realizar la "Marcha por la legalización de los territorios y la defensa de la vida de los pueblos Quichua, Achuar y Shiwiar". La fecha de partida fue el 11 de abril de 1992, un mes antes de que se realizara la elección del nuevo mandatario.

Desde el 8 de abril, la provincia amazónica de Pastaza fue militarizada. En los controles ubicados en las vías de acceso a la ciudad de Puyo, elementos militares solicitaban documentos y revisaban a los indígenas. Hubo sobrevuelo de helicópteros en sus comunidades. Durante dos días, la escuela bilingüe que funciona en la sede de la CONFENIAE fue ocupada por militares, las oficinas de la OPIP en Puyo estuvieron rodeadas de agentes, el teléfono fue interferido.

Varias autoridades locales promovieron una contramarcha, encabezada por la Federación de Desarrollo Campesino de Pastaza, FEDECAP, organización contraria a la OPIP, creada en 1985 a iniciativa de funcionarios del IERAC; la Brigada militar de selva No. 20 y colonos terratenientes. Se difundieron noticias falsas y alarmantes para desvirtuar la marcha pacífica; los indígenas eran acusados de querer "saquear comercios", "atacar instituciones públicas" o "sacar a los colonos de sus tierras".

Estos actos intimidatorios, según la OPIP, impidieron la llegada de un número mayor de participantes. A pesar de ello, las comunidades más remotas acudieron a la marcha. Muchos caminaron diez o más días hasta llegar al lugar de concentración. La presencia de los dirigentes demostró unidad entre la OPIP, la CONFENIAE, la CONAIE y otras organizaciones indígenas amazónicas: FCUNAE y FOIN.

El 11 de abril, se celebraron en Puyo dos actos de despedida a las dos mil personas que comenzaron la caminata: una misa en la iglesia, celebrada por el obispo de Riobamba, monseñor Víctor Corral, y un acto ceremonial "en la plaza donde celebraron tantos ritos y ceremonias nuestros abuelos, donde se escucharon los tambores y pingullos, en la plaza

grande donde estuvo la casa grande de los ritos y que ahora nos pertenece", según palabras de Antonio Vargas, Presidente de la OPIP.

Es notable la utilización de la riqueza de las representaciones simbólicas y expresiones propias de los pueblos indios: los nombres de dioses o animales sagrados adoptados por los grupos para identificarse; el uso de huipalas; los saludos y convocatorias con bocinas; la presencia de shamanes; la de sus músicos e instrumentos propios; las consignas que hacían referencia a los héroes indígenas; el nombramiento de chasquis para llevar y traer información de la cabeza a la cola de la marcha, etc.

La solidaridad manifestada

A su paso por pueblos y ciudades, los indígenas recibieron impresionantes muestras de solidaridad de parte de campesinos y otros moradores, quienes brindaban frutas, agua, comida o chicha. Gente que expresaba su apoyo con el saludo, con el abrazo o con una frase de compromiso con la lucha de la OPIP.

En la comunidad de Salasaca, al son de tambores, flautas, violines y bocinas, los caminantes indios entraron a la plaza principal. Utilizando un altoparlante, un dirigente salasaca saludó a los hermanos amazónicos y de los Andes. El reencuentro de los pueblos indios fue celebrado con un programa especial dedicado a cinco mil indígenas que se habían concentrado en esa plaza. Los discursos pronunciados revelan la importancia que tuvo este histórico acontecimiento (Información de Rosa Vacacela).

Varias delegaciones de indígenas de la provincia de Tungurahua ofrecieron a los caminantes "papas, maíz, cebollas, pequeñas cosas, pero con gran cariño de hermanos indios" como lo dijo un representante de Chibuleo al entregar el aporte de su comunidad. Estas expresiones se fueron multiplicando no sólo al paso de la marcha, sino también durante los días de estadía en Quito.

El número de caminantes prácticamente se duplicó al unirse a la marcha miembros de comunidades de Tungurahua, Bolívar, Chimborazo, Cañar, Azuay, Loja, Cotopaxi, Imbabura y Pichincha.

Obligan al Estado a escuchar sus demandas

Los caminantes llegaron a Quito el 23 de abril, después de recorrer 244 kilómetros. Antes de ir al palacio de gobierno para hablar con el presidente, rindieron, en la plaza de San Blas, un homenaje a su héroe Jumandi, asesinado en ese lugar en el año 1579 por protagonizar un levantamiento indígena. A su paso,

recibieron un cálido saludo de estudiantes, organizaciones populares, instituciones y amplios sectores del pueblo quiteño.

Luego, los caminantes se concentraron en la plaza de San Francisco, mientras el Presidente, varios de sus ministros y otros funcionarios recibieron a una numerosa delegación indígena, integrada por dirigentes, shamanes, mayores y mujeres representantes de las comunidades. Tras escuchar las demandas de los indígenas, el mandatario ofreció entregar las tierras en un plazo de quince días. Los indígenas decidieron quedarse en Quito, acampando en el parque El Ejido, hasta que el Gobierno les entregara los títulos de propiedad. Allí acogieron a muchos visitantes, entre ellos al cantautor catalán Joan Manuel Serrat, quien resaltó la importancia de la acción e interpretó el tema "Para la libertad".

El proceso de negociación de las demandas fue tenso y difícil; estuvo marcado por el hermetismo oficial y la incertidumbre de no conocer los criterios utilizados para delimitar los territorios indígenas. Finalmente, el 27 de abril, el Gobierno anunció la adjudicación de 1'115.574 hectáreas, repartidas en 19 bloques, a las comunidades de Pastaza; la creación de una franja de seguridad fronteriza (impuesta por las Fuerzas Armadas) de 50 kilómetros de ancho (reducida posteriormente a 40 kms.) a lo largo del límite suroriental de la provincia, y la ampliación del Parque Nacional Yasuní en 270.000 hectáreas. Se aclaró que, en los territorios, los recursos naturales del subsuelo seguirán siendo administrados sin restricción alguna y que el Estado se reserva el derecho de realizar cualquier tipo de construcción vial o de otra clase.

La OPIP insistió en que se entregaran las tierras en unidades territoriales y no en bloques: "Pensamos que es deber del Estado garantizar la unidad étnica de los pueblos indígenas de la Amazonía. (...) Retacear un territorio por comunidades es desarticular la unidad étnica, los lazos de parentesco, la unidad lingüística, social y cultural, es como arrancar brazos a un cuerpo" (Alfredo Viteri).

El 28 de abril, aproximadamente cinco mil indígenas se concentraron en el Congreso Nacional para presentar su propuesta de reforma a la Constitución del Estado, que incluía la petición de convocatoria a una Asamblea Constituyente. Esperaron tres horas para ser escuchados en comisión general ante el plenario de las comisiones permanentes legislativas. Asistieron tan solo quince diputados. Antonio Vargas reclamó: "Esta caminata desde Pastaza hasta Quito ha sido para hablar con ustedes, pero sentimos inmenso dolor al ver ausentes a la mayoría de legisladores. (...) Queremos que se reconozca la existencia de los pueblos indios, (...) que la Constitución reconozca al Ecuador como un estado plurinacional y pluricultural".

Maniobras en contra

El Gobierno y las cámaras de empresarios impulsaron acciones tendientes a desprestigiar a la OPIP al negar su representatividad, valiéndose de organizaciones contrarias. Uno de los argumentos fue que si el Gobierno legalizaba las tierras, como lo proponía la OPIP, habría enfrentamientos entre indios y entre indios y colonos. Estas maniobras de las instituciones del Estado fueron duramente condenadas por los indígenas.

Se dieron entonces algunas acciones de respaldo a los indígenas de Pastaza: un grupo de indígenas de otras provincias se tomó el edificio del IERAC el 7 de mayo (en la madrugada fueron desalojados); en Salasaca los indígenas obstaculizaron la carretera. Hubo una propuesta en el sentido de convocar a un nuevo levantamiento indígena nacional. Reunidos en asamblea, los dirigentes indígenas resolvieron aceptar los términos generales de la adjudicación.

En dos o más ocasiones, la entrega de los títulos a las comunidades fue obstaculizada por el director del IERAC, lo cual obligó a los miembros de la OPIP a acudir al palacio presidencial varias veces al día o esperar mañanas y tardes enteras.

Lo alcanzado

El 13 de mayo se produjo el acontecimiento esperado: el Presidente de la República entregó los títulos a los representantes de las nacionalidades quichua, shiwiar y achuar. El presidente dijo: "los miembros de mi Gobierno nos sentimos muy orgullosos de haber podido tomar una decisión histórica, escamoteada durante muchísimos años, que hoy se convierte en una realidad a favor de las comunidades indígenas de la Amazonia".

Con los títulos en las manos e inmensa alegría, los caminantes indígenas regresaron al campamento. El 14 de mayo retornaron a Puyo, donde se cumplió un acto de culminación de la jornada.

Con esta marcha conseguimos tierras más que cualquier organización en muchos años de lucha; entonces valió la pena luchar todo ese tiempo, valió la pena haberse organizado (...) En Pastaza existen dos realidades: antes de la marcha y después de la marcha, tanto en el plano organizativo, en la concepción política de la organización, en la concepción de la reivindicación de los derechos mismos de las nacionalidades indígenas, y existe otra actitud frente a los poderes del Estado.

El pueblo indígena vino, palpó y aprendió que una cosa es la opinión de los gobernantes del Estado y otra es la actitud de la sociedad civil del Ecuador.

La solidaridad recibida, el apoyo de todos los sectores

fortaleció mucho el espíritu de lucha de los pueblos indígenas (...) y los diversos sectores de la sociedad mestiza ven con buenos ojos los planteamientos indígenas cuando éstos realmente corresponden a la verdad, a la razón, a los derechos históricos de los pueblos indígenas (Alfredo Viteri).

3. El movimiento indígena y la nueva Ley Agraria

Cuatro años después del levantamiento de 1990, y tomando como punto de referencia esa demostración de poder étnico, las organizaciones indígenas emprendieron una nueva acción colectiva. Esta vez, el movimiento iba a dinamizar y a configurar un mecanismo concreto de participación política que pudiera tener una influencia duradera en la toma de decisiones oficiales que afectan al sector indígena.

Una Ley inaceptable

El 3 de junio de 1994, el Gobierno del Ecuador promulgó la llamada Ley de Desarrollo Agrario, hecho que desató opiniones contrapuestas, tanto por el apresuramiento de su expedición como por no haber recogido los planteamientos que, sobre tenencia de la tierra y aprovechamiento del agua, tienen los sectores indígenas y campesinos. En efecto, el Gobierno, los propietarios y el partido Social Cristiano, fueron los que se pusieron de acuerdo para la aprobación de esta nueva Ley, dejando de lado el Proyecto de Ley Agrario elaborado por las comunidades indígenas.

Con respecto a esta Ley, que involucra directamente a campesinos e indígenas, se hicieron varias objeciones por parte del sector indígena. Las principales giraron en torno a: la eliminación del IERAC y la creación de un nuevo instituto, el INDA; la promoción del libre comercio de la tierra; las garantías otorgadas a la propiedad privada que se contraponen a la Constitución de la República (cuyo art. 46 contempla propiedad mixta, comunitaria y privada); el hecho de delegar la capacitación campesina al sector privado; y la donación que hace el Estado de las aguas que son de su dominio en favor del adjudicatario sin que haya control sobre su aprovechamiento.

La Ley dejaba de lado la reversión de las tierras al Estado, extinguiéndose con esto el derecho de posesión y dominio sobre ellas. Limitaba las causales de expropiación a: la presencia de formas precarias de tenencia de tierra, el uso de prácticas tecnológicas no aptas para la conservación de los recursos renovables y la inexploración agrícola de un predio por más de tres años; dependiendo de la explosión demográfica y de un informe del CONADE, la expropiación se dirigía hacia los campesinos e indígenas. Según la nueva Ley, las

relaciones tradicionales de parentesco y vecindad (no salariales) que rigen las prestaciones de servicios dentro de la economía indígena podrían ser interpretadas como formas precarias de tenencia de tierra. En este sentido, la no expropiación protegería a los propietarios con más recursos, especialmente si se toma en cuenta que la Ley no determina la extensión del predio que debe estar explotada para que no opere dicha expropiación.

La nueva Ley tenía, como lo analiza Galo Ramón, tres objetivos: detener la reforma agraria para proteger la actual distribución de las tierras, favorecer el acceso a la tierra de quienes puedan pagarla a los precios del mercado liberalizado y estimular el desarrollo de la empresa agraria, orientando la función social de la tierra y del agua hacia los intereses privados.

La movilización

Los representantes campesinos acudieron a diversas instancias oficiales para buscar el cambio de contenido de dicha ley. Expresaron sus puntos de vista en el Congreso Nacional, en el Tribunal de Garantías Constitucionales, en la Corte Suprema de Justicia y en los ministerios competentes. A pesar de estas gestiones, el sector campesino no encontró acogida para la discusión y análisis de sus demandas. Debido a esto, a partir del 13 de junio, las organizaciones campesinas emprendieron la "movilización por la vida", que consistía en protestas y bloqueos de las principales carreteras del país.

Esta medida de hecho fue generando un paulatino desabastecimiento, especialmente de productos comestibles, en todo el país; alteró el flujo normal de agua potable y energía eléctrica en algunas provincias serranas y paralizó pozos petroleros en la Amazonía. Durante la decena de días que duró este bloqueo, se registraron en algunas ciudades saqueos a comercios y enfrentamientos entre mestizos e indígenas.

El más grave de estos enfrentamientos se produjo el 19 de junio en la ciudad de Cañar entre indígenas y pobladores urbanos. La Iglesia San Clemente y la casa campesina "Nucanchic Huasi" de la UPCCC (Unión Provincial de Comunas y Cooperativas de Cañar), en cuyo interior existían talleres artesanales, talleres industriales (carpintería y mecánica), fotocopiadoras, un centro de cómputo, servicio telefónico, un sistema de audiovisuales, dos hospederías, tienda de abastos, una biblioteca, materiales para educación bilingüe y tres carros, fueron saqueadas y quemadas por un grupo del pueblo, en su mayoría, perteneciente al Partido Social Cristiano, armado con cohetes, bombas lacrimógenas, palos y machetes. Como consecuencia de estos atropellos, murió un indígena y queda-

ron varios heridos. Las pérdidas materiales de este centro ascendieron a cerca de diez mil millones de sucres.

Posiciones conflictivas

Mientras tanto, en Quito, en una reunión celebrada entre miembros del Gobierno y representantes de la CONAIE a fin de acabar con el conflicto, el Presidente de la República advirtió que no derogaría la nueva Ley, pero que proponía la conformación de una comisión mixta para reformarla y expedir el reglamento que regiría su ejecución. La CONAIE rechazó esta propuesta, argumentando que probablemente la discusión sobre el proyecto de reformas se dilataría en el Congreso.

No se llegó a ningún entendimiento y la CONAIE optó por solicitar al Tribunal de Garantías Constitucionales y a la Sala Constitucional de la Corte Suprema la declaratoria de inconstitucionalidad de la Ley.

El Tribunal de Garantías Constitucionales suspendió los efectos de la nueva Ley de Desarrollo Agrario por contrariar varias disposiciones constitucionales. Una de las irregularidades en que incurrió la aprobación del Proyecto de Ley constituyente es la no entrega de su texto a cada uno de los diputados, al menos con quince días de anticipación. El gobierno desconoció la resolución de este organismo y expresó que esperaba la resolución de la Corte Suprema al respecto.

El 21 de junio, el Gobierno decretó el estado de movilización militar, basado en las disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, a fin de reabrir las vías de comunicación y dar paso a la circulación normal de vehículos. Esta "restitución del orden público" se llevó a cabo sin respetar la integridad física de las personas y la libertad de expresión de los medios de comunicación. Por el contrario, la fuerza y la intimidación fueron los medios utilizados por el Ejército para restaurar dicho orden. Varias comunidades indígenas de Cañar y Chimborazo sufrieron atropellos (maltratos, persecuciones y allanamientos de domicilios).

Los militares tomaron las instalaciones de Radio Latacunga, de propiedad de la diócesis de esta ciudad, y apresaron a su directora. Igualmente, militares encapuchados se tomaron el edificio de las Escuelas Radiofónicas Populares en Riobamba; sustrajeron casetes y cintas magnetofónicas y borraron el archivo informativo de la computadora.

Resurge la comunicación

En esta situación de protestas por parte de los sectores campesinos y de represión y lesión a la libertad de expresión por

parte del Gobierno, surgió la posibilidad de negociar las propuestas de reformas planteadas por la CONAIE.

La Conferencia Episcopal Ecuatoriana fue aceptada por los sectores indígenas y por la Presidencia de la República como mediadora para la solución del conflicto. Alrededor de sesenta dirigentes populares, comisionados y asesores se reunieron con el Presidente para tratar de superar los conflictos y contraposiciones, generados por la promulgación de la nueva Ley, pero no se logró ningún acuerdo.

El Presidente, entonces, propuso una nueva reunión, para el día 4 de julio, entre representantes del Gobierno, de los sectores agrarios afectados, del Congreso nacional, y de la iglesia católica con el fin de acordar un mecanismo para reformar la cuestionada Ley. Los indígenas insistieron en la derogatoria del decreto de movilización de las Fuerza Armadas como condición para el diálogo. Esto se logró, comprometiéndose a su vez los indígenas a normalizar de actividades en el campo.

Un representante de las organizaciones indígenas expresó que el sector indígena esperaba que la nueva Ley beneficiara a todos; además, solicitó la indemnización por los daños causados a varios campesinos durante la movilización nacional decretada.

La revisión de la Ley

La comisión mixta, encargada de analizar y negociar posibles reformas a la Ley en cuanto a los temas de mayor discrepancia, estuvo integrada por representantes de las organizaciones nacionales indígenas y campesinas: FENACLE, FEINE, FEI, FENOC-I, CONAIE, FENOC; delegados de la Iglesia, del Ejecutivo (representado por el Presidente de la República); del Congreso Nacional y de las Cámaras de la Producción. De esta manera se superó el conflicto social más crítico que ha registrado el país durante el actual gobierno.

Al cabo de quince días de discusiones sobre el articulado de la Ley, los dirigentes indígenas destacaron como logros la introducción de reformas en los siguientes puntos: el de reforma agraria, logrando un proceso integral que contemplaría créditos y asistencia técnica para la comercialización y producción; el de la relación de la actividad agrícola con la producción y explotación de la tierra, incorporando la noción de supervivencia de los pueblos y de protección de los recursos naturales; y el concepto de desarrollo económico, que reflejaba el punto de vista exclusivamente empresarial, fue ampliado con el de seguridad alimentaria interna.

Por otra parte, se eliminó la necesidad de recibir capacitación privada para acceder al crédito, se incluyó la

presión demográfica como causal de expropiación de las tierras privadas, se crearon cuatro jefaturas zonales del INDA para la ventilación de los conflictos de tierras y se incorporó la representación indígena en el Consejo Superior del INDA; se decidió que el uso y aprovechamiento del agua fuera concedido por el Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos, INERHI, de acuerdo con las disposiciones de la nueva Ley Agraria y de la Ley vigente de aguas.

El 19 de julio, el nuevo Proyecto de Ley fue enviado al Congreso por el Ejecutivo, con el carácter de urgente, para su aprobación definitiva. Al no pronunciarse los diputados en el plazo reglamentario, la Ley fue promulgada por el Gobierno. La elaboración, por el Ministerio de Agricultura, del reglamento que hiciera operativa la nueva Ley no recogió todos los acuerdos a que llegaron los miembros de la comisión mixta; por lo cual, las representaciones indígenas y campesinas rechazan desde ya el reglamento que resulta de este modo unilateral de elaboración y proponen que los mismos miembros de la comisión lo redacten.

4. Iniciativas indígenas en la educación bilingüe

En el Ecuador, la oficialización de la educación bilingüe es un logro de las organizaciones indígenas agrupadas en la CONAIE. Esta confederación había formulado, en la década del 80, una propuesta de lineamientos de política educativa intercultural bilingüe tendiente a desarrollar la identidad de los pueblos indígenas.

Educarse en su propio idioma y cultura es un derecho que siempre fue negado a los pueblos indios. La reivindicación de este derecho tiene gran trascendencia para los pueblos oprimidos: posibilita una educación popular que exprese la unidad de los explotados en la diversidad de sus culturas y lenguas, y prepara el contacto y el encuentro entre culturas diferentes en un plano de igualdad que proyecta, al conjunto de la sociedad, el respeto a la identidad étnica fomentada al interior de las culturas indígenas como forma de resistencia cultural.

- a) Los orígenes del proceso se remontan a los años cuarenta; en la comunidad Yanahuaico del cantón Cayambe, la dirigente indígena, Dolores Cacuango, creó la primera escuela, perteneciente al sindicato "Tierra Libre" de la Federación Ecuatoriana de Indios, FEI, en octubre de 1945. Poco después se crearon tres escuelas más en las comunidades La Chimba, Pesillo y Moyurco de ese mismo cantón de la sierra norte. Esta experiencia educativa indígena

fue conocida con el nombre de "escuelas sindicales". Los profesores eran indígenas de las mismas comunidades, apoyados por Luisa Gómez de la Torre. Estas escuelas se caracterizaron por revalorizar el idioma quichua y combinar el trabajo y el mantenimiento de valores comunitarios. Surgieron en un contexto de opresión, discriminación y explotación, condiciones propias del sistema de hacienda. El sector terrateniente las veía con recelo y las consideraba "subversivas". Durante varios años funcionaron al margen del control estatal; la última de ellas fue destruida por la Junta Militar en el año 1963 (Informaciones de Raquel Rodas).

b) Los sistemas de escuelas radiofónicas, creados en Riobamba (1963) y en Sucúa (1972), son antecedentes solamente indirectos por no haber sido creados por iniciativa de los indígenas sino de las iglesias locales. Además, si bien Escuelas Radiofónicas Populares de Riobamba tenía programas de alfabetización en castellano, y hasta el año 1969 en quichua, no se trataba de una educación propiamente bilingüe, como es el caso de la escolarización llevada por Radio Federación de Sucúa (shuar-castellano).

c) Por otra parte, referencias válidas en lo lingüístico-pedagógico pero igualmente sin sustento de organización popular, son las actividades desarrolladas por el Centro de Investigaciones para la Educación Indígena, CIEI, de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, integrado por un grupo de jóvenes indígenas universitarios. Tras lograr implantar la enseñanza del idioma quichua en la PUCE, el CIEI se dedicó a la investigación lingüística. En los años 1980-82 se ejecuta el Plan Nacional de Alfabetización que contempla el subprograma de alfabetización quichua llevado a la práctica por el CIEI. Su labor dio como resultado el "Modelo educativo Macac". Este es uno de los intentos más serios por establecer un sistema de educación bilingüe al interior de los programas estatales.

Otra experiencia es el Proyecto de Educación Bilingüe Intercultural, PEBI, basado en una investigación sociolingüística y educativa, el cual arrancó en 1986 con 73 escuelas en 8 de las 10 provincias serranas. Entre los logros de este proyecto se menciona: el papel en la difusión de un modelo de bilingüismo de mantenimiento y desarrollo que superaba definitivamente la del viejo modelo de bilingüismo transicio-

nal; el apoyo a la difusión de la lengua y la cultura quichua así como la normalización de la lengua quichua; el haber producido textos educativos con los mismos indígenas involucrados en el P. EBI; la capacitación de los maestros bilingües y las relaciones fluidas con las comunidades en las que funcionaban las escuelas (Ruth Moya, 1991).

En el Ecuador, como en muchos países latinoamericanos, otra de las referencias de la educación bilingüe, cuestionable en sus intenciones, fue el Instituto Lingüístico de Verano, que ingresó al Ecuador en 1952. En 1981, mientras a nivel gubernamental se perfilaban los criterios operativos para ejecutar la alfabetización en quichua, las organizaciones indígenas plantearon al gobierno nacional la expulsión del ILV. Esta movilización social logró la expedición del decreto mediante el cual se concedía al ILV un año de plazo para entregar a manos nacionales todo su trabajo e infraestructura.

Significativas realizaciones de los últimos decenios

Escuelas autogestionarias de la Fundación Runacunapac Yachana Huasi (Simiatug, provincia de Bolívar)

Las primeras de estas escuelas fueron creadas en 1972 cuando aún no existía la Fundación. "Fue para responder a nuestras necesidades, ya que nadie podía hacerlo por nosotros". La primera escuela se creó en la comunidad de Monoloma, en una casuchita que hizo la comunidad; el maestro fue un comunero voluntario que sabía leer y escribir, pero aún no terminaba la escuela. A esa zona "nadie iba a venir para enseñar a nuestros niños, ni el gobierno habría establecido una escuela". Entonces, los maestros hablaban una mezcla de quichua y castellano; lo importante era que el quichua ya no era rechazado (Segundo Quishpe y Luis Chanaguano, COMUNIDEC, 1992). Luego se crearon otras tres escuelas en comunidades del sector.

La organización nació casi al mismo tiempo que las primeras escuelas como consecuencia de la "afirmación y lucha de la población indígena frente al poder representado tradicionalmente por la hacienda, las autoridades locales y la iglesia". La organización Runacunapac Yachana Huasi impulsó luego la educación propia, ejecutada por indígenas locales. Prevalció el criterio de "afirmación de la identidad como pueblo con derecho, con su cultura y capacidad administrativa". La Fundación, además de la actividad educativa, atendió el conjunto de necesidades de los habitantes de la zona con tiendas comunales, centros de salud, cooperativas, almacén artesanal, molinos y comercialización, y, posteriormente, la comunicación a través de la radio.

En 1976 fueron establecidas seis nuevas escuelas. La organización contribuía con una bonificación mensual para los maestros indígenas (*yachai camayuc*). Varias escuelas fiscales pasaron a ser dirigidas por las comunidades. Los padres de familia participan en las actividades educativas y en los trabajos colectivos (mingas) que se necesitan para construir, mantener y mejorar las escuelas. Hasta 1990 se habían creado 23 escuelas; existían 48 maestros y asistían 980 niños de 23 comunidades que forman parte de la Fundación.

La necesidad de capacitación de maestros bilingües fue asumida por la organización, creando en 1980 lo que hoy se conoce como Instituto bilingüe "Simiatug Cunapac Jatun Capari". Para que los textos escolares respondieran a la realidad y cultura local, se produjo el libro *El Campesino* y posteriormente el libro *Mushuc Nan* en quichua y castellano.

El sistema de escuelas indígenas de Cotopaxi

Esta experiencia nació en 1976 con un programa informal de alfabetización a pedido de las comunidades de Chugchilány Zumbahua, quichuahablantes y analfabetos en un 80 a 90%. Para satisfacer la demanda de "educación propia" de las comunidades se dio impulso a los educadores comunitarios bilingües. Uno de ellos, Feliciano Sigcha logró despertar el entusiasmo de varias comunidades.

En 1987, las escuelas indígenas se habían multiplicado en las zonas de Chugchilán, Zumbahua, Guangaje y el Bajío (Pujilí y Poaló), contando con una población de 598 niños, 61 educadores comunitarios bilingües y 4 promotores zonales.

La experiencia, apoyada y asesorada por el equipo pastoral de Zumbahua, fue sistematizada, elaborándose el proyecto educativo llamado Sistema de Escuelas Indígenas de Cotopaxi (SEIC) el cual, en 1988, pasó a formar parte de la Dirección Provincial de Educación de Cotopaxi. El SEIC ha elaborado folletos propios que ayudan a la reflexión del alumno y la comuna.

Este sistema educativo consta de varios niveles: *Huahuacunapac yachana huasi* (educación pre-escolar), *Yachana huasi* (educación primaria), *Jatun yachana huasi* (educación media), Colegio Intercultural Bilingüe "Jatari Unancha", especialización humanístico-técnica y centros de alfabetización.

El colegio se creó en 1989 y fue oficialmente reconocido dos años después. Tiene carácter "semipresencial" y funciona los fines de semana en diferentes centros de intercambio a lo largo de toda la provincia, preferentemente para quienes, por situaciones socio-económicas y culturales, han quedado al margen del sistema educativo regular.

El proceso educativo del SEIC es esencialmente comunitario y mantiene una estrecha relación con la organización indígena. Vinculados con el proceso socio-organizativo, los educadores están asumiendo un papel dinamizador que ha contribuido a fortalecer el movimiento indígena de Cotopaxi.

El SEIC funciona principalmente en las comunidades más pobres de la provincia. Desde 1980, el enfoque del SEIC apunta a combinar la productividad con la educación, promoviendo un conjunto de experiencias con miras a crear fuentes de trabajo que frenen la migración campesina. La "interculturalidad" se concibe como la vivencia de acciones en lo ecológico, comunicativo y solidario (COMUNIDEC, 1992).

En 1991 se legalizó la Asociación de educadores comunitarios bilingües de Cotopaxi, quienes actualmente asumen la conducción del SEIC con la amplia participación de las comunidades.

Otras realizaciones en educación bilingüe con participación directa de organizaciones indígenas son: el Programa Alternativo de Educación Bilingüe Intercultural de la CONFENIAE, PAEBIC, implementado en 1986, el cual plantea una "educación liberadora, personalizante, pero fundamentalmente comunitaria" que parte de la realidad de los pueblos indígenas, con recursos humanos, pedagógicos y didácticos propios"; el Programa Educativo "Mondayacu Causai Yachana", PEMCY, a nivel primario y secundario, que desde 1984 emprende la organización de base (ATIAM) filial de la Federación de Organizaciones Indígenas del Napo, FOIN, en Cotundo, en la Amazonía; el "Programa de Educación Intercultural de la Región Awá", planteado por la Federación de Centros Awá y coordinado por la CONAIE para realizar la educación en idioma awapit con profesores indígenas locales y producción de materiales.

A nivel de formación de educadores bilingües, un grupo de dirigentes de la actual Unión de Cooperativas y Comunas del Cañar, UPCCC, luego de terminar la instrucción primaria a través del programa de alfabetización bilingüe, luchó por la creación del Instituto Normal Bilingüe "Quilloac" y logró este objetivo en el año de 1982. Este grupo de estudiantes-dirigentes constituyeron la primera promoción de bachilleres normalistas. Actualmente el normal funciona como Instituto Pedagógico Intercultural Bilingüe.

La mayoría de estas experiencias surgieron en procesos de lucha por la tierra, autonomía organizativa y defensa de la identidad cultural. Su diseño y ejecución se dieron al margen del Estado y muchas veces en el marco de un enfrentamiento con éste por los contenidos, la orientación y los actores sociales.

El sistema de educación indígena intercultural bilingüe

El gobierno nacional acogió la demanda de la CONAIE y, en noviembre de 1988, creó la Dirección Nacional de Educación Indígena Intercultural Bilingüe, DINEIIB, con funciones ejecutivas asumidas por los propios indígenas. Para ello, fue necesario ampliar el marco jurídico y reformar la Ley de Educación. Esta reforma educativa representa un gran avance, en la medida que la ley cristalizó la permanente lucha de las organizaciones por la educación intercultural.

Las experiencias comunitarias, de escasa cobertura pero de profundas raíces históricas, sociales y culturales, dieron lugar a la propuesta alternativa renovadora de la educación indígena intercultural bilingüe y a la creación de la DINEIIB que permitió ampliar esa cobertura a nivel nacional.

Hubo oposiciones o resistencias, como la de sectores de maestros hispano-hablantes que por prejuicios racistas no podían admitir que los propios indígenas fueran protagonistas de la educación bilingüe. Las comunidades, en los meses de mayo a julio de 1989, realizaron grandes concentraciones en las ciudades de Riobamba, Latacunga, Guaranda y Puyo, en respaldo a la educación bilingüe; además hubo festivales de música, danza, en apoyo al proceso educativo bilingüe. Por su parte, la comisión de presupuesto del Congreso Nacional recortó éste a la DINEIIB para 1990-91. Si bien el Estado reconoció e institucionalizó la educación bilingüe, las organizaciones indígenas tuvieron que enfrentar la carencia de recursos humanos, técnicos, materiales y financieros.

La educación bilingüe se está organizando en forma gradual; para el año 2003 se ha previsto contar con la primaria y secundaria bilingües. Cada año en el período vacacional se dan cursos de entrenamiento a los profesores en este tipo de educación. La organización indígena ha propuesto los nombres de los integrantes de la planta central, de las direcciones provinciales y de los establecimientos de educación bilingüe bicultural del país.

Al término del año lectivo 93-94, en 16 provincias de las tres regiones del país funcionaron un total de 1733 planteles de educación intercultural bilingüe: de ellos, 36 impartieron educación pre-primaria a 713 alumnos; 1632 escuelas atendieron la educación primaria de 75.096 alumnos; 60 colegios impartieron educación media a un total de 4.678 alumnos; además funcionaron 5 institutos pedagógicos para la capacitación de 1.205 alumnos. En el año 1994 se lleva adelante un proceso de socialización y aplicación del modelo mediante una red de centros educativos comunitarios, de acuerdo a la realidad de cada provincia.

Con la DINEIB la demanda de una educación bilingüe alcanzó su expresión institucional más alta: el protagonismo de la propia educación, orientada a la revalorización cultural. Por estar dentro de un aparato educativo estatal en crisis y carente de una política educativa, la participación indígena orgánica deberá enfrentar el peligro de burocratización y la asimilación a la estructura de la educación oficial, lo cual anularía las posibilidades de profundizar la relación con las comunidades y responder a sus demandas e intereses; el abanico de posibilidades para proponer un modelo organizativo propio se reduce. Por otro lado, la ampliación de la cobertura, sin disponer de los recursos adecuados, puede incidir negativamente en la calidad de la enseñanza y la maduración de un proceso de reforma educativa. Otro de los retos es que los esfuerzos pedagógicos indígenas se enmarquen dentro de alternativas más amplias.

5. La lucha de los indígenas contra la TEXACO en la Amazonia del Ecuador: los cofanes somos todos

Quedan apenas 650 individuos a punto de extinción como pueblo y cultura. Como resultado de las acciones de la petrolera Texaco, a lo largo de más de 25 años, fueron expulsados de su territorio tradicional y ahora viven en cinco lotes de terreno distinto. Son los cofanes, quienes hace poco se unieron para formar la Organización Indígena de la Nación Cofán, OINCE, con el fin de proteger los pocos recursos y tierra que les quedan; éstos temen el destino de sus antiguos vecinos, el pueblo Tetetes, cuyo desplazamiento provocado por Texaco aceleró su extinción como pueblo. El último tetete desapareció de Quito, luego de ser internado en un hospital de los misioneros evangélicos que lo había traído a la ciudad.

Texaco llegó a la región sur de Colombia, cerca del Putumayo, a fines de los años 50, mientras en Ecuador reinaba un ambiente de frustración por el aparente fracaso de la exploración de crudo hecha desde fines de los años 30. Así, el 23 de febrero de 1949, el matutino *El comercio* recogía una noticia: "Fracasan tentativas de hallar petróleo en el Oriente: Shell y Standard Oil suspenden trabajos. 900 trabajadores cesantes. En forma definitiva se ha establecido que en el oriente no hay petróleo. También es exagerado decir que el Oriente es bueno para la agricultura".

Era la época en que gobernaba Galo Plaza Lasso, quien explicaba que tras largos años de inversiones millonarias y penurias, las compañías petroleras habían fracasado en el intento de encontrar petróleo en el oriente: "El destino ha querido que no seamos un país petrolero sino agrícola", dijo

entonces el mandatario. Sin embargo, en aquella ocasión las declaraciones del presidente Plaza Lasso cayeron en el vacío, pues testimonios de obreros y técnicos confirmaban la existencia de grandes yacimientos.

¿Qué sucedía entonces?

Las transnacionales petroleras simplemente ocultaron la existencia de petróleo en Ecuador porque querían evitar la sobreproducción en sus zonas de control, a fin de mantener elevados los precios y especular con los supuestos agotamiento y bajas de la producción. Para ello, se propusieron impedir que el Estado ecuatoriano se apoderase de las reservas orientales, prolongando al máximo el período de exploraciones, negando incluso la existencia de los hidrocarburos, y controlando, vía la presión política del gobierno norteamericano, los gobiernos sucesivos.

De esa manera, 15 años después, el 5 de marzo de 1964, el Estado ecuatoriano celebró un contrato de concesión, por el cual entregó al consorcio Texaco-Gulf la superficie de 1.431.450 hectáreas ubicadas en el nororiente, a pesar de que la Junta Militar de aquel año había dictado el decreto 1464 que prohibía concesiones mayores de 250 mil hectáreas.

Pero el problema no sólo fue el tamaño de las concesiones, sino las condiciones de exploración. Por ejemplo, los derechos superficarios del Ecuador se fijaron en 200 mil sucres anuales como tal, durante los 6 primeros años, y en 400 mil desde el séptimo año. Es decir, la compañía pagaría alrededor de 25 centavos de sucres por hectárea, y el porcentaje a favor del Estado de la producción de petróleo sería apenas del 6 y 7 por ciento.

El 28 de junio de 1969, durante el quinto gobierno de Velasco Ibarra, se formaliza la reproducción a 500 mil hectáreas con un ínfimo incremento de las regalías al 11 por ciento y un cánón superficario de 5 sucres anuales por hectárea durante los primeros 10 años de exploración, 7 después del vigésimo primer año y 8 sucres por hectárea en los 10 años finales. Cifras ridículas, si se las compara con Venezuela, donde la compañía Gulf, en el mismo período, pagaba el equivalente a 50 sucres por hectárea.

Texaco construyó el oleoducto y otras facilidades para la excavación del petróleo y durante las últimas décadas extrajo aproximadamente 1.4 billón de barriles de crudo de la región. Taladró 339 pozos extendidos sobre 442.965 (más de 2 y media millones de manzanas). En todo ese proceso, Texaco aplicó la máxima de los petroleros texanos: "ganar más y más, invirtiendo lo mínimo posible".

Alrededor de sus campamentos y de las vías abiertas, el Estado ubicó a miles de campesinos colonos que huían de la sequía y la pobreza de otras regiones rurales del país. A ellos se añadieron cientos de familias, de manera descontrolada, agudizando aún más la ya deteriorada situación social, por la carencia total de infraestructura y servicios básicos.

La destrucción de los bosques y la contaminación de las aguas, que Texaco había provocado, tuvo su impacto directo en las poblaciones indígenas y en los inmigrantes colonos. Se habían descargado más de 3.2 millones de galones de desechos líquidos. Nunca se aplicaron normas técnicas ambientales adecuadas para el tratamiento de los desperdicios propios de la actividad petrolera y nunca hubo un plan de manejo ambiental apto para una región de bosque húmedo tropical como el nororiente amazónico del Ecuador.

Las autoridades del Estado ecuatoriano, embriagadas del "boom petrolero", sólo estaban interesadas en captar las rentas, que en buena parte se festinaron en escándalos y corrupción. Nunca les importó establecer límites, regulaciones o sanciones a las compañías petroleras. Hubiese sido de mal gusto a los ojos de sus amos.

Las quejas y denuncias de los pobladores pobres y de los indígenas, en especial, afectados por la destrucción de sus bosques, la muerte de decenas de especies de animales, la contaminación de ríos y lagos y las enfermedades que aparecían por doquier, simplemente chocaban en la gran muralla de la sorda clase política ecuatoriana.

Casi tres décadas tuvieron que esperar para hacer oír su voz. El mundo había cambiado al final de ese período, que se iniciaba en 1972, cuando el ambiente comienza a ganar un lugar en la agenda internacional de la discusión, aunque seguía ensombrecida por el peso de la guerra fría hasta fines de los 80. El derrumbe de los países socialistas y la energía del Nuevo Orden Mundial post-guerra fría permitió que el tema del medio ambiente y el desarrollo ocuparan un lugar estelar, aunque no exento de los intereses de los poderosos de siempre.

En ese marco, el 4 de noviembre de 1993, el New York Times daba cuenta de las gestiones que estaban realizando los dirigentes indígenas cofanes ante el Tribunal de Primera Instancia en el Distrito Sur de Nueva York, en contra de la Texaco Inc. El hecho, según Edmundo Vargas, presidente de la Confederación de las Nacionalidades Indígenas de la Amazonia Ecuatoriana, CONFENIAE, se dio "porque los indios no confiamos en las leyes ecuatorianas, pues no son contundentes ni fuertes. Además, el juicio fue planteado desde hace varios años y repentinamente habíamos pedido a los gobiernos ecuatorianos que emprendieran acciones legales

contra esa compañía por los daños ambientales, pero nuestras peticiones nunca fueron escuchadas".

Insólitamente, el Gobierno ecuatoriano, a través de su embajador en Estados Unidos, Edgar Terán, tomó partido por la compañía Texaco, a la que hábilmente identificó con los intereses americanos. En un complejo juego de maniobras, sacó a relucir el problema de la competencia de las cortes nacionales, a la que le había añadido el argumento de la "soberanía", esgrimido por el embajador Terán, y apoyado por el mismísimo presidente de la Corte Suprema de Justicia, Francisco Acosta Yépez, padre del ministro de Energías y Minas, Francisco Acosta Coloma.

El temor del Estado y del gobierno ecuatoriano posiblemente radica en reconocer su corresponsabilidad en la exploración petrolera y los respectivos daños ambientales y, sobre todo, de afectar las "buenas relaciones" mantenidas con la compañía Texaco, cuyo deterioro, al decir del gobierno del presidente Durante Ballén, crearía desconfianza en el ambiente de las compañías multinacionales, en un momento en que se convoca a una nueva ronda de licitaciones petroleras y se plantea la necesidad de las inversiones extranjeras y de la privatización del área energética, dentro de un esquema neoliberal dogmático.

Las denuncias de los cofanes en contra de la Texaco han puesto al descubierto la existencia de un escenario de conflictos internacionalizado, donde la noción tradicional de la soberanía estatal ha quedado en tela de juicio, al igual que los alcances que pueden tener estos conflictos regionales cuando se internacionalizan. Y, por último, permite visualizar la presencia de actores en un escenario global, con dinámicas que ya no responden a los clásicos patrones de acción de los movimientos sociales latinoamericanos circunscritos al ámbito local, regional o nacional. O, dicho en otros términos, el conflicto de los cofanes con la Texaco significa que los problemas de unos nos competen a todos, porque los problemas de todos nos competen a cada uno. El medio ambiente y desarrollo es un buen ejemplo de aquello, de cara al siglo XXI.