



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

Director
Fernando Rojas

Consejo Editorial
Pablo Emilio Angarita
Héctor Moncayo
Germán Palacio
Victor M. Moncayo
Manuel Jacques (Chile)
Valdemar de Oliveira
(Brasil)

ILSA Junta Directiva
Paul Liebenson
Elsie Monge
Dennis Lynch
Fernando Rojas
Frederick H. Zemans
Carlos Federico Marés
Manuel Jacques
Valdemar de Oliveira
Ramón Custodio
Debra Evenson
Wendy Singh

Equipo Ilsa Bogotá
Margarita Flórez
Amanda Romero
Amparo Rojas
Gloria Torres
Germán Palacio
Edgar Ardila
Jeff Clark
Héctor Moncayo
Germán Burgos
Carlos Alberto Ruiz
Mauricio Sanabria
Luis Carlos Arenas

Coordinación
Margarita Flórez
Marta Rojas

Corrección
Emma Ariza

**Fotomecánica e
impresión**
Dupligráficas

ILSA:
Calle 38 No. 16-45
Tels.: (571) 2884772-
2883678- 2884971-
2880691- 2880416-
2455955
Fax: 2884854
A.A. 077844
Bogotá, Colombia

PRESENTACION

3

DEBATES

5

Desarrollo económico, deuda y derechos humanos:
Un desarrollo sostenible para Africa?
Sigrun I. Skogly

47

I. Agencias de desarrollo internacional, derechos humanos
y proyectos de desarrollo humano
James C. N. Paul

93

La acción jurídica radical
Aporte al trabajo jurídico popular
de América Latina en los 90
Edgar Ardila A.

111

Raza, nacionalismo y persistencia del sufrimiento:
El uso americano del concepto "raza" desanima los
reclamos de grupos subordinados
Williamson B. C. Chang

REFLEXIONES

143

La muerte viaja en patrullero
Laura Gingold

RESEÑAS

163

Cocaína & Co., un mercado ilegal por dentro

Presentación

Los derechos humanos, económicos, sociales, culturales, ecológicos parecen abrirse paso como objeto de reivindicaciones reales de las poblaciones. Cobra fuerza la satisfacción de las necesidades básicas de la vida, la protección al medio ambiente y el derecho a un desarrollo que genere un mejor bienestar entre los grupos sociales.

El tema del derecho a la vida, vigente por desgracia en muchos de nuestros países por sus continuas violaciones, se complementa con el derecho a una mejor calidad de vida. Se pasaría de la exigencia de conservar la vida a la obligación de que se proporcionen las condiciones que aseguren que esa vida pueda realizarse en forma integral.

Esa aspiración se ve afectada por las políticas económicas actuales que han producido un negativo impacto sobre amplios sectores de la población. Es indudable que el efecto de los planes de ajuste se ha hecho sentir en la vida cotidiana de los grupos sociales más empobrecidos.

La inclusión de estas consideraciones dentro de las agendas de los organismos financieros internacionales que señalan las políticas económicas, es uno de los aspectos tratados en esta entrega de la revista. El balance real existente entre las violaciones de los derechos individuales y políticos de los grupos sociales y el incumplimiento de los

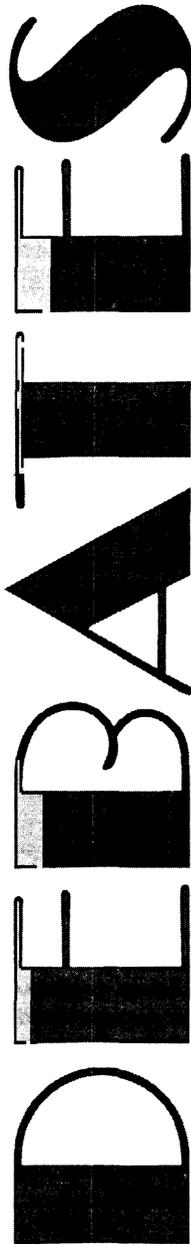
derechos económicos y sociales es un asunto que merece un mayor análisis.

Los servicios legales populares han sido organizados en Latinoamérica como una alternativa de ejercicio del derecho que busca promover cambios sustanciales dentro de las relaciones capitalistas. Surgen dentro de un nuevo concepto de acompañamiento a las luchas de los sectores populares que reivindican justamente el cumplimiento de los derechos económicos y sociales.

El nuevo contexto económico y social plantea para estos servicios nuevos retos. La reflexión sobre el sentido político de sus prácticas y la metodología del trabajo popular que desarrollan son objeto de lecturas por parte de los propios grupos.

Aún el enfoque tradicional de los derechos humanos, en el sentido de las libertades individuales, presenta matices no suficientemente debatidos. Temas como el tratamiento de las comunidades de color en Estados Unidos y las implicaciones que sobre las aspiraciones de las comunidades tiene la connotación de raza son objeto de nuevos exámenes.

Si bien las violaciones sistemáticas de los derechos humanos han cesado en ciertos países y se han recrudecido en otros, las formas de control social aplicadas a sectores marginales de la población: los jóvenes, los indeseables, "los desechables" se yerguen como nuevas formas de represión. Sus modalidades y la responsabilidad estatal en permitir que sus propios agentes sean los autores de estas conductas punitivas nos hace reflexionar sobre si el "advenimiento de la democracia" realiza por sí solo las transformaciones deseables en sociedades como las nuestras o si por el contrario, con distinto nombre, emergen oscuras intenciones.



Desarrollo económico, deuda y derechos humanos:

¿Un desarrollo sostenible para Africa?

Sigrun I. Skogly*

Instituto para Estudios Legales
Universidad de Wisconsin, Facultad de Derecho

Documento presentado en la Reunión de la Asociación Científica de Política del Centro-Occidente en Chicago
Abril 18-20, 1991

Traducción Amanda Romero

"Los derechos incluyen el poder, la lucha por el poder y la distribución del mismo".

Henry J. Steiner, presentación en la Universidad de Notre Dame, Simposio sobre los "Derechos de las Minorías Etnicas", 2 de marzo de 1991.

■ *Dentro de las instituciones financieras internacionales parece abrirse paso el reconocimiento de los aspectos sociales afectados por las políticas económicas. En ese sentido, se evalúa el impacto de las políticas de ajuste sobre los sectores más pobres de la población. La relación entre las políticas económicas y los aspectos sociales, culturales y políticos, base de la teoría de los derechos humanos, es estudiada en este artículo. A partir de ejemplos africanos, el autor afirma que las normas sobre derechos humanos deberían constituirse en una herramienta de planeación para la formulación de nuevas políticas.*

*Deseo agradecer a David M. Trubek, David Delaney, Robert R. Geyer y Maivan Clech Lam por sus comentarios valiosos y su apoyo en la elaboración de los borradores de este artículo. Cualquier error o debilidad son de mi responsabilidad.

Sustainable development, debt and human rights: sustainable development for Africa?

■ *The international financial institutions appear to recognize the social implications of economic policies. In this sense, the impact of adjustment policies upon the poorest sectors of society is evaluated. The relationship between economic policies and its social, cultural and political implications, based on the theory of human rights, is studied in this article. Using examples from Africa, the author affirms that human rights norms ought to be construed as a planning tool for the formulation of new policies.*

I. Introducción Un estudio reciente del Banco Mundial sobre la dimensión social del ajuste en Africa¹ apunta al hecho de que el ajuste estructural² necesariamente significará costos para algunos grupos en la sociedad, y que esto puede justificarse en tanto no afecte a los pobres.³ El argumento por parte del Banco es que una pérdida de ingreso para el segmento acomodado de la población no es necesariamente una razón para determinar un cambio de política. Sin embargo, la pérdida de ingreso para la población pobre africana puede llegar a ser desastrosa, porque es mucho más vulnerable.

En consecuencia, ésta podría ser una razón para cambiar aspectos de las políticas.⁴ Este reconocimiento abierto a los aspectos sociales de la política económica es un avance supremamente positivo en la política de las

1. Banco Mundial. "Ajuste estructural y pobreza: un marco de referencia conceptual, empírico y de políticas." Washington, febrero de 1990. (Citado en adelante como "Ajuste estructural y pobreza").

2. "Programas de ajuste estructural" es el término utilizado por las políticas desarrolladas por el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), otras Instituciones Financieras Internacionales (IFI) y gobiernos particulares para lograr un mejor equilibrio de la situación de pagos y en general, de mejores condiciones económicas. La aceptación de dichas políticas por parte de los gobiernos nacionales deudores es una condición necesaria para obtener posterior ayuda de las dos primeras instituciones mencionadas. Ver sección II, literal b) más adelante.

3. "Las dimensiones sociales del ajuste en Africa", publicado por el Banco Mundial, el Banco de Desarrollo Africano y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Washington, 1990, p. 12 (Citado en adelante como "La dimensión social").

4. Ibid.

Instituciones Financieras Internacionales (IFI). Ha habido un debate entre dos escuelas de pensamiento acerca de la política de las IFI: a) Los que alegan que la política de ajuste estructural solamente apunta y *afecta* las políticas económicas y fiscales de un país y, b) Aquéllos que argumentan que las implicaciones de estas políticas son de más largo alcance y afectan los aspectos sociales, culturales y políticos de un país, así como los económicos y fiscales. Yo apoyo este último argumento y lo aplicaré a la discusión sobre los derechos humanos.

La relación entre el planteamiento anteriormente citado del Banco Mundial y la arremetida sobre derechos humanos en el plano internacional es sorprendentemente estrecha. Las normas de los derechos humanos identifican unas reglas mínimas de tratamiento a la población y las condiciones bajo las cuales no pueden justificarse ciertas políticas. Este derecho no requiere que todos los segmentos de la sociedad necesariamente compartan la experiencia de un nivel de vida aceptable o que una reducción de éste para cualquier grupo sea justificable. Las normas de derechos humanos ofrecen una herramienta de planeación para nuevas políticas y sugieren vías mediante las cuales dichas políticas puedan implementarse.

En esta ponencia demostraré que existe una relación entre desarrollo, ajuste estructural y derechos humanos (ver una clarificación de estos términos más adelante). Esta relación no ha sido aún reconocida por las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), pero tal reconocimiento tendría un potencial para un desarrollo sostenible del que carecen las actuales estrategias financieras y de desarrollo.

Para realizar mi propósito presentaré las principales características de los actuales enfoques sobre el ajuste estructural, algunas de las críticas que han surgido a este enfoque y cómo esto se relaciona con los derechos humanos. Tendré en cuenta tanto razones jurídicas como político-económicas para la inclusión de los derechos humanos en las políticas de ajuste estructural, y por qué el discurso sobre los derechos ofrece un enfoque diferente -y más fructífero- a la cuestión del desarrollo y el ajuste estructural.

II. a) El término "desarrollo":

Clarificación de terminología

"Desarrollo" como término, contiene tantas definiciones cuantos autores sea posible, pero a menudo es equiparado con el desarrollo económico, que usualmente es medido como crecimiento económico, balanza adecuada de pagos y otras variables macro-económicas. El nivel de desarrollo es

generalmente determinado por el PNB per cápita. Esta ecuación apunta a la creencia de que a través del desarrollo económico, se conseguirá automáticamente el mejoramiento de otros sectores y segmentos de la sociedad. De cierta manera, que a través del avance económico se ajustarán los niveles sociales, políticos y culturales para abarcar la distribución del ingreso, una mejor educación y niveles de salud, acceso a más bienes materiales, etc.

Sin embargo, después de 30 ó 40 años de ayuda al desarrollo, no se ha podido demostrar esta suposición. Hoy en día se reconoce ampliamente que la ayuda dirigida al desarrollo económico no da como resultado, necesariamente, una mejor distribución del ingreso, de la educación y la salud para la gran mayoría de la población en Africa.⁵

Esto es asumido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo que produce ahora información estadística anual sobre diferentes indicadores de niveles de vida, tales como esperanza de vida, tasa de mortalidad de niños menores de cinco años, población con acceso a agua potable, a fuentes de calorías diarias, tasas de alfabetismo adulto, etc.⁶

Como reacción a la noción de la ecuación entre "desarrollo" y "desarrollo económico", la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁷ adoptó un término que se utiliza ampliamente: "desarrollo sostenible". La Comisión define el desarrollo sostenible como "desarrollo que aborda las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para enfrentar sus propias necesidades".⁸

5. De acuerdo con el Indicador sobre Desarrollo Humano para 1990, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la esperanza de vida en la mayoría de países del sur del Sahara en Africa, varía de menos de 40 años a menos de 50; las tasas de alfabetismo adulto varían de 14% (en Nigeria) a 75% (en Tanzania); solamente cerca de la mitad de la población o menos tiene acceso a agua potable e igual ocurre con el acceso a los servicios de salud. La situación es aún mucho más difícil para la población rural, que en todos los países africanos al sur del Sahara, con la excepción de Zambia, constituye más de la mitad del total poblacional.

6. PNUD. Indicadores de Desarrollo Humano, 1990.

7. Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. "Nuestro futuro común". Oxford: Oxford University Press, 1987. También denominada la Comisión Brundtland, por el nombre del presidente de la misma. (Citado en adelante como Informe Brundtland).

8. Ibid., p. 43.

Otra aproximación al término "desarrollo" está presente en la Declaración del Derecho al Desarrollo, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1986.⁹ Ella ofrece una explicación más completa de lo que incluye el desarrollo:

El individuo está, en virtud del derecho al desarrollo, facultado para participar, contribuir y *disfrutar del desarrollo social, cultural y político en el cual todos los derechos humanos y las libertades fundamentales puedan ser íntegramente realizadas.*¹⁰ (Subrayado mío)

Esta calificación implica dos cosas: primero, que el desarrollo económico no es sino una parte de un concepto mayor de desarrollo, que incluye la satisfacción de todos los derechos humanos. Y segundo, que el desarrollo económico, en consecuencia, es una de las herramientas para lograr este concepto más completo y debe ser planeado de acuerdo con él. En otras palabras, el desarrollo económico es un medio para promover el cumplimiento de los derechos humanos. Esto implica que el éxito del desarrollo económico no puede medirse sólo sobre la base de los factores económicos, sino que tendrán que verse necesariamente en relación con factores no-económicos y cómo ellos son influidos.

En consecuencia, mi comprensión del término "desarrollo" es un proceso de mejoramiento de la situación económica, política, social y cultural, en la cual un ser humano es el sujeto. Tanto los actores nacionales como los internacionales están implicados en este proceso. El objetivo del mismo es asegurar que todos los segmentos de la población vivan en condiciones que al menos aborden los requisitos mínimos establecidos en la Carta Internacional de Derechos.¹¹ La participación de la población es vital

9. Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 41/133, Doc. A/41/925 & Corr. 1 (1986).

10. Ibid., art. 1.

11. La Carta Internacional de los Derechos Humanos consta de cuatro documentos: La Declaración Universal de los Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General el 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966 y puesto en vigencia el 3 de enero de 1976; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptada en 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976 y el Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado en 1966, entrado en vigor el 23 de marzo de 1976. Este Protocolo abre la posibilidad a los individuos de presentar peticiones ante el Comité de Derechos Humanos por violaciones a los derechos garantizados por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

para determinar el contenido del desarrollo deseado, que puede variar de país a país, basado en condiciones históricas, culturales, políticas y sociales.¹²

En este proceso existe una multitud de actores. A nivel nacional, todos están involucrados, desde la persona individual, pasando por las organizaciones no-gubernamentales (ONG), las autoridades locales, regionales y nacionales hasta la comunidad empresarial. A nivel internacional, hay organizaciones tales como la ONU con sus agencias especializadas, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones no-gubernamentales internacionales y las agencias de ayuda bilaterales.¹³

En esta ponencia me referiré principalmente a dos agencias especializadas de la ONU: el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Estas dos instituciones están involucradas de manera prominente en el área de enfoque de este documento: deuda, desarrollo y ajuste estructural.¹⁴

12. En este informe sobre Marco Alternativo para el Ajuste, la Comisión de las Naciones Unidas para Africa (UNECA) plantea que las fuerzas operativas como un enfoque en sí mismas, son "políticas, económicas, científicas y tecnológicas, ambientales, culturales y sociológicas". UNECA. *Marco Alternativo Africano de los Programas de Ajuste Estructural para la Recuperación Socio-Económica y la Transformación (AAF-SAP)*. Addis Abeba: UNECA, 1989, p.26 (Citado en adelante como "AAF-SAP").

13. La influencia de actores privados, tales como las corporaciones transnacionales y el sistema de la banca privada no se deberían subestimar.

14. El Banco Mundial es visto desde afuera como una agencia de desarrollo; de hecho, en los artículos de Acuerdo, se plantea que los propósitos del Banco son:

- a) Ayudar en la *reconstrucción y el desarrollo* de los territorios de los miembros, mediante el facilitamiento de inversiones de capital para propósitos productivos, incluyendo la restauración de las economías destruidas o alteradas por la guerra, la reconversión de infraestructura productiva a las necesidades de los tiempos de paz y el impulso al *desarrollo de infraestructura productiva y de recursos en los países menos desarrollados*. (s.n.)

La situación es algo diferente en lo que tiene que ver con el Fondo Monetario Internacional. Este no ha sido visto como una agencia de desarrollo y siempre niega que juegue ese papel. Sin embargo, hay dos factores que apuntan en una dirección en que el FMI es incapaz de eludir toda relación con el proceso de desarrollo en Africa. Primero, en sus artículos de Acuerdo se dice que:

Los propósitos del Fondo Monetario Internacional son:

b) El término "ajuste estructural"

"Ajuste estructural" indica un cambio de políticas económicas de una nación para rectificar problemas específicos. Un consenso general tanto entre los comentaristas nacionales como internacionales es que el desarrollo tendiente a lograr el efecto de que las políticas económicas de la mayoría de países africanos no ha conducido a un desarrollo económico y social armónico, y que se necesitan cierta clase de cambios estructurales.¹⁵ Sin embargo, el término programa de ajuste estructural indica generalmente los programas específicos seguidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.¹⁶

-
- (i) Facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del mercado internacional y contribuir en ello a la promoción y mantenimiento de altos niveles de empleo y de ingreso real y al desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros, como objetivos primarios de la política económica). (s.n.)

La inclusión de la frase "desarrollo de los recursos productivos de todos los miembros" se ha interpretado como el reconocimiento de la responsabilidad del FMI en el área del desarrollo.

En segundo lugar, la prioridad última para muchos de los países africanos con los cuales está cooperando el FMI es el desarrollo económico. Una de las razones por las cuales los países tienen problemas en la balanza de pagos es que su infraestructura económica y su capacidad está subdesarrollada o subutilizada y a través de sus intentos de rectificar los problemas de pagos, el FMI tiene que tocar el proceso económico de estos países. Los programas de ajuste estructural son tan abarcales y tan decisivos para el desarrollo futuro de la economía y la sociedad de un país, que es imposible para el FMI alegar que no posea ni influencia ni impacto sobre el desarrollo.

15. Elson, Diane. "The Impact of Structural Adjustment on Women: Concepts and Issues", en: Onimode, Bade. *The IMF, The World Bank and the African Debt.*, vol. II, London, Zed Press, 1987, p. 60.

16. La ponencia reseña los efectos de los intentos de las instituciones financieras internacionales, principalmente el FMI y el Banco Mundial, en tocar la crisis de la deuda a través de sus políticas de ajuste estructural. No soy de ninguna manera inconsciente del hecho de que existen otros actores y factores que influyen la situación de manera importante, ni siquiera los gobiernos nacionales en sí mismos, las agencias de ayuda multilateral o bilateral y el régimen de mercadeo internacional, etc. Sin embargo, el efecto decisivo que las políticas de ajuste estructural tienen en las perspectivas de un desarrollo sostenible para los países africanos, justifica este énfasis. Se debería, de todos modos, subrayar que aun cuando el FMI y el Banco Mundial han sido los arquitectos de lo que hoy se denomina ajuste estructural, un

El Banco Mundial define el ajuste estructural como:

las reformas a políticas e instituciones que cubren la microeconomía (tales como impuestos y tarifas), lo macroeconómico (política fiscal) y las intervenciones internacionales; estos cambios están dirigidos a mejorar la destinación de recursos, aumentar la eficiencia económica, expandir el potencial de crecimiento y aumentar la resistencia a los golpes.¹⁷

En Africa, como en otros lugares, el pesado fardo de la deuda ha dado como resultado un gran número de Programas de ajuste estructural.¹⁸ Estos son paquetes impulsados por el FMI y el Banco Mundial durante los años ochenta, que han sido implementados por muchos países del sub-Sahara africano como condición para continuar recibiendo ayuda financiera.¹⁹ La idea que está detrás de las condiciones de ajuste estructural ha sido que ciertos factores económicos deben alterarse en un país dado para asegurar un mejor desempeño económico con miras a dar por terminado el tener que repagar la deuda y el servicio de la misma, para lograr un mejor balance de la situación de pagos y para poder lograr una economía más sana en general. Los factores económicos que se están enfatizando son altamente dependientes de la teoría económica neoclásica del libre mercado y la teoría liberal del estado débil.²⁰ En

sinnúmero de organizaciones promueven o dependen de medidas similares o idénticas en su marcos políticos. Esto es sobre todo el caso de los bancos de desarrollo regionales y los donantes bilaterales principales, tales como la AID de los Estados Unidos, la Administración para el Desarrollo de Ultramar Británica, etc.

17. "Ajuste estructural y pobreza", nota superior 1, p. 22.

18. Banco Mundial. "Veintitrés países han introducido programas de ajuste 'serios', ayudados por la comunidad internacional durante los últimos cinco años". *World Debt Tables, 1990-91: External Debt of Developing Countries*. Washington, D.C., The World Bank .1990, vol. I, pp. 50-51.18.

Banco Mundial . "Veintitrés países han introducido programas de ajuste 'serios', ayudados por la comunidad internacional durante los últimos cinco años". *World Debt Tables, 1990-91: External Debt of Developing Countries*. Washington, D.C., The World Bank .1990, vol I, p. 50-51.

19. Instituto Escandinavo de Asuntos Africanos. Propuesta de investigación sobre los efectos de los programas de ajuste estructural en Africa. Uppsala, 1990, p. 1.

20. Korner, Peter. *The IMF and the Debt Crisis*. ed. by. Gero Mass, Thomas Siebold and Rainer Tetzlaff. London, Zed Press, 1986, p.58 (Citado en adelante como "Korner").

general; los programas de ajuste estructural enfatizan los siguientes factores: abolición o liberalización de los controles de intercambio extranjeros; abolición o liberalización de controles de importación; énfasis en la inversión extranjera; un programa anti-inflacionario nacional que comprende: a) control del crédito bancario; b) reducción del gasto gubernamental; c) aumento en los impuestos; d) abolición o reducción de los subsidios a los consumidores; e) aumento en los precios fijados por las empresas públicas y, f) congelación o controles de salarios.²¹

El programa de ajuste estructural individual es acordado entre las autoridades nacionales del país en cuestión, el FMI y/o el Banco Mundial. Este acuerdo es seguido por una "carta de intención" por parte del gobierno nacional, en la cual son precisadas las medidas políticas específicas.²² Sin embargo, el contenido casi idéntico de los diversos programas de ajuste estructural indican que los verdaderos autores que están detrás de las "cartas de intención" residen en Washington D.C. en lugar del continente africano.²³ El hecho de que los países que se oponen a las medidas sugeridas por las instituciones no reciban ninguna ayuda financiera confirma esta última conclusión.²⁴ En otras palabras, la forma mediante la cual la pesada carga de la deuda y otros problemas económicos deben ser manejados, no es ya un asunto de prioridad nacional o aun de una decisión nacional. A través de los programas de ajuste estructural, el Banco Mundial y el FMI han tomado estas decisiones por fuera del manejo de las autoridades nacionales y han dictado las políticas económicas que ellos creen serán las mejores para solucionar el problema de la deuda específicamente, y los problemas económicos de un país de manera general.²⁵

21. Dias, Clarence: "Influencing the Policies of the World Bank and the International Monetary Fund", en: Rehof, Lars Adam and Claus Gulmann *Human Rights in Domestic Law and Development Assistance Policies of the Nordic Countries*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1989, p. 62 (Citado en adelante como "Dias").

22. Korner, nota 20, p. 54.

23. Ibid.

24. Hancock, Graham. *Lords of Poverty*. New York, The Atlantic Monthly Press, 1989, pp. 58-59 (Citado en adelante como "Hancock")

25. Es en principio aún una decisión nacional si se obedecen las políticas del FMI o del Banco Mundial o no. Sin embargo, la situación *de hecho* es diferente. Quienes no cumplen o intentan

Sin el sello de aprobación del FMI en el sentido de que se trata de políticas económicas acertadas, se dispondrá de muy pocas o ninguna fuente de ayuda financiera.²⁶ Los bancos privados, las Instituciones Financieras Internacionales, los donantes privados y bilaterales con mayor frecuencia demandan este sello de aprobación antes de garantizar préstamos y créditos.²⁷ Es por tanto, de vital importancia para cada país en particular llevar a cabo estas políticas de ajustes estructurales.

Los programas de ajuste estructural entrañan factores económicos en la sociedad. Sin embargo, aun siendo económicos, el efecto de las medidas modificadas pueden ser de hecho políticas, sociales y culturales.²⁸ El FMI, hasta hace muy poco, no ha deseado mirar estos efectos. Irónicamente, se alega que habría interferencia en los asuntos internos de un país con el cual el Fondo esté cooperando.²⁹

cumplir las condiciones de los programas de ajuste estructural no reciben ningún tipo de préstamo o crédito de las Instituciones y no tienen acceso a otras fuentes de ayuda financiera exterior. En 1986-1987, Zambia experimentó disturbios después de la abolición de todos los subsidios para alimentos, incluyendo los alimentos básicos. Ello era parte del paquete político del programa de ajuste estructural. Varias personas murieron en dichos disturbios y algunos subsidios a los alimentos tuvieron que ser reestablecidos. Esto trajo como consecuencia un deterioro de las relaciones entre Zambia y las IFI. En el otoño de 1987, Zambia rompió todos los nexos con el Banco Mundial y el FMI. Durante los siguientes tres años, en los cuales Zambia intentó reestructurar su economía por sí misma, se le recortó virtualmente el acceso a la financiación extranjera, incluyendo la ayuda para el desarrollo, que en varias instancias estuvo "congelada", pendiente de la aprobación por parte del FMI de la política económica del país. En 1990, se abrieron nuevas negociaciones entre Zambia y el FMI y recientemente ha sido firmado un nuevo acuerdo entre el Banco Mundial y dicho país.

26. Ibid.

27. Korner, nota 20, p. 65.

28. "Dimensión Social", nota 3.

29. Cornia, Giovanni Andrea. *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Ed. by Richard Jolly and Frances Stewart. Oxford, Calrendon Press, 1987, p. 52. El Banco Mundial ha demostrado, sin embargo, más voluntad en tocar estos temas. El establecimiento de una División en el Banco que mira los efectos sociales del ajuste ha sido particularmente alentador. Sin embargo, es importante enfatizar que existe una voluntad que va surgiendo en torno a la consideración de los efectos sociales, no de los efectos sobre los derechos humanos. Ver sección IV, más adelante.

c) El término "derechos humanos"

Como lo plantea la cita introductoria, el concepto de "derechos" se refiere al poder y la distribución del poder. Un reconocimiento de los derechos humanos es al mismo tiempo el reconocimiento de: a) el derecho de un individuo o un grupo a participar y tomar parte en la responsabilidad por el futuro y el desarrollo de sí mismo o del grupo; y, b) las limitaciones impuestas sobre ciertos actores³⁰ tales como la legislación, las políticas de implementación y otros actos que tienen efectos sobre los individuos o grupos de individuos.

El entendimiento corriente de los derechos humanos en el Occidente incluye solamente la mitad de la Carta Internacional de los Derechos Humanos³¹ como ha sido estipulado por las Naciones Unidas. De hecho, la Carta Internacional de los Derechos Humanos, que es a lo que yo me refiero en mi comprensión del término, incluye los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Esto significa que no sólo existe el derecho a no ser torturado, a votar y participar, a la vida y a la información, sino que existe también el derecho a la educación, a la asociación, a tener alimentación y techo, a la salud, etc. Denominaré este último grupo de derechos "Derechos económicos y sociales" y deseo hacer esto explícito desde el principio, ya que muchos analistas tienen la tendencia a equiparar los derechos humanos con una concepción estrecha de los derechos civiles y políticos.

Los derechos humanos han sido en el pasado parte de un debate sobre el desarrollo, únicamente con relación a ciertos regímenes que violan los derechos humanos civiles y políticos y la cuestión ha sido si dichos regímenes se merecen acaso alguna ayuda para el desarrollo o financiera.³² Ese debate es interesante; sin embargo, en esta ponencia cambiaré el énfasis para explorar los efectos de los programas de ajuste estructural en los derechos humanos y ver si un énfasis en éstos últimos, aun cuando toquen con la deuda y el ajuste estructural, pueda en realidad producir

30. La Carta de las Naciones Unidas, Art. 56, identifica estos actores como "gobiernos, actuando individualmente o en cooperación mutua".

31. "AAF-SAP", nota 12.

32. La cuestión ha sido especialmente interesante en conexión con el debate sobre el apoyo a Suráfrica y Africa Suroccidental (Namibia). Ver en general: Schwelb, Egon: "The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of the Charter", 66, *American Journal of International Law*, 1972.

los resultados deseados. Esto significa que en lugar de mirar a los propios informes sobre derechos humanos del gobierno deudor,³³ me centraré en los efectos sobre los derechos humanos de las políticas del FMI.³⁴

La manera en que los derechos humanos son tratados en la mayoría de países occidentales y, especialmente, en los Estados Unidos, está dirigida a perseguir y castigar a los violadores. Esta ha sido también la forma en la cual los derechos humanos han sido tratados en la arena internacional. En las Naciones Unidas, los problemas de derechos humanos son considerados mediante un intento de avergonzar al gobierno responsable, lo que es también usado retóricamente en el discurso internacional.³⁵ Varias organizaciones de derechos humanos manejan el tema de una manera similar, mediante la publicación de informes comprometedores.³⁶ Dichos informes han tenido un impacto positivo en diversas oportunidades, pero también han significado que muchos gobiernos le teman al término derechos humanos y el efecto que éste tiene en la diplomacia internacional,³⁷ ya que indica confrontación.

Quienes sufren a causa de este desganado por plantear los temas de derechos humanos son los pueblos privados de sus derechos tal y como están garantizados en el derecho interno y el internacional. Para evitar este enfoque confrontativo, deseo argumentar que existen vías más fructíferas para aproximarse al tema de los derechos humanos, especialmente en relación con los países en vías de desarrollo en los cuales los recursos económicos e institucionales para tratar estos temas son limitados.³⁸ En lugar de mirar

33. Como sería, por ejemplo, hecho a través del informe anual de Amnistía Internacional o el informe anual sobre derechos humanos del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

34. Esto ha sido hecho para otros temas, tales como las políticas ambientales.

35. El discurso internacional sobre los derechos humanos fue especialmente común durante los años de la guerra fría.

36. El ejemplo más obvio es Amnistía Internacional, pero también los Comités de Watch (Africa Watch, Asia Watch, Americas Watch y el Helsinki Watch), y otras organizaciones que tienen este enfoque metodológico de trabajo.

37. No solamente los gobiernos se han asustado, sino también los trabajadores del desarrollo, los académicos y los profesores universitarios, dejan de lado, lamentablemente el concepto, ya que es percibido como creador de conflictos y de un ambiente hostil en las relaciones de trabajo.

38. Tomasevski, en su libro *Development Aid and Human Rights*,

a los violadores, es posible pensar en acciones para resolver los problemas.

Por lo anterior quiero decir que hay maneras de plantear los problemas de derechos humanos antes de que se tornen severos o planteándolos sobre la base de una "agenda para el cambio". Si los derechos humanos se convierten en una meta hacia la cual trabajar, aun dentro del proceso normal de desarrollo y las relaciones, en vez de algo que es publicitado negativamente sin sugerencias de solución, serán mayores las posibilidades se mejoren las actitudes hacia el concepto de derechos humanos.

Por tanto, los efectos en los derechos humanos de las políticas de ajuste/desarrollo estructural deben llegar a ser parte de todo plan de ajuste de desarrollo/ajuste y estar entre los factores considerados antes de que cualquier proyecto o programa se inicie, en vez de ser uno de los componentes críticos que surgen cuando se examinan las fallas en la ayuda para el desarrollo y las políticas del Banco Mundial/FMI.

Pero, ¿por qué incluir los derechos humanos en una discusión sobre ajuste estructural y desarrollo sostenible para Africa, especialmente en el contexto del FMI y del Banco Mundial, que son instituciones financieras primarias? Como lo esbocé anteriormente, yo alego que aun si éstas son instituciones financieras que toman decisiones económicas, los efectos de dichas decisiones son tanto sociales, políticos y culturales, como económicos.³⁹ Estos son por lo menos dos terrenos en los cuales se pueden tratar estos temas:

- a) Razones jurídicas
- b) Razones político-económicas.

Las razones jurídicas se refieren a las obligaciones derivadas del derecho internacional. Los gobiernos tienen obligaciones de respetar y promover los derechos humanos, como lo estipulan la Carta de las Naciones Unidas y los Pactos.⁴⁰ No ahondaré en detalles acerca de las obligacio-

New York, St. Martin's Press, 1989, tiene una discusión interesante sobre si uno puede hablar de violaciones a los derechos humanos cuando su no cumplimiento claramente es producto de la falta de recursos. (p. 98).

39. Loxley, John. "The IMF, the World Bank and Sub-Saharan Africa: Policies and Politics", en Havnevik, Kjell (ed) *The IMF and the World Bank in Africa*. Uppsala, Scandinavian Institute of African Studies, 1987, pp. 58-59.

40. La Carta de Naciones Unidas incluye la protección y la promoción de los derechos humanos como uno de los tres objetivos de la

nes legales en este contexto.⁴¹ Sin embargo, debe ser mencionado que puede darse un caso en el que no solamente los gobiernos tienen obligaciones con los derechos humanos, sino también conjuntos de gobiernos, también denominados organizaciones intergubernamentales o internacionales.⁴² Cuando dichas organizaciones son agencias especializadas de las Naciones Unidas, tales como la UNICEF, la UNESCO, la FAO y el Banco Mundial y el FMI,⁴³

organización. Los derechos humanos son tratados más adelante en un número significativo de artículos. El artículo 56 plantea el compromiso de los estados miembros en desarrollar acciones separadas y conjuntas en cooperación con la Organización, para el logro de los propósitos enumerados en el artículo 55, "incluyendo las libertades fundamentales para todos sin distinción de raza, idioma o religión". Otros artículos relacionados con los derechos humanos en la Carta, son los números 13, 66, 68 y 76.

41. Para una discusión acerca de las obligaciones sobre derechos humanos en general, ver: Schachter, Oscar: "Towards a Theory of International Obligation", en Schebel, Stephen: *The Effectiveness in International Decision*, Leyden, A.W. Sijthoff, 1971; Sohn, Louis B. "The Shaping of International Law" 9, *Georgia Journal of International and Comparative Law*, 1987; Alston, Philip and Gerard Quinn, "The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 9, *Human Rights Quarterly*, 1987, No. 2.

42. Para las relaciones entre las organizaciones internacionales y los derechos humanos, ver en general: Trindade, A.A. Cancado: *Mechanisms of International Protection of Human Rights*, Hague Academy of International Law, *Recueil des Cours*, 1987, II; Lauterpacht, Hersch, *International Law and Human Rights*, New York, Frederick A. Praeger, Inc. 1950; Alston, Philip, "The United Nations' Specialized Agencies and Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights", 18, *Colombia Journal of Transnational Law*, 1979.

43. En el Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Desarrollo (el Banco Mundial), que entró en vigor el 15 de abril de 1948, se establece en su artículo 1 (2): El Banco es una agencia especializada establecida por el acuerdo entre los gobiernos miembros de él, que tiene unas responsabilidades internacionales amplias, tal como está definido en sus cláusulas de Acuerdo, en los campos económicos y otros relacionados con él, según el sentido del artículo 57 de la Carta de las Naciones Unidas. En razón a la naturaleza de sus responsabilidades internacionales y los términos de sus Cláusulas de Acuerdo, el Banco es, y se pide que funcione en correspondencia con ello, una organización internacional independiente.

El Acuerdo entre las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, que entró en vigor el 15 de abril de 1948, tiene un

entonces la oportunidad de exigir cierta cantidad de obligaciones en materia de derechos humanos puede ser hecha aún más convincentemente.⁴⁴

El obstáculo principal en el manejo de los derechos humanos en conexión con el Banco Mundial y el FMI ha sido su planteamiento de que los derechos humanos son temas de políticas internas y por tanto están excluidas de la atención de las instituciones, como si constituyeran una interferencia en los asuntos domésticos. Este argumento está basado en parte en un principio general del derecho internacional de no interferencia en políticas internas de cualquier nación-Estado, estipulada en el artículo 2(7), de la Carta de la ONU⁴⁵ y en parte en los propios artículos de Acuerdo de las Instituciones, que prohíben la interferencia en los asuntos internos de cualquier Estado miembro.⁴⁶ En cuanto al primer argumento, es importante anotar que la legislación internacional hace una excepción a los derechos humanos cuando proviene de una interpretación del artículo 2 (7). Ya en 1950, el profesor Lauterpacht escribió:

... (un tema) no es esencialmente un asunto de jurisdicción interna si ha estado sujeto a las obligaciones internacionales emprendidas por un Estado. Ha sido expuesto que (...) el respeto y la observación de los derechos humanos se ha convertido en sujeto de las obligaciones internacionales en el sentido jurídico del término.⁴⁷

aparte idéntico, en su artículo 1(2). Fuente: Peaslee, A.J., *International Governmental Organizations*, Vol II.

44. Tomasevski, nota 38, p. 30; Dias, nota 21, p.60.

45. El artículo 2(7), dice:

Nada de lo contenido en la presente Carta puede autorizar a las Naciones Unidas a intervenir en asuntos que estén esencialmente dentro de la jurisdicción interna de cualquier Estado o requieran que los Estados miembros se sometan a tales asuntos para ser acogidos por la presente Carta; pero este principio no debe perjudicar la aplicación de las medidas vigentes según el Capítulo VII.

46. Las Cláusulas de Acuerdo del Banco Mundial establecen en el artículo IV, sección 10 que:

El Banco y sus funcionarios no intervendrán en los asuntos políticos de cualquier miembro, ni podrán ser influidos en sus decisiones por el carácter político del miembro o miembros involucrados. Solamente serán relevantes las consideraciones económicas para sus decisiones, y estas consideraciones deberán ser sopesadas imparcialmente para lograr los propósitos establecidos en el artículo I.

47. Lauterpacht, nota 42, p. 176.

Esta actitud ha ganado un reconocimiento general, tanto en la comunidad académica,⁴⁸ como dentro de la ONU y la comunidad internacional, y es raro que esta posición sea invocada por cualquier Estado cuando se relacione con el sistema de la ONU o cualquiera de los sistemas regionales de derechos humanos.⁴⁹

En cuanto al segundo argumento, es improbable que una definición de interferencia en las políticas internas que no esté sujeta a la Carta de la ONU, se sujete a los Estatutos del FMI y del Banco Mundial.

Sin embargo, no nos estamos refiriendo a un tratamiento a sus propios nacionales por parte de un gobierno nacional, sino más bien a los efectos de las actuales políticas de ajuste estructural, tal como lo aboga el FMI, sobre la situación de derechos humanos. En consecuencia, el apartado sobre las políticas internas no debería ser accionado, ni en relación con el artículo 2 (7) de la Carta de la ONU, ni en relación con los artículos de Acuerdo de las Instituciones. Dado que los artículos de Acuerdo no pueden ser interpretados en el sentido de que las instituciones sean excluidas de la evaluación de los efectos de sus propias políticas. Por tanto, no debería haber obstáculos formales para incluir los derechos humanos en las preocupaciones políticas de las instituciones. En realidad, debido a que las dos instituciones están compuestas por gobiernos que tienen obligaciones con los derechos humanos individualmente, en el plano del derecho internacional, y que las instituciones son agencias especializadas de la ONU, podría haber una obligación para que éstas también las tuvieran.⁵⁰

48. Trindade, A.A., Cancado: "The Domestic Jurisdiction of States in the Practice of the United Nations and Regional Organizations", 25, *International and Comparative Law Quarterly*, 1976, p. 735; Sohn, Louis, B. "The International Law of Human Rights: A Reply to Recent Criticisms" 9, *Hofstra Law Review*, 1989, pp. 349-350.

49. La Convención Europea de Derechos Humanos, la Convención Interamericana de Derechos Humanos y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

50. Los argumentos legales relativos a las obligaciones sobre derechos humanos de las organizaciones internacionales requieren una discusión de las normas generales del derecho internacional, tanto el de costumbre como el codificado. También implicaría una discusión en relación con hasta qué punto llegan las obligaciones y el contenido concreto de dichas legislaciones. Esto conduciría también a elaboraciones posteriores sobre estos temas mencionados aquí. Sin embargo, varios autores han tocado estas

Las obligaciones internacionales de respeto a los derechos humanos son una razón suficientemente buena como para seguir con este tópico. Sin embargo, también es posible establecer que hay buenas razones políticas y económicas para ver normas de derechos humanos y formas eficientes mediante las cuales éstas puedan ser utilizadas para mejorar no sólo la situación de derechos humanos, sino también el principio general de los esfuerzos de desarrollo (económico). No hay una contradicción necesaria entre el cumplimiento de los artículos de Acuerdo y prestar atención a los efectos sobre los derechos humanos de las políticas en general. De hecho, la falta de crecimiento económico es vista en muchas instancias como uno de los principales obstáculos para la protección de los derechos humanos.⁵¹ Podría trazarse un paralelo con la protección del medio ambiente. La Comisión Mundial sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente establece que la satisfacción de las necesidades básicas requiere una era de crecimiento económico.⁵² Sin embargo, se debe tener cuidado en que el medio ambiente no se sacrifique en nombre del desarrollo y el crecimiento económico, en la medida en que puede resultar, a largo plazo, en daño irreparable al ambiente y en consecuencia, entorpecer la posibilidad de un desarrollo sostenible.⁵³ De manera similar, el caso de los derechos humanos: si los derechos humanos se sacrifican en el altar del desarrollo y el crecimiento económico, se puede ejercer un daño irreparable a las sociedades, de tal modo que la posibilidad de un desarrollo sostenible futuro se pueda obstaculizar. En realidad, los costos del ajuste han producido situaciones que han traído como resultado el malestar social, la represión política y unas dificultades inaceptables para partes de la población.⁵⁴ De cualquier manera, puede haber instancias en las cuales exista una necesidad de

cuestiones. Ver por ejemplo, Tomasevski, nota 38; Dias, nota 21; Lauterpacht, nota 42; Schwelb, nota 41; Schachter, Oscar: "International Human Rights", en *Hague Academy of International Law, Recuils des Cours*, 1982, Vol V.; Schermers, Henry G. *International Institutional Law*, Vol II: Functioning and Legal Order. Leiden, A.W. Sijthoff, 1972.

51. Dias, nota 21, p. 53.

52. Brundtland Report, nota 7, p. 10

53. Ibid, p. 89.

54. No es ampliamente reconocido que esto haya sido efecto del ajuste en algunas áreas. Ver más adelante las notas 60 a 64 y el texto que le acompaña.

escoger entre un resultado económico y efectos negativos sobre los derechos humanos. Estas instancias deberán ser evaluadas por sus propios méritos, pero por lo menos habrá una decisión consciente tomada sobre la base de la información disponible, aún si los patrones de derechos humanos tengan que hacerse a un lado.

Para establecer estas razones económicas y políticas, es necesario mirar la crítica de los actuales programas de ajuste estructural y cómo esto se relaciona con los temas de derechos humanos, y, en consecuencia, lo que las preocupaciones sobre ellos planteen, en tanto que otras preocupaciones relativas al costo social del ajuste estructural no lo hagan. Aún más, será necesario mirar la posible implementación de procedimientos, esto es, en qué lugar del proceso entrarán los temas de derechos humanos y, finalmente, quiénes son los actores en este proceso.

III. Crítica a los actuales programas de ajuste estructural⁵⁵

La Comisión de las Naciones Unidas para Africa (UNECA), en su informe sobre un marco alternativo para el ajuste⁵⁶ declaró que son principalmente tres los factores que requieren ser modificados para hacer viable el ajuste estructural en las sociedades africanas:

- a) Los programas de ajuste estructural tienen que ser específicos por país.⁵⁷
- b) Los pueblos implicados en la ayuda para el desarrollo y el ajuste estructural requieren ser responsables, en relación con la población que se supone se beneficiará de los esfuerzos⁵⁸ y finalmente,
- c) Los pueblos mismos necesitan participar en la identificación de áreas problemáticas, sugerencia de soluciones, planeación e implementación de proyectos, progra-

55. Sería muy largo profundizar en todos los aspectos de la crítica que se ha planteado contra los programas de ajuste estructural. La bibliografía sobre esto es vasta, más o menos seria, pero los principales puntos que se han cuestionado se refieren a que los programas de ajuste estructural no logran producir las metas económicas propuestas y además, los resultados han incrementado las dificultades sociales y económicas de los segmentos más pobres de la población, mientras que los que están acomodados han ganado de manera desproporcionada. Yo me concentraré en un par de enfoques que dan sugerencias para caminos diferentes. Además de los artículos e informes mencionados, ver la bibliografía anexa.

56. "AAF-SAP", nota anterior 13.

57. Ibid, p. 26.

58. Ibid, p. 49.

mas y políticas.⁵⁹

Las consecuencias negativas de la falta de participación y la falta de responsabilidad pueden ser vistas en su forma más extrema a través de las protestas y los alzamientos políticos que han ocurrido como reacción a las políticas del FMI.⁶⁰ Sin embargo, las consecuencias negativas en lo social y lo humano también han sido identificadas en áreas sin tales actos visibles de descontento.⁶¹ Los patrones nutricionales reducidos, como resultado del cambio de la producción de alimentos para consumo doméstico a la producción de cultivos rentables, ha sido demostrada entre otros lugares, en Zambia.⁶² En Senegal, la evidencia de un acceso reducido a los servicios de salud (y por tanto con unos patrones reducidos de salud), y la educación (reducción en las tasas de ingreso a las escuelas primarias), como resultado de la privatización⁶³ y servicios con base en tarifas.⁶⁴

Aun si el grado de efectos sociales negativos pueden ser materia de discusión, pocos rebaten hoy en día que hay costos sociales reales en el proceso de ajuste estructural. La UNECA afirma que:

la estabilización convencional y los programas de ajuste (...) aislan y mencionan solamente pocos aspectos de un panorama general macro-económico. Mientras que tales aproximaciones parciales de los programas convencionales puedan realizar sus objetivos limitados, pueden, al mismo tiempo, traer consecuencias adversas para otros aspectos del desarrollo sostenible, tales como el crecimiento, el bienestar social, la igualdad, el empleo y la transformación socio-económica. Aun los resul-

59.Ibid, p. 49

60.Por ejemplo, en Venezuela, Zambia y Jordania.

61.Cornia, nota 29, p. 18.

62.Muntemba, Dorothy: "The Impact of the World Bank Programmes on Women and Children in Zambia", en: Onimode, Bade (ed.) *The IMF, the World Bank and the African Debt. Social and Political Impact*. London, Zed Press, 1987, p. 122. Cornia, Ibid., pp.18-19.

63.La privatización no constituye, necesariamente, un problema en las relaciones con los derechos humanos, en la medida en que estén garantizados unos niveles mínimos para todos.

64.Bathily, Abdoulaye: "Senegal's structural adjustment programme and its economic and social effects". The political economy of regression, en: Onimode, Bade. *The IMF, the World Bank and the African Debt, Social and Political Impact*. London, Zed Press, 1987, p. 131.

tados positivos que puedan ser logrados a través de programas convencionales pueden ser sopesados más por tales consecuencias negativas.⁶⁵

El Banco Mundial mismo ha reconocido los efectos sociales de los programas de ajuste estructural:

[En la segunda fase de los programas de ajuste, 1984-1986], se enfocó la mayor atención a las dimensiones sociales del ajuste. Una vez se vio que la transición bien podría tomar más tiempo de lo que se creyó inicialmente, la política pública empezó a explorar las formas de ayudar a los grupos pobres y vulnerables afectados por el proceso de ajuste. Los gobiernos africanos y los donantes reconocieron que los grupos vulnerables no podían esperar los beneficios del ajuste para corresponder a ellos y que requerirían diversas clases de ayuda durante el proceso.⁶⁶

Más tarde, el Banco ha reconocido que no es eficiente mirar los programas de dimensión social como actividades paralelas a los programas de ajuste en marcha, y está ahora tratando de "incorporar la reducción de la pobreza como objetivo fundamental de la política de ajuste".⁶⁷ Otros comentaristas han tocado este tema desde un planteamiento más general. El antiguo consejero general del Banco Interamericano de Desarrollo, Jerome Levinson, afirma que:

cualquier programa de ajuste económico que deba ser sostenible, debe, en mi opinión, tratar la cuestión social... El retorno a las formas democráticas de gobierno en la mayor parte del hemisferio sur está sujeto a las tensiones que se derivan de esta condición para grandes números de personas en los países deudores... Un gobierno no elegido puede ignorar la cuestión social, dadas las condiciones abismales de vida que existen entre gran parte de la población en muchos de los países altamente endeudados. De allí que un programa de ajuste económico que ignore esta cuestión es improbable, con el tiempo, que sea política o socialmente sostenible, un hecho que es reconocido cada vez más en las agencias financieras internacionales.⁶⁸

La UNECA ve la participación como una forma de

65. "AAF-SAP", nota anterior 12, p. 26.

66. "Dimensión social", nota 3, p. 4.

67. Ibid, p. 4.

68. Levinson, Jerome I. "A Perspective on the Debt Crisis", 4. American University Journal on International Law and Policy, Summer 1989, p. 535.

"animar a la gente a elevar su esfuerzo de desarrollo y para aceptar cualesquiera sacrificios que puedan estar implícitos en los programas, consolidando por consiguiente y profundizando el proceso de auto-dependencia nacional".⁶⁹ En otras palabras, no es sorprendente que la población local se sienta alienada por los esfuerzos desarrollistas en los que no ha sido involucrada para su diseño y realización. Algunos analistas alegan que las tasas de éxito de los esfuerzos de desarrollo mejorarán si se impulsa una activa participación por parte de la población local no solamente por el sentimiento de su implicación activa, sino también porque "las personas pobres saben a ciencia cierta de sus propias necesidades y capacidades, a diferencia de los expertos".⁷⁰ Es importante anotar que la UNECA ve este llamado a la participación como parte de un proceso democrático popular en el cual será vital la construcción de instituciones y el apoyo a iniciativas de base.⁷¹ Los recientes movimientos de democratización en términos de llamados a sistemas multipartidarios (por ejemplo, en Zambia, Zaire, Mozambique y Kenya), son indicadores de una necesidad muy sentida en esa línea.

El Banco Mundial también habla de la participación, pero algo no muy claro es lo que el Banco quiere decir con este concepto. Parece haber una discrepancia en la definición de "participación" entre los anuncios públicos del Banco Mundial y su opinión interna. En el informe que el Banco publicó en cooperación con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Banco de Desarrollo Africano, sobre las Dimensiones sociales del ajuste en África,⁷² la "participación" se refiere en los siguientes términos:

el involucramiento activo de una población dada en la identificación, diseño e implementación de políticas y programas cuya intención es su propio beneficio.⁷³

Por otro lado, en otro documento,⁷⁴ publicado por el Banco Mundial por separado, sobre ajuste estructural y

69."AAF-SAP", nota 12, pp. 49-50.

70.Green, Regional Herbold: "The Broken Pot: The Social Fabric, Economic Disaster and Adjustment in Africa", en: Onimode Bade (ed.): *The IMF, the World Bank and the African Debt- The Social and Economic Impact*. London, Zed Press, 1989, p. 51.

71."AAF-SAP", nota 12, p. 49.

72.Acerca de una nota bibliográfica en el informe, ver "Dimensión social", nota 3.

73.Ibid, pp. 20-21.

74.Ambos informes fueron publicados en 1990.

pobreza,⁷⁵ el Banco ve la participación solamente en términos de la actividad económica, para no malgastar el "capital humano".⁷⁶

La participación es uno de los derechos humanos garantizados por la Carta Internacional de los Derechos Humanos.⁷⁷ El impulso de los artículos implica que el gobierno debe estar basado en "la voluntad popular" y que debe haber algún sistema de participación democrática con derechos políticos iguales para cualquier ciudadano.⁷⁸ El contenido concreto de este sistema democrático está, sin embargo, sin definir y no debe ser dado por sentado que éste necesariamente signifique un sistema de democracia "modelo occidental" en términos de un sistema multipartidario. Lo que importa es la medida en la cual la población está de hecho metida en la toma de decisiones. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que los sistemas unipartidos muy rara vez se abren a la medida de participación que debe darse en correspondencia con los requisitos de los artículos.⁷⁹

A la participación se le ha otorgado también una posición central en la noción de un derecho al desarrollo, en la cual se establece que: "el individuo está *...facultado para participar, contribuir y disfrutar del desarrollo...*"⁸⁰ (subrayado nuestro). Esto implica que un proceso de desarrollo en

75."Ajuste Estructural y Pobreza", nota No. 1.

76.Ibid, p. 12

77.La participación está reglamentada en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que afirma que:

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegido en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país."

78.Rosas, Allan. "El artículo 21", en *Nordic Study on the Universal Declaration on Human Rights*. Oslo, Universitetsforlaget, por publicarse.

79.Ibid.

80.Ver la nota 6, para el texto completo del artículo 1 de la Declaración del Derecho al Desarrollo.

el cual la voluntad del pueblo no es tomada en cuenta, puede en realidad ser contraria a las provisiones de los derechos humanos internacionales.

IV. Derechos humanos en estrategias de ajuste estructural y de desarrollo

Hemos visto que la noción de participación cae bien dentro de un enfoque orientado hacia los derechos humanos. Pero hay otras preguntas adicionales que surgen: ¿qué hay de otros derechos humanos? ¿hay alguna razón por la cual los esfuerzos para rectificar los males sociales puedan ser planteados en términos de derechos, cuando están presentes las preocupaciones por los costos sociales?

La oposición al tratamiento de los derechos humanos en conexión con el desarrollo y el ajuste estructural debe ser explicado tanto a través de un enfoque teórico como de sus implicaciones prácticas.

La teoría que prevalece en la ayuda para el desarrollo en Occidente y en los enfoques occidentales para los países en desarrollo, en general, es un pensamiento liberal construido sobre la creencia de que el libre mercado y la intervención limitada del gobierno crearán en últimas las condiciones necesarias para un desarrollo acertado. La tarea del gobierno es vigilar la ley y el orden y asegurar que el mercado funcione sin interferencias. Si este sistema es maximizado, las fuerzas del mercado trabajarán para el beneficio de todos. Sin embargo, los resultados de estos enfoques no se han materializado en un efecto de "goteo" como se concibió.⁸¹

A pesar de la falla del enfoque de "goteo" para el desarrollo, el contenido de los Programas de ajuste estructural evidencia una creencia continuada en los modelos económicos neo-clásicos y la teoría liberal.

La teoría que sustenta los derechos civiles y políticos es similar. La noción de estos derechos evolucionó a partir de finales de los siglos XVIII y durante el XIX, como reacción a las monarquías absolutas en Europa y fueron estipulados primero en la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y la Declaración de Independencia de los Estados Unidos.⁸² El principal planteamiento de la teo-

81. La falla del enfoque de "goteo" ha sido reconocida en los círculos de desarrollo humanitario por algún tiempo, y el enfoque de "ir de abajo para arriba" ha ganado más espacio. Sin embargo, la creencia de que el desarrollo debe empezar desde las organizaciones de base aún no está muy difundido. La noción de participación tal como es definida anteriormente no ha ganado mucho apoyo aún, desafortunadamente.

82. Las semejanzas entre la Carta de Derechos francesa y estadounidense y los derechos civiles y políticos de la Declaración Universal de

ría era que no debía haber límites a la interferencia aceptable en la vida privada de los ciudadanos por parte del gobierno o el ejecutivo. Era más una teoría de "manos afuera", que coincidió con la idea liberal de un Estado "gendarme".

Los derechos sociales y económicos han tenido una evolución diferente, y su historia es algo más corta. La idea que subyace a los derechos sociales y económicos se desarrolló a través de las luchas de los obreros a finales del siglo XIX y a principios del XX. En lugar de ser una reacción al poder de un rey absolutista, la reacción fue contra el poder de las clases capitalistas emergentes. En los países industrializados primeramente, las demandas no fueron por un Estado de "manos afuera", sino para garantizar los niveles mínimos de vida. El Estado debía ser responsable de asegurar este mínimo, a través de la legislación sobre las condiciones de trabajo, los programas de bienestar, etc. La libertad de asociación para obtener estas metas era una exigencia central en estas luchas.

El fundamento liberal, tanto de la teoría económica como de los derechos civiles y políticos, era que la mejor manera de lograr metas sociales deseables, era tener un gobierno débil que no interfiriera en los asuntos privados, resultando así en la creencia de que si Africa recibía suficientes recursos, éstos "aumentarían indirectamente la libertad política y social"⁸³ y que a través de un aumento en estas libertades políticas y civiles, se englobaría un sistema de bienestar y relativa igualdad para el total de la población.

Este, evidentemente, no ha sido el caso. El crecimiento económico ha sido seguido en muchas instancias por regímenes autoritarios, que utilizan un bienestar económico aumentado para consolidar su poder político (por ejemplo, a través de la construcción de una base militar leal al régimen). Sin embargo, en palabras de David M. Trubek, "mientras que pocos académicos y funcionarios creen hoy en día en la noción simplista de que el progreso económico automáticamente trae libertades civiles y políticas, muchos (aún), piensan que tal progreso ensanchará automáticamente el bienestar social de todos los ciudadanos"⁸⁴.

Derechos Humanos son sorprendentes.

83.Trubek, David M. "Economic, Social and Cultural Rights in the Third World: Human Rights Law and Human Needs Programs", en Meron, Ted. *Human Rights in International Law: Legal and Policy Issues*, 1984, p. 224.

84.Ibid, p. 225.

Suponer que el bienestar social y económico para la mayoría de la población se materializará sin un mínimo de garantías de derechos civiles y políticos es dejar de contemplar la historia de cómo se desarrollaron los sistemas de bienestar en el mundo industrializado. Este siguió al crecimiento económico, pero no en mercados completamente libres, sino más bien a través del establecimiento de restricciones abogadas por las clases trabajadoras y otros movimientos sociales y empujadas mediante los canales legislativos y políticos de las asambleas elegidas democráticamente.

Trubek continúa:

Los efectos negativos del bienestar de la política anterior de desarrollo no son accidentes ni omisiones impen-sadas: resultan porque dichas políticas de desarrollo benefician a las sociedades en las cuales están inscritas. En la medida en que tales políticas han conducido a un ingreso mejor, a la educación y al bienestar para unos pocos, a menudo a costa de la miseria creciente para la mayoría, también ellas fortalecen el poder de unos pocos y presentan unos efectos de reversión de la situación a una mucho más dura.

Esa es la razón por la cual los *derechos* del bienestar social (derechos económicos y sociales) son importantes si las políticas de desarrollo han de ser verdaderamente orientadas hacia el bienestar. Bajo políticas capitalistas, neo-capitalistas y ordenadas por el crecimiento económico, la acumulación de riqueza y poder parecen ir de la mano. Por tanto, aun si se establecen políticas orientadas al bienestar, la desigualdad en la riqueza y en consecuencia del poder, generado por el progreso económico, puede minar la efectividad de los programas de bienestar⁸⁵ (subrayado del autor).

Siguiendo este argumento, la razón para emplear el término "derechos" (aun si se pueden asegurar teóricamente, al margen de él, las provisiones necesarias), ha sido explorada por Henry Shue,⁸⁶ quien afirma que:

Simplemente otorgar algo no es lo mismo que otorgarlo como un derecho. Otorgar algo como un derecho significa dar garantías sociales para su goce en contra de amenazas comunes y estas garantías deben incluir acuerdos adecuados para la realización efectiva de todos los tres tipos de tareas correlativas.⁸⁷

85.Ibid., p. 229.

86.Shue, Henry: *Basic Rights, Subsistence, Affluence and US Foreign Policy*. Princeton, Princeton University Press, 1980.

87.Ibid., p. 76. Shue afirma que todo derecho básico tiene tres

En otras palabras, otorgar algo a lo cual uno no está facultado a través de un derecho, significa que éste puede ser desechado sin ningún reclamo de parte del deprivado. En palabras de Shue, "disfrutar algo sólo a discreción de alguien más, especialmente de alguien suficientemente poderoso para privarlo a uno a su arbitrio, es precisamente *no disfrutar de un derecho a ello*" (subrayado del autor).⁸⁸

Cuando proviene de la implicación práctica de tratar los derechos humanos en una perspectiva del desarrollo, este reconocimiento de la naturaleza de los derechos puede ser dolorosa y difícil de tratar tanto para los trabajadores del desarrollo como para las instituciones financieras. Ellos no solamente están "ayudando" en una situación difícil, sino que la población con la cual están trabajando podrían tener cierto derecho a la ayuda y, adicionalmente, tener derecho a hacer demandas específicas y a participar en el proceso de toma de decisiones. De hecho, mirando estos temas desde la perspectiva de los derechos humanos es salirse del reino de la caridad y entrar al del derecho, en el cual los beneficiarios tienen el derecho a ser escuchados.

Shue ve el derecho a participar como un derecho básico⁸⁹ y asegura que "la participación efectiva, que signifique una influencia genuina sobre las posibilidades existentes entre las instituciones y las políticas sociales que controlan la seguridad y la subsistencia y donde la persona está directamente afectada, e influyen de veras en la actuación de las instituciones y la implementación de las políticas",⁹⁰ es necesaria para el cumplimiento de todos los otros

deberes correlativos: a) Deberes de evitar su negación; b) Deberes de proteger en caso de violación y c) Deberes para ayudar a los que sufren los abusos. Ibid., p. 52.

88. Ibid., p. 78. Donnelly llega al mismo punto en su libro *Derechos humanos universales*, en donde afirma que: "Si simplemente es válido que A tenga X, pero que A no tenga el derecho a X, A estará ordinariamente en una posición más débil en por lo menos dos importantes maneras: la simple enunciación de los derechos, por naturaleza, no sortea otras consideraciones, en ausencia de un derecho, donde A no le da, en especial, el derecho a X. Además la protección que se otorga a A no está bajo el control de A. A no puede avanzar en la reivindicación de derechos y así depende especialmente del que debe cumplir con los deberes". Jack Donnelly, *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, Cornell University Press, 1989, p. 10.

89. Shue define un derecho básico como los derechos que "necesitan ser establecidos de manera segura antes que puedan garantizarse otros derechos". Ibid, p. 20.

90. Ibid, p. 71

derechos. Continúa diciendo que "la participación es un componente no sólo de prevención a la privación de derechos, sino también de los acuerdos para asegurar la ayuda cuando han ocurrido violaciones a ellos".⁹¹

Habiendo dicho esto, debe subrayarse que aun cuando el reconocimiento y respeto de los derechos humanos puede hacer más complicado el proceso, esto puede hacer que el fin resulte más satisfactorio. La incorporación de la población local en la definición de problemas, la planeación, la implementación y la evaluación de los proyectos y políticas puede tomar tiempo y ser costoso, pero brindará capacitación local, cultura y cooperación vitales para el éxito de las políticas. Si la gente fuera vista como recursos para el desarrollo (en lugar de obstáculos), con un conjunto de ventajas para solucionar sus propios problemas, el reconocimiento de los derechos humanos no estaría lleno de conflictos, sino más bien de posibilidades.

Sin embargo, siguiendo el planteamiento de Shue, aun si hay un reconocimiento de que los niveles de vida mejorados, en términos de nutrición, salud, vivienda y educación sean una ventaja para una realización desarrollista incrementada, a menos que estos factores sean también aceptados como derechos, éstos se podrían dejar de lado en un momento dado, como lo han demostrado las doctrinas cambiantes sobre el desarrollo en las últimas tres décadas. Es importante reconocer que los derechos humanos son más fundamentales que cualquier doctrina desarrollista y no pueden ser dejados de lado debido a cualquier consideración política o económica.

Así como las élites económicas y políticas en los países industrializados en los siglos XIX y comienzos del XX se opusieron y, de hecho hasta un cierto grado se oponen hoy,⁹² a un reconocimiento de los derechos humanos para los segmentos más pobres de la población (y las mujeres), así mismo las élites políticas y económicas nacionales e internacionales se oponen al reconocimiento de los derechos humanos de los segmentos pobres de la población en

91. Ibid, p. 76.

92. Los Estados Unidos han rechazado, a través de sus últimas dos administraciones, la noción de los derechos económicos, sociales y culturales, mientras que estos derechos son aceptados por todos los países europeos occidentales, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. Ver Alston, Philip: "U.S. Ratification of the Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: The Need for an Entirely new Strategy". 84, American Journal of International Law, No. 2, Abril de 1990.

los países en vías de desarrollo. Como lo señala Trubek, esta actitud se construye en gran medida sobre los intereses compartidos de las élites nacionales e internacionales.

Sin embargo, un reconocimiento y respeto de los derechos humanos, tanto civiles como políticos, económicos y sociales, fortalecerá a los menos privilegiados, los segmentos pobres de la sociedad, quienes tendrán demandas plenas de derechos frente a las ganancias derivadas del progreso, mejores niveles en lo social y lo económico; más personas con educación; menos problemas sociales y en últimas, unas sociedades más estables tanto en un sentido social como político. A través de su derecho a participar, la población podrá definir el contenido de su desarrollo nacional. Estos cambios no sucederán de un día para otro. Se espera que se dé un proceso lento de avances, probablemente mezclados con retrocesos. Pero, la comunidad internacional podrá, mediante el reconocimiento y el respeto de los derechos humanos de los pueblos en los países en desarrollo, ejercer legítima presión sobre los gobiernos nacionales para hacer lo propio. El primer paso en esta dirección sería que la ayuda internacional y la comunidad financiera asegurara que sus políticas no vayan en detrimento de la situación de derechos humanos.

V. El proceso

¿En qué lugar pueden incorporarse, y cómo puede hacerse realidad, en el proceso de ajuste estructural, los derechos humanos? He mencionado el derecho a participar, pero se debe decir que en relación con otros derechos, éstos tendrían implicaciones diferentes, tanto en un sentido técnico como procedimental.

En vez de profundizar en detalle acerca de todos los derechos consagrados en la Carta Internacional de los Derechos Humanos, ilustraré a través de dos derechos⁹³ los temas que deben ser postulados cuando se trate de introducirlos dentro del proceso de ajuste estructural. Dichos derechos son: el derecho a la expresión y a la información⁹⁴ y el

93. Esta sería una presentación necesariamente esquemática para los propósitos de ilustración y no pretende de ninguna manera ser exhaustiva para los temas o complejidades al abordar los derechos individuales en un contexto de ajuste estructural/desarrollo.

94. El derecho a la libertad de expresión e información está contemplado en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dice:

1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones.
2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir

derecho al alimento.⁹⁵

El derecho a la expresión y a la información plantea ciertos temas en conexión con los programas de ajuste estructural. Lo primero y quizás lo más importante para preguntarse es: ¿La información acerca del proceso de ajuste y el contenido de los programas de ajuste estructural, acordados entre las instituciones y los gobiernos está abierta al público en general? Dicha información será vital para cualquier participación real en el proceso de toma de decisiones. Las preguntas que se deben plantear como temas de los derechos humanos aquí serían si los documentos son abiertos o restringidos, es decir, si los periodistas, por ejemplo, pueden tener acceso a ellos. Lo que es más, si el FMI, el Banco Mundial y los gobiernos deben hacer esfuerzos para diseminar la información sobre los programas, etc.⁹⁶

informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente o por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para:

- a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás;
- b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas."

95. El derecho al alimento está estipulado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que dice:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesitan para:

- a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

Como se mencionó anteriormente, las normas de derechos humanos son normas mínimas. En esta situación concreta, parecería como si pudiéramos ir sólo hasta el punto de pedir que la información esté disponible, no que exista la obligación de diseminar activamente dicha información, por lo menos por parte de las IFI. La cuestión de si el gobierno tiene una obligación que va más allá de esto, es otro asunto, que no tocaremos acá.⁹⁷

Otro tópico que podría tener implicaciones para la libertad de expresión y el derecho a la información es la cuestión del papel que se utiliza para la elaboración de los periódicos. Si las políticas del paquete de ajuste estructural incluye una prohibición a las importaciones de papel y, en consecuencia, se detiene toda la producción de periódicos, la cuestión que debe plantearse sería si ésta es la única forma de reducir las importaciones o si existirían otras alternativas que no comprometan otros derechos, pero que sí logren el resultado económico deseado. O en otro plano, más probablemente, sería una prohibición a los subsidios de la producción de periódicos lo que conduciría a un monopolio de las noticias, lo cual inhibiría un flujo libre de la información. La cuestión que debe plantearse sería si habría maneras de dar alguna ayuda a los segmentos más pobres de la prensa, mientras que se eliminan para los más fuertes, en lugar de recortar todo tipo de subsidios y reducir así el acceso a la información.

En relación con el derecho a la alimentación,⁹⁸ el impacto de las políticas de las IFI tiene consecuencias

-
- b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

96. Aquí estamos entrando a los aspectos verdaderamente técnicos de hasta dónde van las obligaciones humanas y el espacio no nos permite aproximarnos a una discusión más profunda sobre dicho tema.

Baste con decir que se han identificado obligaciones de derechos humanos a tres niveles: respeto, protección y promoción. El alcance de las obligaciones difieren según cada derecho y actores particulares.

97. Esto plantea la cuestión del alcance de las obligaciones en materia de derechos humanos de las instituciones financieras internacionales y si éstas son diferentes o idénticas a aquéllas de los gobiernos nacionales y si las obligaciones, en conexión con la cooperación internacional, son diferentes de las que les corresponden hacia sus propios nacionales.

98. Un estudio especial sobre el derecho a la alimentación ha sido

mucho más obvias y directas. En las etapas de planeación de las políticas futuras de ajuste estructural sería importante ver sus efectos posibles sobre el acceso a la alimentación y el impacto sobre los niveles nutricionales promedio para los grupos vulnerables. Los precios más altos o una menor variedad de alimentos no constituyen, necesariamente, un problema de derechos humanos. Pero para los segmentos más pobres de la población, que ya invierte más del 80% de su ingreso en comprar la comida más barata posible,⁹⁹ los aumentos de precios (ya sea como resultado de la abolición de subsidios o como resultado de los altos precios para los productores) pueden realmente constituir una amenaza al derecho al alimento. En consecuencia, la información sobre los grupos más vulnerables y la manera como distintas políticas tienen una influencia sobre ellos, sería vital en esta etapa de la planeación.¹⁰⁰

Es importante anotar que el derecho al alimento no implica una solicitud de que se distribuyan alimentos gratis. Pero un tema puede ser que la producción de cultivos de pancoger no debería arrinconarse hasta el punto de que la producción de alimentos para el consumo interno se reduzca tanto que los niveles nutricionales disminuyan peligrosamente.¹⁰¹

dirigido por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, por Asbjorn Eide: *The New International Economic Order and the Promotion of Human Rights. Report on the Right to Adequate Food as a Human Right*. Sometido a la Comisión el 7 de julio de 1987 (U.N. Doc. E/CN.4/Sub.2/1987/73). Citado en adelante como "Eide".

99. Cornia, nota 29, Vol I, p. 53.

100. El Banco Mundial ha iniciado un programa autodenominado la Dimensión social del programa de ajuste, que busca recopilar esta clase de información.

101. En muchos casos, el aumento en la producción de cultivos básicos para la exportación (para ganar mercados externos, en parte para pagar a su vez la deuda), han dado como resultado niveles nutricionales reducidos. Esto tiene, principalmente, dos razones: a) La mejor tierra es utilizada para la producción de cultivos básicos y los productos alimentarios para el consumo interno son más escasos y de menor calidad (Ver en general: Dinham y Hines: *Agribusiness in Africa*, Trenton, Africa World Press, 1984) y b), las mujeres, que producen tradicionalmente los alimentos para la producción interna, invierten tiempo en los campos de cultivos básicos y tienen menos tiempo para su propia producción (Ver en general: Rau, Bill: *From Feast to Famine: Official Cures and Grassroots Remedies to Africa's Food Crisis*,

Estos no son sino dos ejemplos de cómo podrían entrar en escena temas de derechos humanos al tocar los relativos al ajuste estructural. En general, sin embargo, sería mejor decir que aun si las normas de derechos humanos ofrecen documentos completamente amplios sobre los derechos humanos en el plano internacional, no siempre queda claro cuáles son los patrones reales para éstos o qué requieren las inquietudes sobre este terreno. Es importante tener en mente que los patrones de derechos humanos son requisitos mínimos y que no toda reducción en los niveles nutricionales, los servicios de salud, las oportunidades educacionales o cualquier acción que infrinja el derecho a la información, a la libertad de expresión o al derecho a participar constituyan una violación o una infracción de los derechos humanos de un individuo o de un grupo. Se han desarrollado algunos casos relacionados con patrones de derechos humanos a través de los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos.¹⁰² Sin embargo, estos casos se refieren principalmente a derechos civiles y políticos.¹⁰³ Las denuncias sobre casos de derechos económicos y sociales no se han desarrollado en la misma medida, aun cuando el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y otros órganos de derechos humanos de la ONU están actualmente comprometidos en un desarrollo de los contenidos de las normas del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales. Esta es un área en la que se requiere intensificar el trabajo y en realidad, las

London, Zed Press, 1991).

102.El caso jurídico se ha desarrollado a través de la implementación en los sistemas regionales de procedimientos y órganos (la Comisión de Derechos Humanos y la Corte Europeas, la Comisión y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y la Comisión Africana para los Derechos Humanos y de los Pueblos). Adicionalmente, el Comité de Derechos Humanos de la ONU (responsable de la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) y el Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (responsable por la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), han contribuido a la elaboración del contenido de los derechos específicos.

103.Esto se debe al hecho de que muchos casos se han desarrollado a través del sistema europeo, en el cual no están incorporados los derechos económicos, sociales y culturales y que el Comité de Derechos Humanos, responsable de la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha existido por diez años más que el Comité para la implementación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

agencias especializadas, tales como el Banco Mundial y el FMI podrían jugar un papel importante como facilitadores de dicho desarrollo,¹⁰⁴ en cooperación con otros órganos de la ONU y y no sólo las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG).

Ahora, que tanto economistas particulares como autoridades nacionales y los círculos financieros internacionales están comenzando a reconocer las fallas o vacíos de las políticas anteriores, es importante mirar cómo se puede animar y aumentar el proceso, mediante la incorporación de un reconocimiento de las implicaciones que tienen para los derechos humanos las políticas económicas, y, cómo pueden éstos ser utilizados en el avance del desarrollo económico de acuerdo con los mandatos de las IFI.¹⁰⁵

A pesar de que el proceso de ajuste estructural tiene varias etapas, es en la de planeación de las políticas en donde la consideración de los derechos humanos tendría sus efectos más positivos. En su estudio sobre el Derecho a la Alimentación para la Comisión de Derechos Humanos de la ONU,¹⁰⁶ el relator especial Asbjorn Eide utilizó un ejemplo de Botswana para demostrar cómo dentro de las metas de las políticas del gobierno, se le había dado un énfasis apropiado a este derecho en particular. El gobierno de Botswana buscó asegurar "por lo menos una dieta aceptable para todos sus nacionales, eliminando de esa manera progresiva, la desnutrición".¹⁰⁷ Visto a la luz del problema de la sequía, el gobierno planeó enseguida:

El logro de una recuperación *de amplio espectro* en la producción cultivable después del periodo actual de sequía;

el logro de una *auto-suficiencia nacional* en los principales cultivos básicos ... tanto para alimentos como semillas, tan pronto como ello sea posible de poner en práctica;

La construcción y el mantenimiento de una *capacidad*

104. Alston, nota N 43.

105. Clarence Dias plantea: "...no parece haber contradicción entre los valores y los fines contenidos en los conceptos de desarrollo y el de derechos humanos. De hecho, el desarrollo es visto a menudo como un vehículo para lograr el crecimiento económico y esto es una meta importante, donde la ausencia (o inadecuación) del crecimiento, actúa como un obstáculo en la realización de los derechos humanos para todos". Dias, nota 21, p. 53.

106. Eide, nota 98.

107. Estrategia Nacional de Alimentos, adoptada por la Asamblea Nacional, República de Botswana, Diario Oficial No. 2, 1985. Citado por Eide, *ibid*, p. 30.

nacional para tratar la sequía y otras emergencias ¹⁰⁸
(subrayado del original).

Si el ejemplo ha involucrado programas de ajuste estructural, la tarea habría tenido que ver con la forma en que éstos podrían influir sobre la política de aseguramiento de los alimentos y en caso de efectos negativos o indeseables para el nivel nutricional de grupos vulnerables, la manera en que estos programas podrían mejorarse de tal forma que corrigieran los efectos negativos o inaceptables. Esto estaría en la línea actual de las políticas del Banco Mundial sobre la Dimensión social del ajuste.¹⁰⁹

Sin embargo, al reconocer que los efectos de las políticas de ajuste estructural son complejas y no son siempre posibles de predecir, Dias¹¹⁰ apunta a las diversas etapas de éstas y hace un llamado a innovaciones institucionales para incorporar los temas de derechos humanos necesarios:

- a) Diseño (planeación), en el cual es crucial la creación de estructuras participativas;
- b) Ubicación de los riesgos, cargas y beneficios;
- c) Seguimiento e implementación de los proyectos.
- d) Revisión del impacto sobre los derechos humanos y,
- e) Oferta de ayuda y reparación.¹¹¹

Dias reconoce el riesgo y el factor de gravamen y aduce que la participación es importante para distribuir los riesgos y los beneficios y para generar una comprensión local sobre las necesidades de pasar dificultades o sacrificios.¹¹² Sostiene además que en la etapa de seguimiento e implementación de los proyectos, es necesario prestar una atención especial a los efectos que éstos tengan sobre los derechos humanos, para rectificar los posibles efectos negativos de éstos. El tema de la revisión del impacto sobre los derechos humanos podría ser hecho, de acuerdo con Dias, a través del esfuerzo compartido de parte del Banco Mundial y la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, para diseñar instrumentos y guías para el establecimiento de dicha veeduría o revisión. Finalmente, Dias plantea que sería importante que las agencias multilaterales ofrezcan ayuda e indemnización a las víctimas de sus proyectos y

108.Ibid.

109."La dimensión social", nota 3, y texto adicional.

110.Dias, nota 21.

111.Ibid, p. 61.

112.Esto está de acuerdo con la línea de la actitud de la UNECA. Ver "AAF-SAP", nota 64 y texto adicional.

programas, en lugar de transferir dicha responsabilidad únicamente en los gobiernos receptores de sus programas.¹¹³ Este es un reconocimiento al hecho de que, aunque se hagan intentos genuinos para asegurar el respeto a los derechos humanos, en algunas instancias habrá víctimas de violaciones a los derechos humanos. El punto importante aquí sería asegurar que las víctimas reciban una compensación adecuada.

VI. Los actores Un cambio en las políticas de las IFI será necesario mas no suficiente y los cambios no ocurrirán a menos que se integren "nuevos" actores. En diversos escritos sobre la historia de las Naciones Unidas se ha planteado que es sobre todo debido a la presión ejercida por las ONG que se incluyeron normas de derechos humanos en la Carta de la ONU durante la elaboración de sus borradores en San Francisco, en 1945¹¹⁴ y se ha afirmado aun que el principal vehículo para el impulso a los derechos humanos en la comunidad internacional en el período que siguió a la II Guerra Mundial lo ha constituido la comunidad de las ONG.¹¹⁵

Pero ¿cómo puede la comunidad de ONG participar en este proceso de ajuste estructural? Sería importante ver a las ONG como una comunidad interdisciplinaria, en la cual serían indispensables diversas ramas. El ajuste estructural y la transformación de cualquier sociedad son procesos extremadamente complicados y es difícil imaginar que toda la capacidad necesaria pueda encontrarse dentro de la comunidad de derechos humanos. De cualquier manera, las organizaciones de derechos humanos estarían en una posición de señalar los puntos de referencia y las direcciones en las cuales se podría cumplir más fácilmente el respeto de los derechos humanos. Otros grupos importantes en este contexto serían las ONG locales y los grupos de base, tales como los de mujeres, organizaciones campesinas, sindicatos, cooperativas, etc. A través de su participación en la identificación, planeación y realización y evaluación de programas y proyectos, sería factible el respeto por los dos componentes principales de participación y responsabilidad. Mientras que las organizaciones de derechos humanos pueden apuntar y ayudar a desarrollar nor-

113.Dias, nota 21, p. 61.

114.B. Ramcharan, en una introducción a los "Derechos económicos y sociales en el Simposio organizado por la Universidad de Dayton, Ohio, febrero 22-23 de 1991.

115.Discurso del director Asbjorn Eide en la inauguración del Instituto Noruego de Derechos Humanos, en Oslo, 1987.

mas, las otras ONG podrían generar la presión necesaria desde un nivel de base y también educar la población local acerca de sus derechos.¹¹⁶ Una cooperación entre organizaciones de derechos humanos, de desarrollo, grupos de base, sindicatos, etc., puede producir resultados.

Pero aun si esto tuviera lugar, no hay duda de que las decisiones medulares al interior de las IFI seguirán siendo tomadas a nivel de gobierno y de "juntas directivas". Por tanto, el papel de las ONGs como "vigías" y cabildantes, sería vital. En muchas otras agencias de la ONU, las ONG juegan un papel más destacado en el trabajo diario de las organizaciones. La adopción de métodos de trabajo similares en los cuales se permitiera a las ONG tomar parte en las reuniones de un comité ejecutivo de las instituciones, a través de su observación y planteamientos, aseguraría que la información relevante se diseminaría a la población afectada y a la comunidad de las ONG. También esto facilitaría la información a los delegados provenientes de gobiernos miembros de las IFI, acerca de los efectos reales de las políticas propuestas y la oposición local a los mismos.

Estos métodos de trabajo serían complementarios al establecimiento de oficinas de derechos humanos dentro de las instituciones en las cuales expertos en esa materia puedan evaluar las políticas propuestas. Estas evaluaciones constituirían una parte de las preocupaciones tenidas en cuenta al momento de tomar las decisiones sobre las políticas. También implicaría posibilidades de "agarrar" los problemas de derechos humanos desde el principio. Y si es imposible acomodar ajustes, se tomaría una decisión consciente sobre las razones por las cuales este sería un caso

116. Es importante anotar que el pueblo africano posee una reivindicación legítima sobre el respeto a sus derechos humanos, con base en un sinnúmero de fuentes. Además de los principios generales del derecho internacional, del derecho de costumbre, de las Convenciones y los Pactos de la ONU (que muchos países africanos han ratificado), la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos (adoptada en 1981 y entrada en vigor en 1986), garantizan la protección y el respeto de los derechos humanos. El preámbulo de la Carta Africana confirma la promesa de respeto a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como también lo hace en relación con la Carta de la Organización para la Unidad Africana. También es importante saber que varios de los borradores de constituciones africanas escritas en las décadas del 50 y del 60, incorporan los derechos consagrados en la Declaración Universal. En consecuencia, las garantías se dan tanto en el sistema jurídico interno como a través de las obligaciones internacionales de los países.

tipo.¹¹⁷

Adicionalmente a la comunidad de las ONG, los gobiernos nacionales tienen un papel claro y unas responsabilidades en esta área. Los gobiernos nacionales jugarían un papel desde dos ángulos diferentes:

- a) Gobiernos nacionales que negocian préstamos y créditos con las instituciones (gobiernos deudores).
- b) Gobiernos nacionales miembros de las instituciones que votan los préstamos y créditos (gobiernos crediticios y deudores).¹¹⁸

Con el reconocimiento de los derechos humanos como una meta y una forma eficiente de promover la productividad y el bienestar, sería más fácil para los gobiernos deudores que buscan ayuda financiera argumentar sus obligaciones nacionales e internacionales para no aspirar a políticas contrarias al impulso de los derechos humanos.

En segundo lugar, este reconocimiento significaría que los gobiernos acreedores, representados en los cuerpos donde se toman las decisiones de las instituciones, podrían invocar de mejor manera las obligaciones y los intereses internacionales en estos temas. Un paralelo con esta situación serían los casos en los cuales el gobierno de los Estados Unidos ha bloqueado de manera satisfactoria los préstamos del Banco Mundial para el Brasil sobre la base de las consecuencias que éstos acarrearían en proyectos ambientales.

VII. Anotaciones finales

Se debe animar y extender un desarrollo verdaderamente positivo dentro de las Instituciones Financieras Internacionales (y en particular dentro del Banco Mundial), en el que la dimensión social del ajuste estructural sea tomada mucho más en serio desde ahora.

Una de las formas de acercarse a la dimensión

117. Aquí se puede esbozar un paralelo con el Plan Noruego de Acción para la Mujer en el Desarrollo, que fue adoptado por el Ministerio Noruego de Cooperación para el Desarrollo, en 1985. Este Plan de Acción exige que todos los proyectos y programas deben contener una valoración de los efectos sobre las mujeres y la mayor cantidad de disposiciones posibles para vislumbrar la situación de la mujer. Este plan de acción era un reconocimiento al hecho de que las mujeres tienden a perder, y no a ganar, en los proyectos de desarrollo. La idea era hacer conscientes a los planificadores de desarrollo sobre la situación de la mujer, y sobre si los proyectos de desarrollo no tienen un efecto positivo en las mujeres, la necesidad de darlo a conocer.

118. El mismo gobierno puede bien encontrarse en ambas situaciones en momentos diferentes.

social de manera coherente es utilizar el concepto y las normas de los derechos humanos. Esto tendría varias consecuencias:

Primero, aumentaría la eficiencia de los esfuerzos de ajuste estructural hacia un desarrollo sostenible. Al involucrar a los beneficiarios posibles en la definición, implementación y evaluación de los esfuerzos desarrollistas, la posibilidad del éxito se acrecentará bastante. La responsabilidad creciente de las personas comprometidas en actividades de desarrollo daría como resultado un uso más eficiente de los recursos disponibles.

Segundo, las políticas hacia Africa serían más "humanas", en el sentido de que el factor humano estaría en la mira al tratarse la noción del desarrollo económico. El efecto sobre el bienestar del individuo y de grupos de personas sería tan importante como los resultados económicos.

Tercero, el reconocimiento de la importancia de los derechos económicos y sociales sobre una base igual con los derechos civiles y políticos, promovería la comprensión de la interdependencia y la indivisibilidad de estos derechos, o, en otras palabras, que el bienestar social y económico para las masas populares puede ocurrir difícilmente sin el respeto de los derechos civiles y políticos. De cualquier manera, los derechos civiles y políticos no conducirán automáticamente al respeto de los derechos sociales y económicos, a menos que éstos sean reconocidos de manera explícita.

Cuarto, un reconocimiento por parte de las instituciones internacionales de las obligaciones de respetar y promover los derechos humanos, puede de hecho influir a los gobiernos nacionales para cumplir con sus obligaciones.

Finalmente, esto fortalecería el respeto por los derechos humanos en todo el mundo, y animaría a las organizaciones no-gubernamentales a proseguir la causa de los derechos humanos, no sólo en Africa y otras áreas en desarrollo, sino en todo el mundo.

Vincular los efectos del ajuste estructural a los denominados factores "no económicos", tales como las dimensiones sociales, ha ganado un reconocimiento a lo largo de las dos últimas décadas. La falla relativa del ajuste estructural para el logro de las metas que se ha propuesto, ha sido también ampliamente reconocida y se están buscando nuevas formas para mejorar su eficiencia. Sin embargo, vincular estos temas a la consideración de los derechos humanos, tanto para determinar lo malo, como para señalar el camino en la búsqueda de un mejoramiento, es algo nuevo. Se requiere mucha investigación sobre el

tema, no meramente en las preguntas relacionadas al proceso o los actores comprometidos. A menos que se puedan operacionalizar los temas, las perspectivas de éxito pueden ser pocas y, en consecuencia, se debe poner más énfasis en el examen de los mismos.

Bibliografía seleccionada

- ADJUSTMENT WITH GROWTH. Reprinted from *Fiance and Development*, A quarterly publication of the International Monetary Fund and the World Bank, 1987
- ALEXANDROWICZ, CHARLES HENRY. *World Economic Agencies: Law and Practice*. New York, Praeger, 1962.
- AMARA, HAMID AIF and BERNARD FOUNOU-TCHUIGOUA (eds). *African Agriculture- The Critical Choices*. Studies in African Political Economy. Tokyo, United Nations University Press and Zed Books (London), 1990.
- AYRES, ROBERT L. *Banking on the Poor. The World Bank and World Poverty*. Cambridge, Mass. The MIT Press, 1983.
- BERG, ALAN. *Malnutrition- What can be Done? Lessons from World Bank Experience*. Publ. for the World Bank. Baltimore, Univ. of California Press, 1986.
- BIRKINSHAW, PATRICK. *Freedom of Information. The Law, the Practice and the Ideal*. Weidenfeld and Nicolson, London, 1988.
- CINGRANELLI, DAVID LOUIS (ed). *Human Rights: Theory and Measurement*. Policy Studies Organization Series. St. Martin's Press, N.Y., 1988.
- COMMANDER, SIMON (ed.). *Structural Adjustment and Agriculture. Theory and Practice in Africa and Latin America*. London, Overseas Development Institute, 1989.
- COMMINS, STEPHEN K. *Africa's Development Challenges and the World Bank. Hard Questions, Costly Choices*. Lynne Rienner Publishers, 1988.
- CORNIA, GIOVANNI ANDREA. *Adjustment with a Human Face. Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Ed. by... Richard Jolly and Frances Stewart, Oxford, Clarendon Press, 1988. Vol. I & II.
- DONNELLY, JACK. *Universal Human Rights in Theory and Practice*. Ithaca, Cornell Univ. Press, 1989.
- EIDE, ASBJORN (*et al.* ed.). *Food as a Human Right*. Tokyo, The United Nations University, 1984.
- FORSYTHE, DAVID P. *Human Rights and Development: International Views*. St. Martin's Press, N.Y., 1989.
- HANCOCK, GRAHAM. *Lords of Poverty. The Power, Prestige and*

- Corruption of the International Aid Business. New York, Atlantic Monthly Press, 1989.
- HAVNEVIK, KJELL (ed.). The IMF and the World Bank in Africa. Conditionality, Impact and Alternatives. Uppsala, Scandinavian Institute of African Affairs, 1987.
- HELLEINER, GERALD K. Africa and the International Monetary Fund. Papers presented at a symposium held in Nairobi, Kenya, May 13-15, 1985. Washington D.C., IMF, 1986.
- HOWARD, RHODA E. Human Rights in Commonwealth Africa. New Jersey, Towman & Little field, 1986.
- HUTCHFUL, EBOE (ed). The IMF and Ghana. The Confidential Record. Institute for African Alternatives. London, Zed Books, 1987.
- KAHLER, MILES (ed). The Politics of International Debt. Cornell University Press, 1986.
- KORTEN, DAVID C. and RUDI KLAUSS (ed). People Centered Development. Contributions toward Theory and Planning Frameworks. West Hartford, Kumarian Press, 1984.
- KÖRNER, PETER. The IMF and the Debt Crisis. A Guide to the Third World's Dilemmas. By...*et al.*, Zed Books Ltd., 1986.
- LAUTERPACHT, H. International Law and Human Rights. London, Stevens and Sons Ltd. 1950.
- MYERS, ROBERT J. (Ed.). The Political Morality of the International Monetary Fund. Transaction Books, New Brunswick, USA, 1987.
- NAFZIGER, E. WAYNE. Inequality in Africa. Political Elites, Proletariat, Peasants and the Poor. Cambridge, Cambridge University Press, 1988.
- ONIMODE, BADE (ed). The IMF, the World Bank and the African Debt. The Economic Impact. (Vol.I). London, Institute for African Alternatives, Zed Books Ltd., 1989.
- RAU, BILL. From Feast to Famine. Official Cures and Grassroots Remedies to Africa's Food Crisis. London, Zed Press, 1991.
- RECOVERY IN THE DEVELOPING WORLD. The London Symposium on the World Bank's Role. Washington, World Bank, 1986.
- SHUE, HENRY . Basic Rights. Subsistence, Affluence and US Foreign Policy. Princeton, Princeton University Press, 1980.
- SIDELL, SCOTT R. The IMF and Third World Political Instability. Is there a Connection? New York, St. Martin's Press, 1988.
- SIEGHART, PAUL. The Lawful Rights of Mankind. An Introduction

to the International Legal Code of Human Rights. Oxford,
Oxford University Press, 1985.

TOMASEVSKI, KATARINA. Development Aid and Human Rights.
New York, St. Martin's Press, 1989.

WORLD BANK. From Crisis to Sustainable Growth- Sub-Saharan
Africa. A long term perspective study. Washington, WB,
1989.

WORLD BANK. Social Indicators of Development, 1989. Publ. for
the World Bank. Baltimore, Johns Hopkins University
Press, 1989.

I

Agencias de desarrollo internacional, derechos humanos y proyectos de desarrollo humano¹

James C. N. Paul¹

Traducción Amanda Romero

■ *Este artículo señala que las agencias de desarrollo internacional, tanto multilaterales como bilaterales, deberían desarrollar normas y procedimientos internos que aseguren la promoción y la protección de los derechos humanos de las poblaciones implicadas en proyectos de desarrollo.*

Dividido en cuatro partes, dos de las cuales divulgamos en esta edición, como una primera entrega, el autor plantea dos temas fundamentales. En la primera parte, esboza la tesis según la cual las agencias de desarrollo deben promover los derechos de las poblaciones, tales como el de la participación; derechos fundamentales, como la nutrición adecuada y la salud; derechos a la seguridad de la tierra, para el caso de pequeños propietarios; derechos de igualdad, en el caso de las mujeres.

La segunda parte estudia las implicaciones de los derechos humanos en los proyectos de desarrollo, tomando como base los estudios de caso y documentos de la banca mundial.

*En la preparación de esta ponencia, tengo una gran y permanente deuda con mi colega, Dr. Clarence Dias, Presidente del Centro Internacional para el Derecho en el Desarrollo.

1. En: Paul, James C.N.: "Human Rights, Development and Foreign Policy: Canadian Perspectives".

■ *This article points out that both multilateral and bilateral international development agencies ought to develop internal norms and procedures which ensure the promotion and protection of the human rights of the peoples affected by development projects.*

In this four section article, of which we present the first two, the author suggests two fundamental themes. In the first section, he outlines a thesis on how development agencies ought to promote the rights of people, such as the right to participation; fundamental rights such as those to adequate nutrition and health care; security rights to the land, in the case of small proprietors; the right to equality, in the case of women.

The second section studies the implications for human rights in development projects, basing itself on case studies and World Bank documents.

Introducción El deber de proteger y promover los derechos debe ser visto ahora como un mandato obligatorio impuesto por ley; no puede ser más ignorado, pero, debería ser asumido por las ADI como un asunto de política sana, basada tanto en las lecciones extraídas de la experiencia, como de un consenso general en el plano internacional que tenga en cuenta a la par los fines y los medios del "desarrollo". Esta ponencia explora: las bases legales para las obligaciones; las relaciones entre tipos particulares de proyectos de desarrollo y derechos específicos; las clases de perjuicios causados cuando se ignoran estos derechos; las estrategias que pueden adoptar las ADI para cumplir con sus obligaciones para protegerlos y promoverlos y, finalmente, la cuestión de si el hecho de asumir estas obligaciones por las ADI constituiría una "interferencia política" ilegal en los asuntos de los países que ellas buscan apoyar. Estos temas están recién empezando a recibir la atención que se merecen. El análisis presentado aquí quiere ser sugerente, para estimular distintos debates y estudios más cuidadosamente enfocados y orientados a la acción, en los cuales la materia se justifica claramente en vista de su gran importancia para tantas personas en el Tercer Mundo.

La parte 1 del documento discute el contexto legal. La parte 2 examina las dimensiones empíricas y de políticas. La parte 3 echa un vistazo a las formas por las cuales las ADI pueden cumplir sus obligaciones legales. La parte 4 aborda el tema de la interferencia política.

Las limitaciones del documento son muchas. Se

centra en las implicaciones para los derechos humanos de los "proyectos de desarrollo" y los programas con propósitos especiales, y *no* en otras clases de préstamos.² No trata temas de derechos humanos planteados por los esfuerzos de las ADI para promover y ayudar a la "reestructuración" de las economías de la deuda -a los países atacados por la recesión. Tampoco aborda la difícil cuestión de cómo determinar cuándo y en qué medida las cifras de violaciones a los derechos humanos de algunos gobiernos (por ejemplo, en Haití), se han tornado tan flagrantes que toda ayuda internacional debería ser reducida, o los problemas colaterales de cómo estructurar proyectos de desarrollo en países gobernados por regímenes autoritarios que carecen tanto de la legitimidad popular como de un compromiso creíble de respeto a los derechos. Estos problemas, y otros, son obviamente importantes, pero plantean algo diferente, y temas políticos y jurídicos más difíciles.

A pesar de la actual preocupación por las crisis de la deuda que afligen a muchos países del Tercer Mundo y modifican luego las prioridades que orientan al Banco Mundial y a pesar de la necesidad de reformar las políticas económicas que gobiernan las relaciones Norte-Sur, los proyectos de desarrollo son el objeto de muchos préstamos y otras formas de ayuda otorgada por las ADI a los países más pobres. El Banco Mundial está establecido para apoyar proyectos y éstos son una actividad primaria de muchas otras ADI. Los proyectos, y muchos programas con propósitos especiales, son vistos como medios críticos de abordaje de las condiciones específicas que constriñen la productividad, el crecimiento y el mejoramiento en las vidas de los pueblos. Por supuesto, estas clases de activida-

2.El término "proyecto de desarrollo" es probablemente una palabra de arte en los círculos del desarrollo, pero es difícil de definir. Un proyecto es una empresa que tiene objetivos específicos y un término de vida también específico; implica grupos y secuencias particulares de actividades; a menudo es planeado para el beneficio de grupos concretos de personas en ciertas áreas geográficas, u otros grupos identificables, de manera específica. Un proyecto puede estar dirigido hacia el desarrollo de: infraestructura (por ejemplo, carreteras, represas, energía); servicios (por ejemplo, servicios de salud, educación, extensión agrícola o investigación); producción y mercadeo (por ejemplo, nuevos cultivos), o capacitación (esto es, administradores y otros que lleven a cabo las tareas). Con frecuencia un solo proyecto puede implicar varios de los objetivos mencionados u otros similares. Ver: W.C. Baum y S.M. Tolbert: *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*. Washington, D.C., Johns Hopkins University Press, 1985.

des pueden variar mucho en propósito y tamaño. Pero los impactos de muchos proyectos y programas en los derechos humanos de grupos identificables, a menudo son previsibles y cuando existe esta relación entre una actividad de desarrollo y un pueblo afectado, de igual manera existe la obligación de proteger y promover los derechos de los pueblos afectados. El establecimiento de reglas y políticas para cumplir esta obligación también facilitará a las ADI analizar los temas de derechos humanos que surgen en conexión con otras clases de actividades y en relación con otras preocupaciones.

Es el mejor momento para que los abogados y otras personas interesadas en el papel de los derechos humanos en el desarrollo empiecen a enfocar de manera mucho más clara y explícita las formas en las cuales las actividades de desarrollo tipo proyectos, afectan los derechos de grupos abstractos de gente. Un propósito esencial del derecho de los derechos humanos es imponer obligaciones positivas a los que manejan el poder, para evitar prejuicios sobre aquellos intereses básicos que subyacen e informan el contenido de los derechos básicos. Cualquier empresa de desarrollo, entre más impacte directa y peculiarmente aquéllos intereses, más necesidad hay de colocarla dentro de un marco jurídico sensible a los derechos de aquellos cuyos intereses son así afectados. Desafortunadamente, demasiados abogados, tanto los que sirven de consultores para las ADI como los que escriben como académicos sobre el "derecho de los derechos humanos" o sobre "derecho y desarrollo", han ignorado estas preocupaciones.

En parte como resultado de esta negligencia, los proyectos de desarrollo han sido la creación de "expertos" y funcionarios que han estado desinformados sobre los derechos humanos y no se responsabilizan de los "objetivos" humanos de sus actividades. El derecho que está al mando de estos proyectos (i.e., el derecho generado por los créditos y otros acuerdos), ha sido determinado *ex parte* y algunos de estos acuerdos son a menudo tratados como secretos oficiales. Muchos proyectos han sido impuestos unilateralmente a comunidades y gente seleccionada. Debido a que los derechos humanos de las gentes afectadas por los proyectos se dejan desprotegidos, los proyectos de desarrollo han sido actividades no legisladas, capaces de cometer errores, como se ha demostrado, y algunas veces (como lo veremos aquí) escandalosas injusticias.

Parte 1
El derecho internacional de los derechos humanos, sus fuentes, contenido y relevancia para los procesos de desarrollo

El derecho de los derechos humanos es un componente nuevo y quizás revolucionario del derecho internacional que ha surgido en las últimas cuatro décadas, pero de manera particular en las dos últimas.³ Los derechos humanos han evolucionado de un conjunto de pronunciamientos vagos, "suaves" y de aspiraciones de la comunidad internacional, a un cuerpo de principios legales "duros", que ahora trascienden el derecho nacional y en todo lugar, facultan a los pueblos para demandar su reconocimiento.

La fuente original y el primer gran paso para crear este cuerpo creciente de normas es, por supuesto, la Carta de la ONU, que impone la obligación a todos los estados miembros, que actúan tanto individualmente como a través de esfuerzos de cooperación, de promover el desarrollo y el reconocimiento de los derechos humanos en todas partes.⁴ Esta obligación refleja un propósito esencial del sistema ONU y del derecho que se supone crea. Es una obligación que debe ser asumida por todas las agencias internacionales que operan dentro de ese sistema.⁵

3. Para un tratamiento histórico exhaustivo de la evolución de los derechos humanos como una dimensión mayor del derecho internacional, ver L. B. Sohn y T. Burgenthal: *International Protection of Human Rights*. Indianapolis: Bobbs-Merrill, 1973. Ver también L. B. Sohn: "The New International Law: Protection of Rights of Individuals Rather than States". *American University Law Review* 32, 1982.

4. Ver, por ejemplo, la Carta de la ONU, artículos 1, 55 y 56.

5. Ver J. Humphrey: "The International Bill of Rights: Scope and Implementation". *William and Mary Law Review* 17 (1976). En palabras de Humphrey: "Las referencias a los derechos humanos van hacia la Carta como un hilo dorado". Muchas de las principales agencias de la ONU se han convertido en vehículos para la promoción de las convenciones o resoluciones de derechos humanos. Sobre el papel jugado por la OIT, la FAO, la OMS y la UNESCO en la elaboración de los pactos, ver P. Alston: "The United Nations' Specialized Agencies and the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights". *Columbia Journal of Transnational Law*, 18 (1979). El Banco Mundial no fue, por supuesto, creado como una institución dentro del sistema ONU. Su carta antecedió a la de las Naciones Unidas y su historia estuvo muy separada, aunque relacionada, con el desarrollo de la organización de las Naciones Unidas. Ver

El siguiente paso fue la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que declaró cuales derechos "universales" se desarrollaran y estableció unos "patrones comunes de realización" [de los derechos humanos], para "todos los pueblos", así como para "todas las naciones".⁶ Esta declaración ha sido aceptada y confirmada repetidas veces por los Estados de la comunidad de la ONU a través de un sinnúmero de instrumentos internacionales; por ejemplo, en Africa, todos los Estados de la Organización para la Unidad Africana (OUA) reafirmaron su lealtad a la Declaración Universal cuando adoptaron la Carta de la OUA y, una vez más, "reafirmaron su adhesión a estos principios", cuando adoptaron la Carta Africana de Banjul.⁷ De hecho, los principios relativos a los derechos humanos contemplados en la Declaración Universal ahora son reconocidos como parte del "derecho de costumbre de todas las naciones", con fuerza de ley internacional.⁸

El tercer paso fue la adopción (en 1966, por la Asamblea General) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Pacto de Derechos Políticos), y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto de Derechos Económicos).⁹ Estos pactos fueron el

E.S. Mason y R. E. Asher: *The World Bank since Bretton Woods*. Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973. Pero mientras que el banco no puede estar obligado a aceptar órdenes de la Asamblea General de la ONU, esto difícilmente termina el asunto. El tema real es si el banco es de facto, parte del sistema ONU para el propósito de respetar y proteger los derechos humanos considerados básicos por el derecho internacional desarrollado dentro de ese sistema, un tema clave discutido más adelante, en la parte 4.

6. Resolución 217 A (111) de la Asamblea General de la ONU. UN Doc.A/810 (1948). El párrafo citado es del preámbulo.

7. Ver el artículo 2 de la Carta de la Organización para la Unidad Africana y el preámbulo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

8. Ver, por ejemplo, Lillich y F.C. Newman, (ed.) *International Human Rights: Problems of Law and Policy*. Boston: Little, Brown, 1979, pp. 56-57; también T. Szabo: "Historical Foundations of Human Rights and Subsequent Developments," en *The International Dimensions of Human Rights*. vol. 1, editado por K. Vasak (Werport, Conn.: Greenwood Press, 1982).

9. Ver el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptados el 16 de diciembre de 1966, A.G. Res. 2200 (XXI), 21 Naciones Unidas, GAOR Supp. N16, UN Doc. A/6316 (1966) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, adoptado el 16 de diciembre de 1966, A.G. Res. 2200 (XXI), 21

resultado de un esfuerzo deliberado por convertir los "derechos inalienables" previamente establecidos en la Declaración Universal, en obligaciones más explícitas, contenidas en tratados. Aun cuando éstos no han sido universalmente ratificados ni incorporados dentro de todos los sistemas jurídicos nacionales y quizás nunca lo sean, son ahora tratados como planteamientos de derechos que son, de hecho, universales; dichos derechos se constituyen en derecho internacional, que debe ser respetado por todos los miembros de la comunidad internacional.¹⁰

Un cuarto paso ha sido la reafirmación de la lealtad a estos instrumentos de derechos humanos y a los procesos de desarrollo de un derecho internacional de los derechos humanos, por parte de diversas convenciones regionales de derechos humanos, tales como la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, esbozada dentro del sistema de la OUA.

Un quinto y muy importante paso ha sido la posterior elaboración sistemática de derechos garantizados por los pactos, a través de diversas convenciones internacionales promulgadas por la Asamblea General de la ONU y por los congresos mundiales de la OIT y otras agencias de las Naciones Unidas. Muchas de esas convenciones (particularmente el artículo 14 de la Convención de la ONU sobre la Eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer¹¹ y un sinnúmero de convenciones de la OIT, tal como la Convención sobre los Trabajadores Rurales¹²),

UN GAOR Supp. No.16, UN Doc. a/6316 (1966). Estos pactos entraron en vigencia el 3 de enero de 1976 y el 23 de marzo de 1976, respectivamente.

10. Hacia 1985, más de 80 países, de todas partes del mundo, habían ratificado los Pactos. Junto con la Declaración Universal de Derechos Humanos, son descritos a menudo como la Carta Internacional de los Derechos Humanos.

11. Res. de la Asamblea General 34/180, 34 GAOR Supp. (No.46), en 193. Doc ONU A/34/46 (1979), que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Hacia 1985, más de 80 Estados habían ratificado la convención sobre la discriminación.

12. El Convenio de la OIT N141 (Convenio sobre las organizaciones de trabajadores), adoptado en la décimo sexta sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo (1975). Este convenio es esencialmente una extensión del Convenio 87 (Libertad de asociación y protección al derecho de organizarse), adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo de 1948. Estos y otros convenios de la OIT son desarrollados en K. Tomasevski, ed. "The Right to Food: Guide through Applicable International Law" (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1987), una colección extremadamente valiosa de instrumentos internacionales relevantes no sólo para el "dere-

que añaden contenido a aquellos derechos universales que son más relevantes para los procesos de desarrollo; éstos han sido redactados por actores del Tercer Mundo teniendo en mente contextos rurales del Tercer Mundo. Son totalmente dirigidos de manera específica a las necesidades de los campesinos y otras clases de trabajadores rurales, hombres y mujeres y, son muy importantes para el trabajo de las ADI, dado que señalan los derechos que deben ser protegidos y promovidos a través de los procesos de desarrollo.

Un sexto paso ha sido la conjunción repetida de estos derechos con las políticas y estrategias de desarrollo en los informes y resoluciones de los congresos y comisiones mundiales, patrocinadas por las Naciones Unidas, que han versado sobre tipos particulares de temas de desarrollo. Un ejemplo de ello fue el famoso congreso de 1976, auspiciado por la OIT, sobre Empleo Mundial, que formuló el enfoque al desarrollo a partir de las "necesidades básicas", un enfoque que proclamó la primacía de los derechos a la alimentación, la salud y la educación en la planeación al desarrollo y enfatizó el papel de la participación en la realización de las necesidades básicas.¹³ Otro ejemplo lo constituye la parte central de la resolución del Congreso Mundial auspiciado por la FAO, en 1979, sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, que ratificó la importancia meridiana del derecho básico a la participación en procesos de desarrollo rural y los derechos de los trabajadores rurales a formar sus propias organizaciones como vehículos para ejercer dicho derecho.¹⁴ Existe también el reciente informe de la Comisión Brundtland, auspiciada por la ONU, que enfatiza los lazos entre los derechos humanos y un desarrollo ambientalmente sostenible.¹⁵

Un séptimo paso importante ha sido la reafirmación repetida, la incorporación y la elaboración de estos

cho a la alimentación", sino de manera más general, para el papel de los derechos en el desarrollo.

13. Organización Internacional del Trabajo. "Meeting Basic Needs: Strategies for Eradicating Mass Poverty and Unemployment: Conclusions of the World Employment Conference of 1976". Ginebra, OIT, 1976.

14. Ver el informe de la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural. Roma, FAO, 1979, reimpresso en Tomasevski, nota anterior, 12.

15. "Our Common Future: Report of the UN Commission on the International Environment and Development." Nueva York, Oxford University Press, 1987.

derechos básicos en resoluciones y declaraciones de la Asamblea General de la ONU que se refieren a la cooperación internacional y promueven el desarrollo. Por ejemplo, la Resolución 32/130 de 1977, apoyada por el Tercer Mundo y largamente debatida, reafirmó la "indivisibilidad" y la "interdependencia" de los pactos políticos y económicos y el carácter "inalienable" de los derechos que ellos establecen.¹⁶ En 1986, la Declaración de la Asamblea General sobre el Derecho al Desarrollo es un ejemplo posterior más significativo. Esta declaración, adoptada por una votación abrumadora (con todos los países del Tercer Mundo a favor), confirma que, en efecto, los derechos humanos internacionales son medios y fines del desarrollo indispensables e interdependientes y que las agencias internacionales de desarrollo están claramente llamadas a su promoción.¹⁷

Finalmente, ha habido una preocupación creciente al interior de las ADI, acerca de sus obligaciones de protección y, efectivamente, promover los derechos. Esta conciencia ha sido forjada por las críticas y las presiones de los cuerpos legislativos, ambientalistas, abogados de derechos humanos, organizaciones de mujeres y ONG preocupados por los temas del desarrollo y la difícil situación particular de los pueblos perjudicados por las actividades del desarrollo en todas partes del mundo. Ha habido crecientes preocupaciones sobre la sensatez y en verdad, la legalidad de otorgar cualquier forma de ayuda al desarrollo a las agencias de gobiernos ilegales que violan de manera sistemática y notoria los derechos de sus ciudadanos. Por más de una década, las ADI han reconocido y se han casado con el papel de la participación en los procesos de desarrollo. De una forma u otra, un número de agencias bilaterales han sido obligadas o han determinado *sua sponte*, el examen y la articulación de políticas que rigen el papel de los derechos humanos en sus programas. Ninguna ADI puede ahora eludir esta tarea. El papel de los derechos humanos en el derecho que rige la ayuda para el desarrollo no puede seguir siendo una materia para el debate abstracto y académico. El problema de las ADI es desarrollar nuevos y explícitos patrones y procedimientos que traducirán en acciones los compromisos en materia de derechos humanos. Esta tarea apela, en parte, a una comprensión más sensible de las relaciones entre los tipos particulares de derechos bási-

16. Art. 1 de la Res. de la Asamblea General 32/130, adoptada el 16 de diciembre de 1977.

17. Resolución de la Asamblea General 41/128, adoptada el 4 de diciembre de 1986. Ver especialmente los artículos 1, 2, 6, 8 y 9.

cos y las diversas clases de actividades para el desarrollo.

Una aproximación general a la comprensión de la importancia de los derechos

Un punto de arranque puede ser entender varias proposiciones acerca de la naturaleza de los derechos humanos básicos y los procesos que les dan existencia real en contextos sociales completamente diferentes.

1. *Intereses.* Los derechos son herramientas legales que han sido concebidas y creadas dentro de sistemas "modernos" de derecho, para proteger intereses básicos: necesidades ampliamente compartidas y hondamente sentidas, valores y preocupaciones a las que se les da un reconocimiento legal. Los intereses básicos de los pobres del campo en los países del Tercer Mundo no son los mismos que los de las élites urbanas ni, a menudo, que los de las élites rurales, con los cuales a veces de hecho pueden entrar incluso en conflicto agudo. Los intereses básicos de una familia que se autoabastece de la tierra que utiliza, del sistema alimentario del cual depende, del acceso al conocimiento esencial y a los recursos, son singulares para la gente que se halla en dicha situación. Los intereses básicos de las mujeres del campo pueden diferir en parte de los de los hombres. Las comunidades rurales pueden no sólo competir con las ciudades por servicios esenciales, que pueden también requerir formas muy diferentes de servicios y estructuras para satisfacerlos. Los trabajadores rurales pueden sufrir cuando son forzados por las regulaciones gubernamentales (e.i. de los precios) o por contratos desmedidos (a menudo impuestos por empresas estatales) para vender sus productos o su mano de obra para obtener a cambio la ruina y cuando se les niegan los derechos de negociación por mejores plazos. La identificación de los intereses particulares de un grupo rural específico, llama obviamente a su participación, a la articulación de sus intereses.

2. *Fortalecimiento.* Los derechos legitiman los esfuerzos de los pueblos, que actúan colectivamente, para identificar y articular intereses, exigir protecciones apropiadas cuando aquéllos son amenazados y arreglárselas suficientemente para restaurar un interés cuando éste ha sido afectado. Una abundante bibliografía sobre la participación enseña que cuando la gente gana conocimientos sobre la legitimidad de estos esfuerzos, se fortalecen en términos psicológicos, sintiéndose más capaces de una participación auto-responsable en su Estado, más capaces de desarrollar los derechos huma-

nos centrados en necesidades locales y más capaces también de hacer funcionar estructuras democráticas en el largo plazo.

3. *Derechos constitutivos.* Los derechos básicos garantizados por las constituciones o la Carta Internacional de Derechos, están usualmente establecidos en términos muy generales. Estos pueden ganar sentido en relación con contextos sociales específicos, cuando las personas que creen que sus intereses básicos son amenazados por una actividad particular demandan protecciones acordes con la amenaza. El proceso de desarrollo de los derechos es, en parte, un proceso de desarrollo de derechos constitutivos particulares adaptados al contexto de necesidades específicas de grupos específicos para formas particulares de protección de aquellos intereses básicos que les son prometidos por la declaración de un derecho general. El derecho de alimentarse de las mujeres y los niños del campo, puede, en una comunidad particular, forzar nuestro enfoque hacia la necesidad de proteger su acceso a la suficiente tierra, de manera tal que puedan suplir las necesidades familiares; o centrarnos en problemas de degradación ambiental, o en necesidades para mejorar los sistemas de acopio o distribución, u otras prácticas que amenazan su suministro o su acceso a los alimentos, al agua, a la salud y otras necesidades. Las causas del hambre nos ayudan a entender las protecciones constitutivas (o derechos), que le dan un contenido significativo al derecho a la alimentación en ambientes sociales y físicos concretos.
4. *Las relaciones simbólicas entre los derechos básicos.* Todo derecho básico parece cimentado en una creencia de que éste puede ayudarle a uno a vivir a costa de la dignidad que ahora le adscribimos a la persona humana. Los derechos a la alimentación, a la igualdad y a la participación son simples extensiones de ese principio y el disfrute de cada uno de estos derechos requiere a su vez el goce de los demás. El derecho al alimento (esto es, a la protección de los sistemas alimentarios rurales y locales), sólo puede protegerse a través del ejercicio de los derechos a la participación; el propósito central de la participación es promover y proteger el disfrute de los derechos sociales y económicos. En este contexto, la supuesta dicotomía entre los derechos económicos y los políticos, no debería verse como jurisprudencia nociva.

**El contenido
de algunos
derechos
particularmente
relevantes
para el
desarrollo**

Para el pobre del campo en el Tercer Mundo y para los protagonistas de sus intereses y necesidades muy reales, pero por lo regular muy incumplidos, parecen importantes cuatro derechos básicos y universales, que son: 1. derecho a la participación; 2. derechos de necesidades básicas al alimento, la salud, la educación y la seguridad de la tierra, 3. Derecho a la igualdad y 4. el emergente derecho humano al desarrollo.

1. *Derecho a la participación.* Este derecho está garantizado por la Declaración Universal, los pactos de la ONU, numerosas convenciones de la OIT y otros instrumentos legales internacionales.¹⁸ En muchas ocasiones, la Asamblea General de la ONU, y los congresos mundiales auspiciados por las agencias de la ONU han declarado este derecho como esencial para los procesos de desarrollo. En efecto, lo es, porque a menos que la gente pueda ejercer el derecho a la participación, no puede afirmar y asegurar otros derechos.

Aún hoy, la "participación" es un concepto evasivo; el término es a menudo usado ambiguamente en la literatura sobre desarrollo. La participación puede ser compartir el poder de manera más auténtica; a partir de la imposición de la voluntad de algunas mayorías para lograr el consenso y el "debido proceso" para aquéllos cuyos intereses están en juego. Existen, por supuesto, muchas formas de participación: desde la verbalización de las opiniones y votar una protesta o una huelga, desde las decisiones desafiantes en tribunales de revisión, hasta el compartir el poder para tomar las decisiones. La participación puede venir en muchas etapas de una actividad: desde la iniciación y la planeación de un proyecto, pasando por la implementación, hasta la revisión, la regulación y la evaluación de su manejo.

Así, el derecho a la participación puede variar en propósito y alcance; se puede adaptar a la ocasión. Entre más se afecten de manera especial los intereses básicos de grupos concretos por parte de una actividad de desarrollo propuesta, más se les debe capacitar y fortalecer para identificar, afirmar y proteger sus intereses, en relación con dicha actividad. Esta meta, emanada de la ley, sólo puede realizarse acordando una serie de derechos, tales como los derechos que debe disfrutar la gen-

18. Ver, por ejemplo, los artículos 19-22 y 27, de la Declaración; los artículos 1 (1), 8 (1) y 13 (4) del Pacto de la ONU de Derechos Económicos y Culturales, y los artículos 1(1), 18, 19, 21, 22 y 27 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos. Los Convenios de la OIT son los citados en la nota 12.

te afectada por los proyectos:¹⁹

- Notificación oportuna de la propuesta del proyecto y acceso a la información sobre él: derechos que se frustran a causa de las reglas y las políticas, tanto de los gobiernos como de las ADI, que por lo regular tratan los planes de desarrollo, las decisiones, los informes y las normas que los rigen como secretos de Estado.
- Acceso a recursos legales: derechos que se frustran por la incapacidad para dar a la gente del campo el conocimiento de sus derechos y capacidades legales para ejercerlos.
- Poder para formar sus asociaciones auto-dirigidas y participar en actividades colectivas: derechos que son por lo general frustrados por los regímenes nacionales de derecho y de hecho, regulando la formación de asociaciones, mediante prácticas de funcionarios locales que desaniman la formación de grupos "no autorizados" y la acción colectiva y mediante los esfuerzos deliberados de agencias de desarrollo de cooptar y manipular las actividades colectivas de la base.
- Libertad de comunicación: derecho que regularmente es suprimido por la vigencia opresiva de las leyes atinentes a las manifestaciones y protestas públicas, a menudo la única forma de expresión que le queda a la gente pobre.
- Acceso a los medios de comunicación: derecho a menudo frustrado por el monopolio gubernamental de los medios de comunicación, o por vacíos sociales que separan la prensa independiente de las comunidades rurales, sobre todo las preocupaciones de los pobres del campo.
- Acceso a los funcionarios y las agencias: derecho que

19. Es quizás oportuno anotar que, a pesar de toda la retórica sobre la participación en los círculos del desarrollo, comparativamente poca atención se le ha dado a un análisis detallado de muchos componentes de derechos que necesitan garantizar una participación significativa. Para una discusión importante de estos problemas y de las formas y papeles de la participación en el contexto del desarrollo rural, ver R. Green: "Procedures and Professionalism and versus Participation and Popular Organizations: Some Problems of Accountability and Community Action", en *Third World Legal Studies 1982: Law in Alternative Strategies of Rural Development*. Windsor, Ont., 1982. Ver también V. P. Nanda: "Development and Human Rights: The Role of International Law and Organizations", en *Human Rights and Third World Development*, ed. por O. W. Shepherd, Jr. y V.P. Nanda, Westport, Conn: Greenwood Press, 1985.

es insatisfecho por la ausencia de regímenes de derecho que requieran audiencias públicas sobre medidas propuestas y el debido proceso para las personas que denuncian haber sido perjudicadas por acciones oficiales.

- Acceso a las instituciones (cortes y otras agencias), que puedan enmendar los perjuicios legales e imponer una responsabilidad: derecho generalmente frustrado por la ausencia de recursos legales para las personas afectadas por proyectos y por las doctrinas legales tales como la "inmunidad", la "reputación" y la "justificabilidad", que pueden ser utilizadas para aislar las agencias y los funcionarios.

Así, el concepto de los derechos humanos sobre la participación es mucho más fuerte y explícito que las nociones "suaves" a menudo propuestas por los "expertos" en desarrollo, quienes, insensibles a la legislación sobre los derechos, discuten la participación como si fuera una variable psicológica para ser manipulada a discreción de quienes controlan los proyectos. Quizás lo más importante de los derechos constitutivos que deben ser promovidos son los de asociación y acción colectiva. Dado que la gente pobre, individualmente, está en general desinformada, carente de poder e históricamente excluida, su participación puede ser sólo desarrollada y ejercida a través de la formación de organizaciones endógenas, autodirigidas. El derecho que tienen las personas afectadas por los proyectos de formar dichos grupos y comprometerse en actividades colectivas, ha sido claramente reconocido y enfatizado en muchos instrumentos internacionales. Por ejemplo, la Conferencia Mundial auspiciada por la FAO en 1979, sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, declaró, en su resolución central que:

La participación de la gente en las instituciones y sistemas que gobiernan sus vidas es un derecho humano básico, así como esencial para el realineamiento del poder político en apoyo de los grupos menos favorecidos y para el desarrollo social y económico.

Las estrategias de desarrollo rural pueden realizar todo su potencial solamente a través de la motivación, el involucramiento activo y la organización a nivel de la base de la población rural, con especial énfasis en los estratos menos avanzados, en la conceptualización y el diseño de las políticas y los programas y en la creación de instituciones administrativas, sociales y económicas, incluyendo cooperativas y otras formas voluntarias de organiza-

ción para la implementación y evaluación de ellos.²⁰

La resolución se dirigió, entonces, a exigir que todos los gobiernos ratifiquen y promuevan el reconocimiento del Convenio No.141 de la OIT. Este Convenio, abrumadoramente adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo, de 1975 (y ahora ratificado por un gran número de países del Tercer Mundo), hace un llamado al reconocimiento legal del derecho universal de todos los trabajadores rurales de formar organizaciones rurales, según su propia voluntad, libres de la interferencia estatal.²¹ El término "trabajadores rurales" incluye a los pequeños propietarios, arrendatarios, obreros agrícolas, aparceros y mujeres del campo en sus múltiples papeles.

La conferencia de la OIT concibe las organizaciones rurales como vehículos para la generación de conocimiento y sensibilidad dirigidos a la defensa de los intereses de los trabajadores rurales así como a permitir la participación más efectiva en las estructuras del Estado; esto es, la participación no sólo en la formulación e implementación de programas de desarrollo rural (a todos los niveles), sino también en la evaluación y determinación de la responsabilidad de quienes los manejan. Además, las organizaciones de trabajadores rurales son vistas como vehículos para asegurar el acceso directo a los bienes y servicios controlados por el Estado. Ellos también son vehículos para la iniciación de proyectos locales autocontrolados, de autoayuda y de empresas manejadas colectivamente.

El Convenio 141 es una contrapartida exacta de los muy celebrados Convenios 14 y 87, que se refieren a los trabajadores industriales. Mucho del "derecho" ha sido desarrollado por la OIT a través de interpretaciones específicas de estos convenios previos sobre las organizaciones de los trabajadores; interpretaciones solicitadas cuando las mismas organizaciones mencionadas han alegado que medidas o prácticas concretas violan sus derechos. La mayoría de la jurisprudencia puede

20. Este es el artículo 3 del Programa de Acción, adoptado por la conferencia. Para el texto completo de la declaración y del programa aprobado por la conferencia, ver Tomasevski, nota anterior 12, en la p. 90.

21. El texto íntegro de la Convención No. 141, sobre Trabajadores rurales de 1975, y de la Recomendación No.149, que la acompaña, adoptada de manera unánime, es desarrollada en Tomasevski, nota anterior, 12, en sus páginas 173-180.

ser desarrollada en analogía al Convenio 141.²² Como los convenios 14 y 87, el 141 podría convertirse en la Carta Magna de los trabajadores rurales, si éstos pueden llegar a tener el poder de usarlo en la misma forma que los sindicatos industriales han utilizado dichos convenios por muchos años.

En efecto, el papel del Estado como facilitador de estas actividades, en lugar de regulador, es lo que debe enfatizarse. Claramente, la intención del Convenio 141 era que el Estado y, obviamente, las ADI que trabajan con Estados para "desarrollar" las áreas rurales, puedan asumir obligaciones afirmativas para promover, en lugar de frustrar, estructuras autónomas de los trabajadores rurales, libres de la manipulación estatal, para animar una participación libre. Los Estados y las ADI que inician proyectos tienen una obligación legal de asegurar que esto sea realidad y que se realice en un punto y hora y de manera tal que permita la participación en cualquier etapa del ciclo de un proyecto.

2. *Derechos a la alimentación, la salud, la educación y la seguridad de la tierra.* El Pacto de la ONU de derechos económicos y, posteriormente, otros instrumentos legales internacionales importantes, han declarado la existencia de los derechos universales de las personas a la alimentación, la salud, la educación y otras necesidades vitales.²³

Por supuesto que se dice algunas veces (a menudo también por parte de los abogados) que los derechos económicos y sociales, tales como el derecho al alimento, no son realmente derechos, porque: 1) estos derechos se expresan en términos tan amplios, que pierden sentido operativo (esto es, ¿qué derechos específicos están garantizados por el derecho a la alimentación?) y 2) no existen soluciones legales para hacer valer dichos derechos (es decir, los juzgados o cortes y otros foros carecen de poder para hacer demandas válidas por alimentos o soluciones obligatorias por recortes en los alimentos). Así, se dice, estos derechos son realmente sólo afirmaciones de obligación moral para que los gobiernos satisfagan las necesidades básicas, en la medida de sus

22. Ver Lee Swepston: "Human Rights Complaint Procedures of the International Labor Organization", en *Guide to International Human Rights Practice*. ed. por H. Hannum, Filadelfia: University of Pennsylvania Press, 1986.

23. Ver los artículos 11 a 13 del Pacto. Para otros instrumentos internacionales pertinentes, ver Tomasevski, nota anterior 12.

capacidades, obligaciones que se deriven de administraciones y planeaciones benignas. Efectivamente, algunas discusiones sobre derechos de necesidades básicas proceden de esta concepción, a veces aun contemplando estos derechos como justificación para medidas autoritarias que violan otros derechos.²⁴

Claro que cualquier gobierno detentador de legitimidad debe reconocer su obligación moral de promover la satisfacción de las necesidades básicas. Pero ello difícilmente da por terminado el asunto. Los Pactos declaran que los derechos a la alimentación, a la salud y a la educación, son derechos de los pueblos, que trascienden y limitan los poderes gubernamentales y facultan a los pueblos para imponer responsabilidades a aquéllos que violan dichos límites. Esta proposición es crucial cuando es vista en el contexto de los proyectos de desarrollo, porque (como se demuestra más adelante), muchas de estas actividades corren en contravía de los intereses populares en salud, alimentación, tierra y educación (es decir, el acceso al conocimiento que le permite a uno participar efectivamente en procesos de desarrollo).

Los derechos de las necesidades básicas, como otros derechos universales en la Declaración y Pactos de la ONU, son obvios corolarios del derecho de uno a la vida y a vivir esa vida de manera tal que apunten a la dignidad que ahora adscribimos a la persona humana.²⁵

Así como estos valores fundamentales son protegidos por diversos derechos civiles y políticos (esto es, para igual protección y debido proceso de las leyes), de igual manera son protegidos por derechos que capacitan a la gente para exigir acceso equitativo a recursos esenciales para una vida con dignidad. De ese modo, cada uno de los derechos de necesidades básicas (como los derechos a la participación y la igualdad), son aleatorios a los derechos constitutivos, que facultan a las personas amenazadas o victimizadas por el hambre, la enfermedad o la ignorancia de los conocimientos esenciales, para identificar, proteger y enmendar las condiciones y las prácticas creadas por el hombre, que contribuyen de

24. Ver, por ejemplo, R. Howard: "The Full-Belly Thesis: Should Economic Rights Take Priority over Civil and Political Rights? Evidence from Sub-Saharan Africa", en *Human Rights Quarterly* 5, otoño de 1983.

25. Cfr. H. Shue: *Basic Rights: Subsistence and Affluence in US Foreign Policy*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1980.

plano a generar dichos males.

El reto es desarrollar, en contextos sociales muy diferentes, los derechos constitutivos que facultan a las comunidades concretas, victimizadas o amenazadas, para proteger y disfrutar de condiciones que les permitan la satisfacción de las necesidades básicas. La tarea es identificar, en espacios particulares, aquellas prácticas concretas que contribuyen a deprivaciones inaceptables de las necesidades básicas y ésta es una labor que requiere la participación de quienes se ven afectados. Así, el derecho a la participación y los derechos de las necesidades básicas son indivisibles e interdependientes.

El derecho a la alimentación nos ofrece un ejemplo. Mientras, claro, las causas de las carencias alimenticias y la desnutrición son múltiples y complejas, es notorio que las comunidades rurales, sobre todo los pequeños propietarios, y en particular las mujeres y los niños, son usualmente las primeras y principales víctimas de una crisis de alimentos. Y es igualmente notorio que estas crisis son, en parte, el resultado de alguna combinación de prácticas atribuibles al hombre, tales como:

- La degradación de ambientes físicos.
- El abandono de la tierra fértil antes dedicada a la producción de cultivos de alimentos básicos.
- Aumentos y cambios poblacionales.
- Proyectos de reasentamiento pobremente planificados.
- Abandono de pequeños propietarios y subversión de la agricultura indígena de subsistencia y de los sistemas autóctonos de alimentación.
- Carencia de infraestructura para el almacenamiento local de alimentos y su distribución.
- Falta de investigación, crédito, extensión y alicientes dirigidos a campesinos que se autoabastecen.
- Discriminaciones y abandono de las mujeres campesinas.

Estos tipos de prácticas pueden identificarse y posteriormente ser subsanadas mediante medidas correctivas; pero está claro, a partir de un sinnúmero de estudios, que aquéllos que son amenazados o victimizados deben tomar parte en los procesos de identificación de los males, errores y soluciones. De manera similar, está claro (como se discutió anteriormente) que muchos proyectos de desarrollo rural tienen algún impacto, o múltiples impactos sobre los sistemas alimentarios de comunidades a los cuales deben dirigirse. Pero muy a menudo también estas consecuencias no pueden ser

comprendidas adecuadamente y estimadas sin la participación de los más pobres que serán afectados en diferentes formas por el proyecto y serán las víctimas de los errores o negligencias oficiales.²⁶

3. *Derecho a la igualdad.* Este derecho faculta a las personas para que eviten o reparen prácticas discriminatorias que afectan la colocación de recursos esenciales, servicios y oportunidades. Ellos están garantizados por la Declaración y los Pactos de la ONU y (con especial importancia para los propósitos actuales), por la Convención de la ONU de 1979, sobre la Eliminación de todas las Formas de discriminación contra la mujer (denominada comúnmente la "Convención de la Mujer").

Históricamente, la discriminación fundada en la clase, la etnicidad, el sexo u otras identidades, ha sido construida dentro de los sistemas político-económicos de muchos países. En Asia y Africa, estas desigualdades son legados atrincherados no sólo por la historia y la cultura, sino a menudo también por la geografía y la estructura social de los Estados postcoloniales. Mucho se ha escrito para retratar las clases de discriminación que se han practicado en muchos países en contra de campesinos y trabajadores rurales, regiones y grupos culturales o étnicos, castas deprimidas y mujeres rurales. La reforma de la legislación nacional para cambiar estos patrones históricos es obviamente un asunto importante, pero es algo en lo cual las responsabilidades y papel de las ADI pueden ser atenuados, en la medida que ello sea posible.

Aquí nuestro enfoque se centra en las responsabilidades y papel de las ADI para facultar a los grupos vulnerables para que eviten la discriminación y promuevan la igualdad de oportunidades *en el contexto de proyectos de desarrollo*, sobre todo proyectos que ubiquen bienes, servicios y oportunidades.

El artículo 14 de la Convención de la ONU sobre la Mujer, que debe ciertamente figurar ampliamente en el diseño de los proyectos de las ADI, ofrece un enfoque útil ya que se centra muy de cerca en estos derechos que son particularmente importantes para las mujeres del campo en los procesos y proyectos de desarrollo. Note-

26.El análisis anterior es presentado con mayores detalles en C.J. Dias y J.C.N. Paul: "Developing the Human Right to Food as a Legal Resource for the Rural Poor", en *The Right to Food*. ed. por P. Alston y K. Tomasevski. Dordrecht: Martinus-Nijhoff, 1984.

mos también, que esta convención habilita no sólo a las mujeres, sino a todos los demás grupos identificables, victimizados por las prácticas discriminatorias que frustran las oportunidades para el desarrollo. Estas prácticas incluyen:

- discriminación en la ubicación de los créditos, insumos y otros servicios agrícolas.
- discriminación en la fijación de los precios de los productos (donde las agencias gubernamentales están involucradas en estas prácticas).
- discriminación en la identificación de las necesidades de grupos particulares para recursos concretos o servicios esenciales para sus necesidades (esto es, carencia de necesidades básicas de las mujeres, como agua potable, combustible, servicios de salud y educación).
- discriminación en la ubicación de servicios y recursos esenciales para la producción de alimentos y necesidades de almacenamiento de propietarios que se autoabastecen.
- discriminación contra los productores de alimentos para las familias (o condonación de la discriminación), en relación con los derechos de controlar la tierra que ellos cultivan.
- discriminación en relación con las oportunidades para constituir o disfrutar como miembros con derechos iguales de participación en cooperativas y otras estructuras que ofrecen acceso a los mercados, los servicios y los recursos.
- discriminación en las relaciones y los tratos entre funcionarios y mujeres, o miembros de otros grupos históricamente vulnerables o dependientes.

Claro está que la reglamentación de las protecciones legales generalizadas y formales (i.e. vía legislación nacional) es una forma de tratar de prevenir estos perjuicios. Pero la experiencia seguramente nos enseña que el legislar los cambios debe ir acompañado -y quizás precedido-, de esfuerzos desde la base para educar y facultar a las víctimas de la discriminación para que entiendan sus derechos en la igualdad de trato.²⁷ En esa forma, las víctimas de la discriminación pueden decidir por ellas mismas, a la luz de su cultura, sus necesidades y otros factores, qué prácticas particulares requieren

27. Ver, por ejemplo, S.W. Yudelman: *Hopeful Openings: A Study of Five Women's Development Organizations in Latin America and the Caribbean*. West Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1987; y M. Schler, ed. *Empowerment and the Law: Strategies of the Third World Women*. Washington, D.C.: OEF International, 1986.

para resistir y cambiar, aquí y ahora. La función de las ADI no es imponer su modelo de igualdad, sino ayudar a capacitar a las víctimas de la discriminación para que articulen y afirmen sus derechos en la forma en que ellos las perciben. Desde esta perspectiva, el desarrollo de estructuras de participación endógenas y autosuficientes es, de nuevo, esencial. Las agencias que diseñan y administran los proyectos de desarrollo están a menudo en una posición de animar estos procesos, sólo en la medida en que están colocados para desalentar actos de discriminación cometidos por otras agencias o funcionarios. Debería ser una obligación de las ADI ayudar a las personas afectadas por proyectos a comprender sus derechos a la igualdad e insistir que haya procesos y soluciones que los faculten para reivindicar dichos derechos.

4. *El derecho al desarrollo.* Esta es una nueva y mal entendida adición a la serie de derechos desarrollada a través del sistema ONU. Parte de su contenido debe clarificarse y ello es problemático. Pero en la medida en que el derecho proclamado es un derecho humano, que está explícitamente relacionado con el papel de otros derechos bastante reconocidos en los procesos de desarrollo, ciertamente éste se debe tomar seriamente por quienes están comprometidos en estas actividades. La idea del desarrollo como un derecho humano le debe mucho al distinguido jurista africano Keba Mbaye. Su influyente abogacía en los años 70 inspiró a otros para ayudar a formular el concepto y movilizar a las agencias de la ONU (i.e. la Comisión de Derechos Humanos), para que actuaran.²⁸ Se dió un paso significativo cuando, en 1979, el secretario general de las Naciones Unidas (respondiendo a la solicitud de la Comisión) produjo un informe sobre la existencia de dicho derecho. A pesar de su verbosidad e incomprensibilidad (en varias partes) y otros defectos, este informe transmitió un mensaje importante.²⁹ El secretario general declaró: "Existe

28. Ver, para una breve pero instructiva historia: P. Alston: "Development and the Rule of Law: Prevention vs. Cure as a Human Rights Strategy", en *Comisión Internacional de Juristas*, nota anterior No. 1. Y ver, K. Mbaye: "Le droit du développement comme un droit de Homme", *Revue des droits del Homme* 5, 1973.

29. El informe del secretario general fue publicado bajo un título que contenía como 45 palabras, planteadas en una sintaxis altamente problemática, que probablemente dice algo sobre el rigor intelectual de su elaboración. Sin embargo (gracias, quizás a la forma en que otros la han resumido), el informe se ha convertido

un consenso general en los ... elementos... del concepto de desarrollo". Los "elementos", reducidos a lenguaje llano, eran:

1. La realización de las potencialidades de la persona humana en armonía con la comunidad debe ser vista como el propósito central del desarrollo.
2. La persona humana debe ser vista como el sujeto activo, no un objeto pasivo, de los procesos de desarrollo.
3. El desarrollo requiere la satisfacción tanto de las necesidades básicas materiales como de las no-materiales, como una prioridad fundamental.
4. El respeto a los derechos humanos y la enmienda de las discriminaciones históricas son fundamentales para los procesos de desarrollo.
5. Las personas deben poder participar cabalmente en la construcción de los cambios en sus ambientes sociales y físicos; ellas tienen el derecho básico a hacerlo.
6. El logro de la autosuficiencia individual y colectiva debe ser una parte integral de estos procesos.

Con este concepto de desarrollo "centrado en las personas", como premisa primordial, el informe enfatizó que la promoción de los derechos ya garantizados por la Carta Internacional de los Derechos Humanos, por los Estados actuando individual y colectivamente a través de organizaciones internacionales, era fundamental para los procesos de planeación y producción del desarrollo. Muchos proponentes de este nuevo derecho también lo tomaron como un derecho de los Estados, derecho que imponía obligaciones a gobiernos acaudalados para que ayuden a los más pobres.³⁰ La definición de ese derecho (centrado en el Estado) y los medios de realizarlo, sigue siendo un asunto muy problemático y controvertido, aunque importante de la legislación internacional. Pero desde el comienzo, el derecho al desarrollo también fue visto como un derecho *humano*, que *habilitaba a las personas*: el desarrollo, tal como está concebido en los párrafos anteriores, era un *proceso* de diseño e imple-

en un fundamento importante para una comprensión del derecho humano al desarrollo. Ver *The International Dimensions of the Right to Development as a Human Right*, Doc. ONU E/en/4/1334, de 1979.

30. Sobre la historia politizada de la evolución del derecho humano al desarrollo dentro del sistema ONU, ver, por ejemplo, R. Rich: "The Right to Development: A Right of Peoples", en *The Rights of Peoples*. ed. por J. Crawford, Oxford: Clarendon Press, 1988.

mentación de programas para ayudar a las personas; y el derecho al desarrollo (análogo al derecho al debido proceso en el derecho), facultaba a esas personas para *procesos de desarrollo que respetaran y promovieran sus derechos*, particularmente el derecho a la participación. El derecho al desarrollo como un "derecho de las personas" fue incorporado (aunque sin una definición), en la Carta Africana de Banjul.³¹ Un paso muy significativo, dado dentro del sistema de la ONU, ha sido la elaboración y reglamentación de la Declaración de las Naciones Unidas del Derecho al Desarrollo. Esta fue sometida a la Asamblea General en 1986 y aprobada por un voto de 146 contra 1 (los Estados Unidos plantearon su oposición y ocho gobiernos occidentales se abstuvieron). La declaración puede ser un modelo de compromisos, pero es difícilmente un modelo de claridad. Algunas propuestas son problemáticas en muchos aspectos.³² Pero otras, yéndose a la esencia de su mensaje, parecen completamente claras; y en estos puntos puede haber poco desacuerdo acerca de la validez de la declaración como la articulación del derecho internacional y, como la formulación de un derecho humano básico. Estas proposiciones:

- Afirman el concepto del desarrollo centrado en las personas, articulado por el Secretario General al declarar que: "la persona humana es el sujeto central del desarrollo".³³
- Confirman el principio de que los derechos humanos son el medio así como el fin de esta clase de desarrollo.
- Subrayan (como lo hacen muchas otras resoluciones de la Asamblea), la importancia central de la participación tanto como un derecho (o paquete de dere-

31.El artículo 22, que habla del "derecho de los pueblos" a "un desarrollo social, económico y cultural".

32.Parte de la dificultad con el derecho humano al desarrollo es que algunos lo ven como un "nuevo" derecho, no como uno claramente enraizado en la declaración universal y en los pactos, no como un derecho que ha evolucionado a lo largo del tiempo, a partir de la experiencia y está también ligado en su origen a un consenso bien establecido tanto en contenido como en existencia, no como un derecho originado en cualquier "interés" humano universal y básico. Ver P. Alston: "Conjuring up Human Rights: A Proposal for Quality Control", en *American Journal of International Law* 78, julio de 1984. Existen también dudas fundadas sobre las proposiciones deshilachadas relativas a los "derechos y deberes de los Estados", "racismo", "colonialismo", "amenazas de guerra", etc.

33.Artículo 2 (10). Note el uso de la palabra "sujeto", no "objeto".

chos), como medio de realizar otros derechos en un desarrollo centrado en las personas.

- Imponen la obligación a las agencias nacionales e internacionales de desarrollo de respetar y promover los derechos humanos en los procesos de desarrollo.
- Facultan a las personas, sobre todo a los posibles beneficiarios del desarrollo, a exigir el cumplimiento de estos principios.

Una declaración de la ONU es un pronunciamiento que se supone conlleva mayor significación que una resolución ordinaria de la Asamblea, particularmente cuando ésta es el producto de un arduo trabajo, refleja un abrumador consenso, transmite un mensaje claro en relación con la aplicación de principios establecidos del derecho internacional para la conducción de prácticas internacionales ya existentes e impone obligaciones razonablemente claras y manejables a quienes participan de estas prácticas. La Declaración del Derecho al Desarrollo ha sido criticada, y más aún, deplorada, porque falla en abordar estos y otros criterios relacionados.³⁴ Las críticas son comprensibles, en la medida en que la declaración afirma "los derechos de los Estados" a la paz, la seguridad, el desarrollo, la ayuda y un orden internacional más equitativo. Estas condiciones pueden, efectivamente, ser necesarias para la realización del desarrollo centrado en las personas, pero, cuando están prescritas como derechos, como lo están en la declaración, la prescripción se convierte en algo problemático, si se aplican los criterios mencionados anteriormente. Al menos podría explicar por qué los principales gobiernos donantes se abstuvieron o (en el caso de los Estados Unidos) se opusieron a la resolución.³⁵

Pero las críticas están totalmente fuera de lugar, en la medida en que se refieren al mensaje de los derechos humanos de la declaración. La importancia de definir el desarrollo en términos de las personas que son víctimas del subdesarrollo y del mal desarrollo y la necesidad de promover sus derechos a través de su participación en los procesos de desarrollo, ha sido una meta central de los abogados del derecho humano al desarrollo.³⁶ En las

34. Ver I. Brownlie: "The Rights of Peoples in Modern International Law", en "The Rights of Peoples", nota anterior N30 y P. Alston, nota anterior N32.

35. Ver R. Rich, nota 30; también Doc. ONU A/C/3/41/SR61, de 1986 (discusión de la Asamblea).

36. La Comisión Internacional de Juristas fue activa en los esfuerzos

deliberaciones a menudo embrolladas que desembocaron en la declaración, hubo un consenso sobre este tema.³⁷ Nadie lo ha negado y muchos de los gobiernos occidentales que lo objetaron (en otros terrenos) se han casado oficialmente con estos principios.

De esa manera, la declaración transmite un mensaje claro en relación con el papel de los derechos humanos: habla a aquéllos que hacen el desarrollo a través de estructuras y prácticas internacionales ampliamente establecidas; les dice que promuevan los derechos, sobre todo a través de la provisión de espacios de participación, en el diseño, manejo y control de programas de desarrollo. En cuanto a los proyectos de desarrollo que tienen un impacto en la gente, es especialmente claro el sentido de la orden. El "derecho" que rige los proyectos de desarrollo internacional (i.e. los acuerdos, los procedimientos operativos y los usos), deben imponer obligaciones de proteger y promover los derechos de aquéllos que resultan afectados por las actividades de dichos proyectos. Esta es difícilmente una afirmación de un nuevo derecho; más bien, es una aplicación lógica de los mandatos de derechos previamente establecidos en la legislación universal sobre derechos.

Parte 2

Implicaciones de las políticas y lecciones derivadas de la experiencia: las consecuencias de ignorar los derechos

La experiencia con proyectos de desarrollo reivindica las proposiciones normativas enunciadas anteriormente: 1) *La incapacidad de construir protecciones a los derechos huma-*

de organización para juntar a todas las ONG interesadas en el desarrollo centrado en las personas y los derechos humanos en el desarrollo, para elaborar un pronunciamiento sobre el contenido del derecho humano al desarrollo, con el propósito de someterlo al Grupo de Trabajo de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en 1981, encargado de la labor de formular este derecho. (Ver E/CN.4-AC.34/WP 10, 16 de noviembre de 1981). El pronunciamiento se extendió posteriormente y fue adoptado por un grupo asiático de expertos de ONG y es presentado en Newsletter, la publicación de la CIJ, N11 (octubre-diciembre de 1981), en las páginas 56-62.

37. Ver R. Rich, nota 30; también P. Alston: "Making Space for New Human Rights: The Case of the Right to Development". Harvard Human Rights Yearbook, 1988.

nos obligatorios en todas las etapas de los proyectos de desarrollo "propensos al riesgo" a menudo contribuye a infligir perjuicios serios e irreparables en las personas vulnerables. 2) *La incapacidad de promover la conciencia y el ejercicio de los derechos humanos*, sobre todo el derecho a la participación, en todas las etapas de proyectos orientados a la pobreza, frecuentemente contribuye a su fracaso en alcanzar y favorecer a los posibles beneficiarios y a menudo a empeorar sus condiciones.³⁸

Los proyectos "propensos al riesgo": la necesidad de proteger los derechos

Ciertas clases de proyectos de desarrollo están cargados de riesgos de perjuicios, especialmente para quienes ya son vulnerables en términos económicos y políticos. Parece inexcusable que estos proyectos puedan iniciarse y ser puestos en movimiento sin haber acordado nada acerca de la participación significativa y de debido proceso para quienes son puestos en riesgo. Cuando los riesgos se materializan en perjuicios humanos devastadores, parece aún más injusto que se considere proceder de acuerdo con las fases del proyecto, mientras se niega a las víctimas los medios para una reparación pronta, cabal y equitativa. Sin embargo, la historia del "desarrollo" abunda en ilustraciones de estas prácticas equivocadas.

38. Una amplia bibliografía (incluyendo material publicado por las ADI) existe ahora, documentando los perjuicios a la población que se derivan de estas clases de proyectos de desarrollo, que, por su misma naturaleza, afectan de manera inevitable los intereses de los grupos deprimidos de la población de manera sutil. Sólo hasta hace poco, los abogados y los académicos jurídicos han empezado a prestar atención a la necesidad de ayudar a aquéllos cuyos intereses están seriamente amenazados o perjudicados por tales proyectos. Las normas de derechos humanos pueden no tener ninguna existencia significativa, a menos que las víctimas de violaciones a los derechos humanos puedan utilizar esas normas para defenderse. Dado que las incontables víctimas de errores de proyectos son pobres, ignorantes del derecho y con frecuencia hostiles a la ley y a los abogados, carecen de "recursos legales" (esto es, de la capacidad de utilizar la ley) para defender sus intereses. Esto puede contribuir a explicar (no a justificar) los fracasos relativos de los académicos del derecho y los juristas en participar con sentido en proyectos de desarrollo. Estos temas son discutidos en la Comisión Internacional de Juristas, en su *Report of Seminars on Legal Services for The Rural Poor and Disadvantaged Groups in South-East Asia (enero de 1987) and South Asia (diciembre 1987)*. Ginebra, CIJ, 1988. Los seminarios se dedicaron a desarrollar estrategias para resistir estas clases de proyectos de desarrollo que empobrecen y degradan a las personas afectadas por los mismos.

Proyectos de infraestructura. Los proyectos para construir grandes represas, sistemas de transporte y otras obras de infraestructura han sido la principal fuente de perjuicios infligidos contra la población vulnerable. Las consecuencias ambientales de muchos de estos proyectos son ahora notorias.³⁹ Usualmente, también producen desplazamientos humanos y empobrecimiento. Las familias son despojadas de sus medios de vida. Se genera una nueva clase de trabajadores sin tierra, de nuevas comunidades de ocupantes ilegales, invasores o personas reasentadas que enfrentan continuos riesgos de una posterior erradicación. Mientras que se hacen a menudo intentos para indemnizar a las víctimas de desplazamiento, existe una considerable evidencia para sugerir que estos programas, a lo sumo, fracasan en dar una compensación adecuada a causa de todas las pérdidas infligidas. De manera similar, los esfuerzos para reubicar a las personas desplazadas son muy a menudo imperfectos, tanto en la planeación y la administración, por prácticas que violan los derechos e infligen perjuicios tanto económicos como otros igualmente tangibles.⁴⁰ Por ejemplo, los proyectos de reasentamiento involuntario utilizan frecuentemente métodos coercitivos; las

39. La literatura sobre las represas es extensa: Ver, por ejemplo, E. Glodsmith and N. Hilyard: *The Social and Environmental Effects of Large Dams*, 2 vols. Waldesbridge, U.K.: Waldesbridge Ecological Centre, 1984, 1986; y C. Alvares and R. Billorey: *Damming the Narmada: India's Greatest Environmental Disaster*. Delhi, 1988. "El Banco Mundial financió cerca de \$6 billones para proyectos hidroeléctricos entre 1980-1982, y casi \$1 billón para irrigación y drenaje sólo en 1982": B. Rich: "Multilateral Development Banks, Environmental Policy and The United States", en *Ecology Law Quarterly*, 12 (1985), p. 701, nota 2. Para una revisión interna de algunas de las experiencias del Banco Mundial, ver, por ejemplo, G.E. Schuh *et al.* *Social and Environmental Impacts of Dams*. Washington, D.C., Banco Mundial. Departamento de Desarrollo Rural y Agrícola, 1987.

40. Para algunas de las dificultades experimentadas en los reasentamientos involuntarios, ver M. Cernea: *Social Issues in Involuntary Resettlement Processes: Policy Guidelines and Operational Procedures in World Bank Financed Projects*. Washington, D.C., documento técnico del Banco Mundial, No.80, 1988; también C. Escudero: *Involuntary Resettlement in Bank-Assisted Projects: An Introduction to Legal Issues*. Departamento Legal del Banco Mundial, 1988. De manera más general, ver, por ejemplo, a A. Hansen y A. Oliver-Smith, eds. "Involuntary Migration and Resettlement". Boulder, Colo.: *Westview Press*, 1984; y B. Harrell-Bond: *Imposing Aid: Emergency Assistance to Refugees*. Nueva York: Oxford University Press, 1986.

comunidades son separadas; las familias a menudo sufren pérdidas de animales y cultivos sin cosechar además del hambre, la enfermedad y otras dificultades. Son generalmente reubicados en ambientes inapropiados en términos de salud, seguridad y agricultura de subsistencia. Son algunas veces víctimas de funcionarios corruptos y de especuladores que arreglan las ventas de tierras identificadas para la reubicación a precios exorbitantes. La consecuencia última de estos y otros abusos es a menudo un desplazamiento posterior.

El desplazamiento produce perjuicios políticos y culturales, así como daños económicos. Las personas pobres que pierden la posesión de la tierra heredada de sus ancestros, pierden status y dignidad; sus vínculos con un pasado, una forma de vida y la seguridad se destruyen. En un plano más amplio, se disuelven las comunidades y las culturas. Las gentes desplazadas se convierten en "refugiados", aun cuando nunca crucen las fronteras nacionales; son un grupo despojado de poder de manera peculiar y por ende, vulnerable a toda clase de violaciones a los derechos humanos. Dependientes de funcionarios o patrones para la satisfacción de las necesidades esenciales, son a menudo fácilmente desanimados para intervenir en cualquier proceso significativo de participación política; al mismo tiempo, se convierten en prenda política de aquéllos de quienes se han vuelto dependientes.⁴¹

41. El Convenio 107 de 1957 de la OIT (ratificado por muchos países) requiere el reconocimiento del "derecho colectivo a la propiedad de la tierra" de los indígenas y otras minorías étnicas o pueblos diferentes, que la han ocupado tradicionalmente de acuerdo con su derecho consuetudinario (artículo 11) y estipula que éstos "no serán desalojados de sus territorios habituales sin su libre consentimiento", excepto por "razones relativas a... desarrollo económico nacional", en cuyo caso deben suministrarse tierras de calidad por lo menos igual a la que ocupaban previamente", al lado de una plena indemnización por "cualquier pérdida o perjuicio resultante". La OIT está actualmente reelaborando este convenio tan criticado para fortalecer los derechos de los grupos indígenas de retener la posesión de sus tierras tradicionales. El derecho de las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas de disfrutar su cultura, está protegido por el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En virtud de la historia y el contexto social pluralista de algunos países, algunos de estos grupos ven claramente sus tierras ancestrales, manejadas colectivamente, ocupadas por mucho tiempo como un elemento básico e integral de su cultura. En su última convención, ver, por ejemplo, S. H. Davis. *Land Rights and Indigenous Peoples: The Role of the Inter-American Commission of Human Rights*. Cambridge, Mass.: Cultural Survival, 1988.

Algunas veces, las víctimas de estos males buscan desesperadamente la revisión y la enmienda. Un funcionario de proyectos del Banco Mundial dio cuenta de la angustia y la ira de las víctimas de un proyecto de una represa en las Filipinas: "Todo un pueblo se sumergiría bajo las aguas. [Nosotros] estábamos inundando todo un municipio, incluso a su alcalde... Ellos escribieron a McNamara, al Papa, a todo el mundo... No hay duda que la O.E.D. (i.e. los evaluadores del proyecto), nos matarán por esto".⁴²

Los informes de los grupos en India, desplazados por proyectos a gran escala para la construcción de represas, han revelado tipos de grietas serias en los regímenes legales y las prácticas que siguen las agencias gubernamentales cuando pretenden ofrecer indemnización a las familias cuyas tierras son expropiadas, i.e., la falta de protecciones para los derechos humanos y los procesos que rigen el proyecto:

Cuando se lleva a cabo la expropiación, los cuerpos gubernamentales encargados de su implementación, a menudo se encuentran sometidos a duras presiones para reducir los costos y acortar los plazos. Usualmente, se hace poco esfuerzo para investigar y entender la posición de los ocupantes y su sistema de tenencia de la tierra. Sus objeciones al proyecto son rara vez escuchadas en un sentido formal o arbitral; de hecho, esto es a menudo suprimido. Las tierras en cuestión, o porciones mayores de ellas, pueden ser declaradas tierras de "baldíos" o "bien público" y se ordenan los desalojos. Cuando se promete una indemnización, el proceso casi siempre carece de un sistema de reglas esenciales para asegurar una reparación cabal a quienes son desalojados. El peso es descargado en los ocupantes, para que demuestren la existencia de sus propiedades y las pruebas requeridas son difíciles, en el mejor de los casos, de conseguir y en particular cuando los funcionarios exigen evidencias escritas de personas analfabetas, que hablan un idioma diferente y mantienen la tierra de acuerdo con sistemas tradicionales de tenencia, peculiares a su región o distrito. Las fórmulas para determinar la indemnización son establecidas de manera unilateral. El fondo destinado para costear las adjudicaciones es a menudo lamentablemente inadecuado para pagar todos los costos infligidos. En esencia, el proceso no está legislado: la

42.R. Ayres: *Banking on the Poor: The World Bank and World Poverty*. Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1985, p. 113. Ver también P. L. Bennagen: "Philippine Cultural Minorities: Victims as Victors", en *Mortgaging the Future: The World Bank and IMF in the Philippines*, ed. por V.R. Vose: Manila: Institute of Philippine Culture, 1982.

ausencia de procedimientos claros, publicitados para proteger a los ocupantes, faculta a los gobiernos para ir en contra de ellos.⁴³

Modernización de la Agricultura. Este es un título a menudo utilizado para una categoría de proyectos con un nivel de riesgo notable. Usualmente traen consigo intervenciones externas y costosas para cambiar las mercancías que producen los campesinos, así como la organización, métodos y tecnologías de producción. Las metas de estos proyectos pueden incluir: el incremento de la salida de productos comerciales, generalmente de exportación; el desarrollo de agroindustrias patrocinadas por el Estado; la producción de alimentos para corporaciones gubernamentales, con el fin de venderlas a las poblaciones urbanas. Los proyectos de modernización se presentan de varias formas: por ejemplo, el desarrollo de plantaciones o haciendas; la introducción de agricultura de irrigación; la conversión de los campesinos en productores de alimentos rentables a través de diversas formas de "contratos" entre los productores y los que suministran los insumos y adquisición del cultivo y, la canalización de recursos para investigación, crédito, insumos, carreteras secundarias y comercialización para apoyar estas empresas.

Los promotores de los proyectos de modernización a menudo están en alianza con agricultores comerciales locales y agroindustriales, además de agencias paraestatales y otras similares, algunas veces todas apoyadas prontamente y en complicidad con las ADI. Ellos son los primeros beneficiados, pero muchos de los campesinos que se vuelven productores a causa de estos proyectos son a menudo víctimas de riesgos que han sido harto reconocidos y ampliamente documentados.⁴⁴ Dichos riesgos incluyen:

1. *Carencia de tierra.* La modernización frecuentemente busca agricultores que produzcan a gran escala y con capital intensivo. Esto puede lograrse por medio del despojo de la tierra (a través de ventas forzadas o la

43.C.J. Dias and J.C.N. Paul: "Developing Strategies to Help Combat Rural Impoverishment: Using Human Rights and Legal Resources", en *The International Context of Rural Poverty in the Third World*, ed. por D.Dembo et al., New York, N.Y.: International Centre for Law in Development, 1986.

44.Existen una serie de evaluaciones altamente críticas de las políticas y los programas del Banco Mundial sobre "modernización de la agricultura". Ver, por ejemplo, C. Payer: "The World Bank: A Critical Analysis", New York, *Monthly Review Press*, 1982; y S. George, A. "A Fate Worse Than Debt". New York: *Grove Press*, 1988.

expropiación) a pequeños propietarios por parte de compañías (usualmente paraestatales), que crean las plantaciones. En otros contextos de proyectos, agricultores más acaudalados, "progresistas", pueden utilizar diversos métodos (sobre todo préstamos de dinero) para ganar el control sobre las tierras de sus vecinos marginales.⁴⁵

2. *Endeudamiento*. Los pequeños agricultores metidos dentro de esquemas de producción de cultivos rentables, que requieren la compra de nuevas semillas, insumos y otros factores derivados de la agroindustria, son usualmente vulnerables a un ruinoso endeudamiento, que conduce a la pérdida de control de las tierras y del ingreso y a la desnutrición.⁴⁶
3. *Explotación de los trabajadores*. Los sin tierra (o carentes de tierra) son los trabajadores rurales a menudo forzados por las circunstancias a convertirse en trabajadores asalariados para la agroindustria. Los términos del empleo y las condiciones físicas bajo las que tienen que trabajar son generalmente de explotación. Las agroindustrias a menudo monopolizan tanto los mercados para los productos rentables, como la venta de los insumos requeridos para producir nuevos cultivos, con el resultado, de nuevo, de que los productores son explotados.⁴⁷
4. *Pérdida de mercados, de cultivos y desplazamiento de cultivos*. Existe siempre el riesgo, también frecuente-

45. Ver C. Hewitt de Alcántara: *Modernizing Mexican Agriculture: Socio-economic Implications of Technological Change, 1940-1970* (1976); también A. Dubs y C. Moynihan: *The CDC and Mindinao: Report to the Parliamentary Human Rights Group*. London, 1983; y W.M. Adams y A.T. Grove, eds. *Irrigation in Tropical Africa: Problems and Problem Solving*. Cambridge: African Studies Centre, 1983. El Banco Mundial alega haber puesto en práctica estas políticas y procedimientos para asegurar la protección de aquellas personas sujetas a riesgo; los bancos de desarrollo regional nunca lo han hecho.

46. Ver, por ejemplo, R.H. Green: "Law, Tradition, Contract and Impoverishment", ponencia no publicada sobre el Sahel, preparada para un taller en 1986, sobre los efectos de la modernización en la agricultura (copatrocinado por la OIT y la Facultad de Derecho de la Universidad de Windsor). En relación con algunas experiencias filipinas, ver H. Umehera: "Green Revolution for Whom?" en *A Second View from the Paddy: More Empirical Studies on Philippine Rice Farming*, ed. por A.J. Ledesama, et al. Quezon-City: Institute of Philippine Culture, 1983.

47. Ver Green, nota anterior; también L.P. Reyes-Makil y P. M. Fermin: *Landless Rural Workers in the Philippines: A Documentary Survey*. Quezon-City: Institute of Philippine Culture, 1983.

mente constatado, de que el mercado para los nuevos productos "modernos" (sobre los cuales los productores deben ahora depender para obtener su subsistencia) se deteriore. Existe el riesgo adicional de que se demuestre que las nuevas semillas y variedades de plantas prescritas por los "ingenieros" de proyectos de desarrollo son vulnerables a las condiciones ecológicas locales. Rara vez se da seguridad a los productores para protegerse contra estas consecuencias; sin embargo, ellos son los primeros perdedores.⁴⁸

5. *Degradación ambiental.* El agotamiento de los recursos del suelo es a menudo el resultado del monocultivo y de otras prácticas introducidas por la modernización. Otra amenaza, grave a largo plazo, es la pérdida de valiosas fuentes genéticas, cuando las plantas tradicionales sean reemplazadas por nuevas variedades foráneas.⁴⁹
6. *Escasez de alimentos, hambre y enfermedad.* La modernización significa con frecuencia la pérdida de tierra necesaria para mantener la autosuficiencia local en la producción de alimentos; el resultado es que las familias económicamente marginadas se vuelven cada vez más dependientes de otros productores y de mercados inciertos para la adquisición de suministros alimenticios. Los proyectos de irrigación producen por lo general peligros de malaria y bilariasis.⁵⁰

48. Para una revisión de estos problemas y algunas experiencias, ver C. Dias "Reaping the Whirlwind: Some Third World Perspectives on the Green Revolution and the Seed Revolution", en Dembo *et al.*, nota anterior, 43. Para un reconocimiento interesante de estas clases de problemas, dentro del contexto de algunos proyectos más grandes, ver *Cotton Development Program in Burkina Faso, Côte d'Ivoire and Togo: A World Bank Evaluation Study*. World Bank Operations Evaluation Department, 1988.

49. Ver B. Rich, nota anterior, 39, para una excelente investigación sobre los efectos ambientales de proyectos no sostenibles para promover la agricultura comercial, la ganadería, la agricultura de química intensiva y la irrigación. Estos peligros ambientales son ahora reconocidos. Sobre la introducción de nuevas plantas y biotecnologías, ver las ponencias de D. Dembo, C. Dias y W. Morehouse, en Dembo *et al.*, nota anterior, 43, en las pp. 70-142.

50. Ver, por ejemplo, S. Reutlinger: "The Nutritional Impact of Agricultural Projects", en *Food Policy: Integrating Supply, Distribution and Consumption*. ed. por J. P. Gittinger, J. Leslie y C. Hoisington (Banco Mundial, 1987). El adverso impacto nutricional puede ser particularmente severo para aquellos elementos de la población rural pobre que no se benefician de ninguna manera por los proyectos de modernización, y en los hogares en donde las mujeres son las responsables de la producción de alimentos. Ver

7. *Exclusión, incluyendo la de las mujeres.* Los pequeños propietarios rurales y las mujeres son regularmente excluidos de cualquier forma de participación significativa en la planeación y manejo de los proyectos de modernización. Negados sus derechos a la participación y acceso a quienes toman las decisiones, usualmente no pueden asegurar medidas de protección o enmienda por los males mencionados anteriormente.⁵¹

El Banco Mundial ha reconocido (si bien con poca sensibilidad hacia las implicaciones de derechos humanos), que estas clases de perjuicios ocurren. Algunos proyectos de modernización

han empeorado la carencia de tierra. En algunas instancias, la financiación [la mecanización]... y los modernos molinos de arroz han reducido el empleo, agrandando, por consiguiente, la pobreza rural. La mecanización ha animado de igual manera a los terratenientes a sacar a los arrendatarios... En el proyecto de Muda, la introducción de cosechadoras combinadas también alentó a los terratenientes para sacar a los arrendatarios... En uno de los proyectos de Africa Oriental, la atención inapropiada al contexto social y político creó un sistema de terratenientes ausentistas... Otros proyectos han ignorado el papel de las mujeres en los procesos de producción...y han afectado negativamente el ingreso de las mujeres y su capacidad de ganancia.⁵²

Los proyectos financiados por las ADI para construir represas y promover los cultivos con irrigación y la agricultura comercial en el norte de Nigeria (y en cualquier parte de Africa sub-Sahara), han producido una conversión de pequeñas fincas en grandes haciendas y de los pequeños

P. Pinstруп-Anderson y P.B.R. Hazell: "The Impact of the Green Revolution and Prospects for the Future", en Gittinger, citado anteriormente.

51. Ver: *The World Bank's Support for the Alleviation of Poverty*. Banco Mundial, 1988. Este informe complementa el documento del banco: *Focus on Poverty* (1983). Ambos informes reafirman el compromiso del banco para aliviar la pobreza rural. Y ambos, en repetidas oportunidades, anotan los efectos de la no-participación. Pero el informe de 1988, admite con franqueza que "La evidencia, hasta la fecha, sin embargo, sugiere que la participación benéfica [futura], ha jugado un papel muy limitado en la implementación de los proyectos de desarrollo rural financiados por el Banco y no ha jugado prácticamente ningún papel en el diseño de los proyectos".

52. *Focus on Poverty: A Report by a Task Force of the World Bank* (1983), p. 11

campesinos en arrendatarios (usualmente de terratenientes ausentistas, con administradores); el desplazamiento de cultivos alimentarios tradicionales; la mecanización y el desempleo y el paludismo y la bilariasis.⁵³

Algunas de las represas y proyectos de irrigación han reducido tanto el fluido del agua río abajo que se ha destruido la fertilidad de las tierras adyacentes y de ese modo la vida de los campesinos de los deltas, quienes, por supuesto, no son indemnizados por sus pérdidas.⁵⁴

Los proyectos de agricultura de irrigación (para producir cultivos rentables) han sido acelerados como una estrategia de desarrollo en algunas regiones. Pero la experiencia sugiere que estos proyectos a menudo imponen graves riesgos a los campesinos-agricultores empujados dentro de ellos. Recientes evaluaciones realizadas por el Banco Mundial de su "portafolio de irrigación", informaron que los "riesgos ambientales son un problema frecuente" (i.e. salinización e inundaciones).⁵⁵ Con frecuencia, también, hay peligros para la salud (paludismo y bilariasis). En muchos de estos proyectos, las familias campesinas con cultivos de subsistencia (incluso mujeres y niños) son convertidas en productores arrendatarios de una compañía de hacienda. El operador determina qué productos deben plantarse, establece las cuotas, otorga los elementos e insumos (a crédito), ubica el agua y maneja el mantenimiento y reparación del sistema. En donde los productores carecen de una participación total en estas clases de decisiones, así como en el manejo del mercadeo de productos, son obviamente puestos en riesgo. El proyecto puede aún ser descrito como exitoso por parte del gobierno, mientras que los productores-arrendatarios son lanzados a la deuda y el hambre.

La ayuda financiera de las ADI para apoyar la introducción de plantaciones, está generalmente acompañada de extendidas violaciones a los derechos humanos.

53.B. Beckman, "Public Investment and Agrarian Transformation in Northern Nigeria", en *State Oil and Agriculture in Nigeria*, ed. por M. Watts. Berkeley, Calif.: Institute of International Studies, University of California, 1987.

54.Ver P.G. Pilon y R.A. Bullock: "Monitoring Land Use Change in the Sokoto-Rima Basin, Nigeria", ponencia presentada en la reunión anual de la Asociación canadiense de estudios africanos. Edmonton, 1987.

55.Ver Departamento de Evaluaciones Operativas del Banco Mundial: *Rural Development: World Bank Experience, 1965-1986* (Banco Mundial, 1988), p. 44 (en adelante Informe de Desarrollo Rural OED).

Hace unos años, dos miembros del Parlamento Británico (los señores Dubs y Moynihan) investigaron quejas de violaciones a los derechos humanos asociados con un proyecto de plantaciones en Mindanao, que estaban financiados por la Corporación para el Desarrollo del Mercado Común Británico (Commonwealth Development Corporation, CDC). Su informe presenta una relación alarmante de apropiación de tierras a través del recurso de los asesinatos y otras formas de violencia, el desplazamiento de campesinos y su cambio en trabajadores sin tierra, el agotamiento de fuentes de alimentos locales y las prácticas de empleo explotador y corrupto, aparejadas con esfuerzos patentemente ilegales para frustrar la formación de sindicatos y negociaciones colectivas en violación de los Convenios reconocidos de la OIT, ratificados por el gobierno filipino.⁵⁶ Parece casi increíble que una agencia internacional (la CDC) permitiera que sus fondos se utilizaran para un proyecto que, desde el comienzo, contenía riesgos patentes de que ocurrirían estos males. La razón, por supuesto, está clara. La CDC, junto con sus socios (una transnacional y una corporación estatal filipina), dejaron de asumir su responsabilidad legal para evitar los riesgos para la gente, inherentes a los proyectos de las plantaciones; dejaron de imponer una protección de derechos y promoción de la participación como parte de las normas del proyecto; la CDC se constituyó en parte de un proceso ilegal (esto es, al no dar garantías contra los riesgos en el préstamo y otros acuerdos y al no hacer un seguimiento a la actividad). Y hasta la fecha, ninguna agencia ha sido hallada responsable legalmente ante las víctimas por las terribles consecuencias infligidas. El informe Dubs-Moynihan, se podría añadir, es simplemente una historia meticulosamente documentada de fenómenos que frecuentemente ocurren cuando las ADI promueven la agricultura a gran escala.

Quizás la CDC, el Banco Mundial y otras ADI estén mucho más conscientes ahora de las consecuencias de los proyectos de alto riesgo, como los descritos anteriormente. Ciertamente, como ahora lo revela la publicación del Banco, muchas duras lecciones se han aprendido. La tarea es actuar de acuerdo con dichas lecciones. Las siguientes pueden ser algunas propuestas a manera de sugerencias:

1. Toda la gama de perjuicios a las personas -los costos sociales-, de la modernización y de los proyectos de

56.A. Dubs y C. Moynihan, nota 45. Ver también C. Espiritu: "Transnational Agriculture and Philippine Agriculture: The Philippine Experience", en Dembo, *et al.*, nota 43.

infraestructura a gran escala, no pueden nunca ser estimados de manera adecuada, sin tener en cuenta en primer lugar la participación significativa de todas las categorías de personas afectadas por los proyectos.

2. A menos que todos estos perjuicios y costos potenciales sean asumidos, es difícilmente posible determinar si el proyecto se justifica a pesar de su costo.
3. Se deben desarrollar criterios para determinar cuándo se justifican dichos proyectos; la determinación última debe implicar un juicio legal- basado, por supuesto, en una demostración de que la evidencia social y económica avalen los criterios de justificación. Algunos proyectos, aquéllos que infligen daños irreparables (económicos, sociales, ambientales y culturales), en grupos singulares y amplios de la población, deben ser declarados ilegales *per se*.
4. El peso de la justificación de todo proyecto de alto riesgo debe siempre recaer en los promotores del mismo.
5. Aquéllos cuyos derechos sean amenazados deben gozar de todos los derechos y de recursos legales, que les permitan discutir la legalidad de proyectos propuestos.
6. Tales proyectos no deben ser puestos en marcha a menos que, y hasta que, se establezcan procedimientos que aseguren que los que estén amenazados por los perjuicios serán bien indemnizados por todas las pérdidas y que las personas desplazadas serán reubicados en situaciones que les faciliten oportunidades nuevas para un desarrollo sostenible; los proyectos de reasentamiento deben ser vistos como proyectos de desarrollo centrados en las personas, no como terrenos de relleno.
7. Se debe establecer una legislación que asegure esta clase de objetivos.
8. Las ADI deberán asegurar que estos requisitos a alcanzar se satisfagan de manera independiente para ellas; ello significa que éstas no se podrán excusar de esa responsabilidad delegándola en otras agencias.

Algunas de estas propuestas están reflejadas en directrices desarrolladas recientemente dentro del Banco Mundial en respuesta a las duras enseñanzas de experiencias pasadas. Todas ellas sugieren preguntas que deben confrontar los abogados si finalmente han de ser tenidos en cuenta los derechos humanos como víctimas que son del "desarrollo".

La pobreza y los proyectos de desarrollo centrados en las personas: la necesidad de promover los derechos

Hace más de 15 años, Robert McNamara pronunció su sensacional discurso de Nairobi, describiendo las condiciones de empeoramiento de la pobreza en el Tercer Mundo y comprometiendo la ayuda del Banco Mundial para que la aliviara.⁵⁷ En 1976, la comunidad internacional respaldó formalmente este compromiso en las cuidadosamente preparadas y bien publicitadas resoluciones del Congreso Mundial sobre el Empleo, auspiciado por la OIT, que declaró que "la satisfacción de las necesidades básicas de los pobres" (particularmente, de los del campo), debería ser una prioridad en la ayuda al desarrollo.⁵⁸

Referirse a las necesidades básicas de las comunidades rurales empobrecidas a través de proyectos de desarrollo no es un asunto fácil, como nos lo enseña una década de experiencias variadas, ya que la ejecución nunca alcanzó los niveles de la retórica. En primer lugar, los ambientes sociales y físicos de los pobres del campo varían significativamente. Estos pueden caracterizarse por condiciones climáticas difíciles o inciertas, por una fertilidad del suelo marginal y frágil, por los ambientes deteriorados, por la carencia histórica de infraestructura y servicios y por el desgano y el desinterés oficiales. A menudo se caracterizan también por relaciones sociales que mantienen la estratificación, la segmentación, la dependencia, la ignorancia cívica y la pobreza, mediante sistemas de tenencia de la tierra, de créditos, empleo, mercadeo y políticas locales controladas por cierta combinación de élites o clases dominantes.

Así, las tareas del desarrollo rural centrado en las personas son a menudo profundamente difíciles. Dichos proyectos pueden enfocarse en la búsqueda de vías para ayudar a los pequeños propietarios para mejorar la producción de cultivos rentables; pero la agronomía local, la tenencia de la tierra, las relaciones crediticias, los ciclos laborales domésticos y la producción de alimentos básicos pueden difícilmente ser ignorados. Quienes diseñan las políticas pueden buscar la rehabilitación y protección de las tierras en contra de la deforestación, el exceso de pastoreo u otros usos; pero deben ser igualmente establecidas las necesidades de la gente en relación con el alimento, el combustible y el agua, sobre todo la necesidad de asegurar la puesta en marcha de un completo apoyo local para definir controles relativos al uso de la tierra. Puede existir una necesidad urgente de mejorar los servicios públicos locales;

57. Discurso del presidente a la Junta de Gobierno, Nairobi, septiembre de 1973 (Banco Mundial, 1973).

58. Ver informe OIT, nota 13.

pero, entonces, se vuelven regularmente aparentes los problemas de creación y mantenimiento de una administración local efectiva y de un compromiso oficial sostenible. Se puede proponer la introducción de nuevos cultivos rentables; pero, entonces, se deben comprender los sistemas de tenencia de la tierra, los problemas de crédito y endeudamiento, los papeles de género y las relaciones de poder dentro de la comunidad. Estos, por supuesto, son sólo algunos ejemplos que buscan ilustrar el punto.⁵⁹

De nuevo, el entorno social a menudo está caracterizado por relaciones difíciles y amplias brechas entre los gobiernos y las comunidades rurales. Los informes de asesores del Banco Mundial y muchos otros analistas documentan repetidas veces las patologías que afligen a ministerios y agencias responsables de entregar servicios y recursos (tales como extensión, crédito y servicios de salud) para las comunidades pobres; dichas patologías son descritas en términos tales como negligencia, falta de iniciativas y responsabilidad, indiferencia y algunas veces, desdén hacia la gente a la que se supone deben servir, e ignorancia de su sociedad. Esto está reflejado en la alienación de los pobres de su gobierno. Es difícil construir proyectos centrados en las personas a partir de estas bases.

De otro lado, estos programas difícilmente pueden iniciarse de un día para otro. Requieren años de negociación, planificación e implementación; y después, muchos meses más para evaluar los resultados, lo que constituye un ejercicio que se torna arcano si se utilizan criterios puramente económicos, y se vuelve más problemático si se emplean criterios sociales simplistas. Es dudoso, por ejemplo, que los beneficios de un proyecto puedan ser sostenidos, a menos que los supuestos beneficiarios no se hayan dado cuenta de las ganancias tangibles, pero se hayan vuelto, de alguna manera, más capaces de ejercitar un poder mayor sobre el futuro desarrollo de su comunidad. Pero un poder duradero nunca se gana a menos que se ofrezcan derechos y una estructura para mantenerlos. Esa perspectiva, desafortunadamente no era tan aparente para los funcionarios en las ADI y los gobiernos que estuvieron a

59. Ver el Informe de Desarrollo Rural OED, nota 55; M. Cernea ed. *Putting People First: Sociological Variables in Rural Development*. New York, Oxford University Press, 1985; G. Hyden: *No Shortcuts to Progress: African Development Management in Perspective*. Berkeley, Calif.: University of California Press, 1983; E.R. Morss y D.D. Gow, eds. *Implementating Rural Development Projects: Lessons from AID and World Bank Experience*. Boulder, Colo.: Westview Press, 1985.

cargo en los setenta (a través de una retórica ruidosa de resoluciones, planes y discursos) del trabajo de hacer el desarrollo rural.⁶⁰

Efectivamente, parece probable que muchos de estos actores cruciales no tenían ni entusiasmo ni estaban bien equipados para diseñar proyectos para satisfacer las necesidades básicas de los pobres del campo. Muchos proyectos demostraron ser más difíciles de lo que se había previsto, todos con mucha frecuencia menos exitosos de lo pensado y a menudo fueron perjudiciales en el impacto que tuvieron sobre por lo menos algunos grupos (particularmente de mujeres) de las comunidades seleccionadas. Esa es la enseñanza de una vasta bibliografía, que incluye la de las ADI mismas, especialmente la del Banco Mundial que, en este campo, es frecuentemente franca acerca de los resultados de sus trabajos.⁶¹

Las razones de fracaso, están, por supuesto, enraizadas en muchos problemas y prácticas del sistema. Pero algunos temas sobresalen.

Una y otra vez, se nos ha dicho, o es bien evidente en los informes, que un proyecto fue diseñado en falso o que había una base de conocimiento inadecuado: fenómenos de una comprensión inadecuada del suelo y el clima; o poco aprecio de por qué los campesinos marginales practicaban métodos "tradicionales"; o falta de comprensión de los sistemas de agricultura doméstica, de los ciclos laborales, y del papel de los géneros y de los "derechos" en relación con los cultivos; o la falta de comprensión de la tenencia de la tierra y relaciones de poder y de la experiencia local con funcionarios de cooperativas (reguladas por el Estado); o la falta de conocimiento de divisiones étnicas, preocupaciones políticas y otros fenómenos sociales. Con frecuencia, parece evidente que los campesinos más pobres no comprendían los objetivos de los proyectos y que por varias razones (por ejemplo, falta de consulta y confianza en funcionarios ofi-

60. Ver Baum y Tolbert, nota 2, pp. 469-71, para una discusión sobre la necesidad recientemente reconocida del Banco Mundial de hacer un "análisis social" en sus proyectos previstos. Ver también Departamento de Evaluación de Operaciones: *Project Performance Results of 1986*. Banco Mundial, 1988, en donde se informa sobre las evaluaciones de 52 proyectos implementados; "el relativo éxito económico de estos proyectos no significa necesariamente que hayan sido exitosos en alcanzar los grupos de pobreza seleccionados" (p. 38).

61. Ver, por ejemplo, el informe de 1988 del Banco Mundial sobre la pobreza, nota 51, para una revisión general de las dificultades experimentadas por los proyectos en varios sectores.

ciales, miedo de perder terreno en su lucha crucial por la sobrevivencia), se negaban a cooperar en actividades de los proyectos (i.e., al rehusarse adoptar los cultivos propuestos, los insumos o los métodos de producción).⁶² Las mujeres, así como los campesinos y los proveedores de los servicios esenciales en el plano local, fueron regularmente ignorados y con frecuencia excluidos de la participación en proyectos de cultivos rentables, cooperativas y la infraestructura de planeación de la comunidad.

Los procesos de administración de los proyectos han sido complicados por lo regular. La administración en los países del Tercer Mundo tiende a ser centralizada, jerárquica y estratificada. Las iniciativas provenientes de la población de estrato bajo, que pueden ejecutar funciones claves, a menudo son débiles, como son también los incentivos para los miembros del personal de nivel alto, destinados a los sitios más remotos del campo. Las brechas sociales que caracterizan las relaciones entre los funcionarios y los pobres no pueden nunca ser superadas, a menos que existan estructuras que impongan responsabilidades. Y estas estructuras dependen, a su vez, de la capacidad local, que depende de la generación del conocimiento sobre los derechos y la experimentación del ejercicio de ellos, a través de la participación. Desafortunadamente, los procesos de seguimiento de los programas de proyectos y la regulación o reforma de su manejo rara vez han implicado demasiada participación independiente de los supuestos beneficiarios; dichos procesos están conducidos por regímenes a discreción, no por el derecho.

Estos son algunos de los hallazgos que de manera repetida surgen. Las patologías reveladas se combinan no sólo para frustrar el logro de los objetivos previstos, sino con mucha frecuencia para infligir perjuicios: mala distribución de los beneficios; carencia de servicios sostenibles; dependencia creciente de los pobres del campo del Estado o las élites locales; cinismo y apatía. En lugar de construir la democracia por la base, de veras una tarea fundamental en los países del Tercer Mundo, los procesos de desarrollo rural con frecuencia la han socavado.

62. Ver, por ejemplo, los estudios de caso informados en Cernea, nota 59. Para las perspectivas de los pueblos pobres y los tipos de problemas que ellos enfrentan como personas afectadas por proyectos, ver R. Chambers. *Rural Development: Putting the Last First*. New York, Longman, 1984. Ver también I. Iman: "Peasant Perceptions: Famine", en *People Centered Development: Contributions toward Theory and Planning Frameworks*. ed. por D.C. Korten y R. Klauss: W. Hartford, Conn.: Kumarian Press, 1984.

Muy notoria en la bibliografía, es la ausencia de esfuerzos para posibilitar una participación significativa en las etapas cruciales de diseño y planeación por parte de quienes han sido designados como "objeto" o "clientes" de estrategias de desarrollo propuestas. Muy rara vez uno lee un estudio que refleje un esfuerzo sistemático elaborado por diseñadores de proyectos para generar un diálogo auténtico, libre, de base y que lo utilice como un medio para generar a su vez un conocimiento de las necesidades, las fallas y las propuestas de los pobres de las áreas rurales, sus percepciones de lo que debe y puede hacerse. Es clara, también, la ausencia de abundante documentación centrada en el desarrollo, que tome seriamente el hecho de que los pobres del campo tienen *derechos* para involucrarse (y ser involucrados), en esa clase de diálogo.

Claro está que no se alega aquí que los pobres de las zonas rurales, a fuerza de experimentar su pobreza, conozcan todo lo que se requiera saber para definir sus problemas y la solución a ellos. Más bien, la exigencia es que el desarrollo de una comprensión cabal de estos problemas, y de medidas efectivas para abordarlos, pueden *solamente* provenir del hecho de *compartir el conocimiento que genera uno nuevo*. Ese conocimiento se puede crear solamente a través de un diálogo recíproco y multilateral entre todos los involucrados. Los problemas deben ser primero conceptualizados; debe haber una comprensión *compartida* de las condiciones y necesidades que deben ser abocadas. Luego, se deben entender y apoyar las medidas adoptadas y, efectivamente, muchas veces implementadas por los primariamente interesados.⁶³

A menos que se dé a la población rural tanto incentivos como medios para hacer los cambios que *ellos* identifi-

63.El conocimiento indígena, por ejemplo, de la agronomía local, los requerimientos laborales, los problemas de tenencia de la tierra y otros temas, es a menudo extenso, pero no puede recurrirse a una forma sistemática que lo haga fácilmente disponible a los extraños. Debe ser generado por procesos participativos. Ver, por ejemplo, D.W. Broshenka *et al.* eds. *Indigenous Knowledge Systems Development*. New York: University Press of America, 1986. De manera similar, las poblaciones rurales pobres pueden suministrar conocimientos indispensables sobre sus necesidades, pero dicho conocimiento se debe descubrir a través de la interacción. Ver, por ejemplo, Chambers, nota 62. Para algunos estudios ilustrativos, ver el Estudio de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial: *The Aga Khan Rural Support Program: An Evaluation*. Banco Mundial, 1987 y A.O. Hirschman: *Getting Ahead Collectively: Grass Roots Experiences in Latin America*. New York: Pergamon Press, 1984.

can como necesarios, es dudoso que los proyectos de desarrollo iniciados desde afuera puedan lograr los resultados deseados por sus impulsores. Estas experiencias, emplazadas ampliamente en los resultados de los informes, son difíciles de aprender, dado que las agencias que diseñan y manejan los proyectos carecen de procedimientos, y de legislación, para *ordenar* el ejercicio de los derechos a una participación independiente por parte de los pobres del campo.

Sólo en la medida en que el ejercicio de los derechos a la participación es esencial en la comprensión de los problemas que se deben abordar, de la misma manera ésta es usualmente esencial en todas las posteriores etapas del proyecto. Una vez más, los estudios evaluativos y las historias de caso auspiciadas por las ADI, constituyen algo obligado. Así un estudio patrocinado por el Banco Mundial sobre proyectos de carreteras rurales, documenta la necesidad de la participación, no sólo en la planeación sino en la movilización de la mano de obra local (y de las tecnologías), para suministrar el mantenimiento y facilitar las prevenciones contra los riesgos de desplazamiento o despojo de tierras por parte de las élites.⁶⁴ La principal lección dejada fue el fortalecimiento de las estructuras legales que producen los proyectos participativos; pero, lamentablemente, estas estructuras legales son rara vez puestas en práctica. Una serie de estudios sobre crédito para los pobres en áreas rurales, documenta la necesidad de trabajar a través de organizaciones endógenas, manejadas por los beneficiarios proyectados, para evitar la dominación de las élites y desarrollar una comprensión y un fortalecimiento de las reglas que hacen que el proyecto sea sostenible.⁶⁵ Los problemas alimentarios de muchos proyectos agrícolas (esto es, los que introducen nuevos cultivos o afectan los ciclos laborales ya existentes), pueden únicamente entenderse y miti-

64. Ver C. Cook *et al.* *Institutional Considerations in Rural Roads Projects*. World Bank Staff Working Paper, No.748, 1985.

65. Ver, por ejemplo, Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (IFAD): *The Poor are Bankable: Rural Credit the IFAD Way*. roma: IFAD, 1988; IFAD: *The Role of Rural Credit Projects in Reaching the Poor*. Roma, IFAD, 1985. D.K. Leonard: "Putting the Farmer in Control: Agricultural Institutions", en *Strategies for African Development*, ed. por R.J. Berg y J. S. Whitaker (Berkeley, Calif.: University of California Press, 1986); S. Demouchel and N. Thede: *Women, Savings and Credit in the Sahel: Towards Independent Development*. Montreal: Solidarity Canada-Sahel, 1987; J.M. Lieberson: *A Synthesis of AID Experiences: Small Farmer Credit, 1973-1985*.

garse a través de una investigación y acción participativas. Un informe del Banco Mundial sobre la necesidad de desarrollar la investigación agrícola para las mujeres campesinas, subraya la necesidad de medidas similares.⁶⁶ Otros estudios atinentes a problemas relativos a la creación de pozos y surtidores para ofrecer servicios de agua potable para las comunidades pobres, urgen la necesidad de desarrollar servicios manejados por las mismas comunidades, mediante procesos participativos.⁶⁷

Un estudio del Banco Mundial interesado en las estrategias para confrontar la degradación ambiental y la desertificación en Africa, enfatiza la necesidad de una miríada de microproyectos de base, relacionados tanto con la regulación del uso de la tierra como con la promoción de proyectos de rehabilitación. El único enfoque viable, se nos dice, es ayudar a que las comunidades entiendan las fuerzas que contribuyen a la degradación y la destrucción última de los ambientes y ayudarles a que identifiquen los pasos a seguir para detener y revertir dichos procesos. En este enfoque, las estructuras participativas de la comunidad se convierten en agencias críticas para el diseño e implementación de proyectos y este fortalecimiento de ellas se vuelve una estrategia crítica. "Las medidas relativas a la organización social se deben examinar para... reducir las barreras para el establecimiento y reconocimiento de organizaciones de base auténticas, facultadas para hacer y poner en vigencia normas, conseguir ingresos [e involucrarse en] el manejo de los recursos colectivos".⁶⁸

El Dr. Michael Cernea, del Banco Mundial, ha realizado estudios extensos acerca de las necesidades y estrategias de participación. Con una serie de otros colegas, ha revisado en detalle muchas historias de proyectos que reflejan un amplio espectro de actividades del Banco Mundial, por ejemplo, la construcción de carreteras, los reasentamientos, la forestación y la ayuda a pequeños pescadores. El concluye que la única forma de hacer que estos (y muchos otros) proyectos rurales de desarrollo sean exitosos y sostenibles, es "colocar a la población primero", en

66. Ver J. Jiggins: *Gender - Related Impacts and the Work of International Agricultural Research Centers*. Banco Mundial, 1986.

67. Ver, por ejemplo, J. Briscoe y D. de Ferranti: *Water for Rural Communities: Helping Poor People Help Themselves*. Banco Mundial, 1988.

68. J. Gorse y D. Steeds: *Desertification in the Sahelian and Sudanian Zone of West Africa*. Washington, D.C.: World Bank Technical Paper, 61, 1987.

todas las etapas del ciclo del proyecto. Eso significa "capacitar a la población para que ponga en acción sus propias capacidades... maneje los recursos, tome decisiones y controle las actividades que afectan sus vidas. Lo que en realidad sucede cuando la gente no está primero, ha sido demostrado de manera convincente mediante análisis de muchos programas de desarrollo".⁶⁹ Otros especialistas del Banco Mundial han confirmado esta doctrina. De hecho, el problema, según se nos dice, no es si se promueve la participación, sino cómo desarrollar líneas procedimentales que se puedan adaptar a diferentes espacios, para producir los elementos de un enriquecimiento de la comunidad que lleve a su participación.⁷⁰

Las Agencias de Desarrollo Internacional usualmente están en la posición de promover la participación popular. Inician sus propios estudios y otras actividades, dirigidas a la conceptualización y diseño de los proyectos. Conceden préstamos a través de acuerdos elaborados que pueden ser el producto de mucha negociación; pero la población local nunca es hecha partícipe de dichas negociaciones. Las ADI con frecuencia ayudan al diseño del manejo de proyectos y hacen seguimiento a su implementación y también con regularidad dirigen sus propias evaluaciones extensivas; pero las personas afectadas por los proyectos tienen poca injerencia en estos procesos. Los evaluadores a menudo exponen la retórica de la participación; pero en repetidas ocasiones encuentran que los proyectos han fracasado porque ésta ha estado ausente. La participación sigue siendo, entonces, un objetivo ambiguo.

Esto da por resultado un fracaso trágico en el cálculo de todos los costos humanos de los proyectos, en la reducción de los riesgos inherentes a ellos y en la indemnización a las víctimas completa y correctamente. La falta de participación también significa la imposibilidad de desarrollar estructuras alternativas, locales y auto-dirigidas como vehículos para la administración de muchas clases de proyectos rurales de desarrollo. Y la ausencia de estas estructuras restringe una administración efectiva del proyecto. Las pérdidas económicas impuestas a los pobres, como resultado de la negación de los derechos a la participación, son con frecuencia muy graves. Quizás aún más grave, a largo aliento, es el fomento continuo de la ilegali-

69.Cernea, nota 59, p. 13, subrayado nuestro.

70.S. Paul: "Community Participation in Development Projects: The World Bank Experience". Ponencia de discusión, Banco Mundial, 1987.

dad y la falta de responsabilidad gubernamental, el socavamiento de las condiciones básicas necesarias para promover la comprensión, la afirmación y el ejercicio de otros derechos humanos básicos por parte de los pobres en áreas rurales, a todo lo largo y ancho del Tercer Mundo.⁷¹

71. Para una discusión de estos temas que dan facultades, desde una variedad de perspectivas desarrollistas, ver J.C.N. Paul y C.J. Dias: "Developing Law and Legal Resources for Alternative People-Centered Development: A Human Rights Approach", en *Die Rolle des Rechts in Entwicklungsprozess*, ed. por B.O. Bryde y H. Kibleer. Frankfurt: Alfred Metzner Verlag, 1988

La acción jurídica radical

Aporte al trabajo jurídico popular de América Latina
en los 90

Edgar Ardila A.

Investigador ILSA

Profesor Universidad Nacional de Colombia

■ *Las prácticas jurídicas populares que realizan los grupos de servicios legales en América Latina fueron objeto de un primer estudio por parte de Ilsa, el cual dibujó sus características básicas. Conocer cuál ha sido su desarrollo en la década del 80, de qué manera enfrentan un trabajo de análisis de su accionar frente al Estado y el lugar que les corresponde en las organizaciones y las comunidades populares son aspectos que debemos ir desentrañando entre quienes participamos en este movimiento. El autor, a partir de consideraciones iniciales surgidas de su trabajo cotidiano nos invita a formular hipótesis conjuntas.*

■ **Radical Legal Practice**

The judicial practices of the people that legal service groups in Latin America use were the object of a first study done by ILSA, in which they illustrated their basic characteristics. Those of us participating in this movement must continue to investigate it's development during the 1980's in order to analyze what actions to take towards the State, and our corresponding place in people's organizations and communities. The author, after initial considerations suggested by his everyday work, invites us to form a hypothesis together.

Introducción Algunos años después de un completo estudio sobre los servicios legales latinoamericanos realizado desde ILSA¹ y tras un importante esfuerzo institucional por alcanzar un inventario de ellos,² se pone de relieve la necesidad de adelantar un estudio de fondo que nos ponga al día frente a una realidad que parece haber cambiado bastante.

Es importante generar una aproximación teórica que asimile los aportes que se vienen haciendo con diferentes enfoques desde distintos lugares del continente. De un lado, hay reflexiones que muestran una transformación causada por determinantes del contexto histórico.³ Para ellos, el cambio en el trabajo jurídico popular⁴ deriva de causas de distinto orden como las profundas mutaciones en el Estado y en el modelo económico de nuestros países o en el crecimiento de nuevas posibilidades, como los movimientos sociales, en la construcción de alternativas fundamentales frente al sistema capitalista.

De otro lado, hay propuestas y sistematizaciones que recogen elementos nuevos sobre las prácticas que se vienen adelantando. En ellas se siente que los llamados grupos de servicios legales han sido muy receptivos a las críticas hechas sobre su sentido político y su metodología de trabajo popular. Creemos que lo recogido por esos escritos es la parte visible del *iceberg*. Y que los debates introducidos por la teoría, sumados a la constante reflexión autocrítica que a partir de la década pasada han venido haciendo los más destacados grupos, también han favorecido cambios sustanciales en el trabajo jurídico popular.⁵

1. ROJAS, Fernando. "Comparaciones entre las tendencias de los servicios legales en Norteamérica, Europa y América Latina", en revista *El otro derecho* Nos. 1 y 2. Bogotá, 1988.

2. Más de mil quinientos grupos han sido incluidos en el directorio del movimiento de servicios legales en América Latina.

3. Véase: RODRIGUEZ, Eduardo. "La producción social del derecho", en revista *El otro derecho* No. 6. Bogotá, 1990 y WOLKMER, Antonio. "Pluralismo, movimientos sociales y prácticas alternativas", en el número 7 de la misma revista.

4. Al hablar de trabajo jurídico popular quiero tomar una acepción amplia que desborda la acción desarrollada por los funcionarios de los grupos de servicios legales. Abordo un concepto que engloba a otros actores comprometidos con este tipo de acciones, como los líderes de organizaciones populares.

5. Véanse los trabajos de: JACQUES, Manuel. "Una concepción metodológica del uso alternativo del derecho", en revista *El otro derecho*, No. 1. Bogotá, 1988; PRESBURGER, Miguel. "Derecho Insurgente, el derecho de los oprimidos" y ALENCAR, Oswaldo.

En busca de un nuevo papel para el trabajo jurídico

A lo largo y ancho de América Latina, grupos de naturaleza diferente hacen una búsqueda a través de una práctica que se empeña en participar creativamente en la transformación radical de las relaciones sociales capitalistas.⁶ Con el propósito de dar un sentido político a la acción jurídica, se han replanteado su acción frente al Estado y su lugar en las organizaciones y las comunidades populares.⁷ En ese sentido tratan de desarrollar una práctica que, sin desconocer conflictos fundamentales, trata de implementar una visión multipolar de la acción política. Ello quizás ha causado cambios en la forma de trabajar con el derecho, tanto en el terreno procesal como en el educativo. Por esa misma vía, nuestros abogados vienen construyendo un nuevo perfil profesional buscando descubrir, promover y articular entre sí los elementos de resistencia o de ruptura que los sectores populares han generado frente al capitalismo.

No pretendo que estas breves páginas respondan a la demanda de un estudio sobre ese proceso de búsqueda. Tampoco quiero hacer un análisis teórico sobre el trabajo jurídico popular que hoy adelantamos en América Latina. Todo eso debe ser materia de un trabajo más extenso y completo que está por hacerse. En este artículo lo que se hace es una aproximación a los componentes básicos de la práctica de los grupos dedicados a esa labor. Solamente quiero mostrar de qué manera existe y cuáles son sus rasgos más salientes.

Con ese marco de referencia se abordan las prácticas desde una breve explicación histórica que se propone dos cosas. La una, es hacer una lectura sobre la trayectoria de los servicios legales. La otra es ubicar a los recién llegados al debate, en los más grandes dilemas que han ocupado a los

"El derecho encontrado en la lucha", en revista *El otro derecho*, No. 6.

6. Dentro de esta perspectiva hay muchos esfuerzos que tratan de alcanzar una sistematización a través de conceptos como "derecho insurgente", propuesto por AJUP de Brasil o "servicios legales alternativos", sugerido por Querqum en Chile.

7. Cuando hablamos de sectores populares reconocemos de manera amplia a sectores muy diversos que por razones distintas se sienten excluidos del sistema jurídico-político y que han venido organizando sus movimientos en diferentes momentos del siglo. Hablamos entonces de movimientos como el indígena, el campesino, el obrero o el de pobladores.

trabajadores de lo jurídico popular desde que empezaron a darse los primeros pasos. En el segundo acápite recojo los principales componentes de tales prácticas. Por fines expositivos, las acciones procesales, educativas e investigativas se toman de manera independiente y se presentan sus debates con aparente desconexión. Sin embargo, el lector podrá captar los puentes que las unen entre sí. Ya que, en el último capítulo, hacemos una síntesis que reúne los tres componentes y presenta una aproximación a lo que considero los rasgos que van constituyendo una tendencia entre las diferentes prácticas y contextos.

I. Del representante sindical al luchador popular

El cambio en los actores jurídicos:

Como se sabe, hacia los años setenta llegaron a proliferar en América Latina una multiplicidad de proyectos políticos empeñados en una transformación sustancial de las relaciones sociales capitalistas. Todos ellos se plantearon metodologías diferentes para la construcción de alternativas al sistema capitalista y ello generó un enconado debate global sobre los métodos y sobre los instrumentos para la acción. A pesar de que el campo de las discusiones fue muy amplio, siempre pareció haber un acuerdo alrededor de la idea de que el trabajo jurídico no es un instrumento que participa en un proyecto político transformador. La visión teórica predominante nunca estuvo centralmente ocupada de ese debate y ubicó al derecho como una herramienta de dominación de una clase sobre otra. Ello quiere decir que en la sociedad capitalista, la acción dentro del derecho entre los sectores populares regenera el sistema porque canaliza los conflictos a través de las reglas de juego del Estado burgués. Por esa misma línea, la tarea de los abogados, en tanto portadores de esas reglas, tendría que ser considerada como retardataria para el avance definitivo hacia una nueva sociedad.

Abogados y militantes

Sin embargo, no faltaron abogados que, militando en ese tipo de proyectos, se dedicaron a gestionar profesionalmente la parte procesal, judicial o administrativa de las luchas de diferentes sectores populares, especialmente el obrero. Pero su tarea se presenta de manera dicotómica y contradictoria. De un lado está el activista político comprometido en la construcción de un proyecto revolucionario. Su papel como conocedor del derecho burgués es denunciarlo como elemento de control y cooptación de la lucha popular. Y, del otro lado está el profesional que asume técnicamente su

tarea de representación. Su papel como gestor en un proceso legal es promover que la lucha reivindicativa alcance el máximo de efectividad dentro del sistema jurídico. Nuestro jurista genera, de esta manera, un mensaje ambiguo. Su discurso político propone una ruptura con el sistema mientras que su práctica invita a los sectores populares a la connivencia con él.

Si bien los abogados con militancia partidaria prevalecieron, también desde la década de los setenta se viene constituyendo otro grupo de abogados comprometidos con causas populares. A muchos de ellos los encontramos ejecutando proyectos específicos o como parte de ONG que reúnen a un conjunto multidisciplinario. A otros los vemos integrados a colectivos jurídicos de organizaciones populares. Todos ellos se dirigen a articular su tarea profesional con la transformación fundamental de las relaciones sociales que sustentan la desigualdad, la explotación, la persecución y la exclusión a que se someten los sectores que acompañan.

Esta forma nueva de accionar es resultante de un conjunto de factores que han incidido sobre el contexto regional en general y, específicamente, en el proceso de los sectores populares.⁸ De ese conjunto quiero plantear tres elementos que pueden pesar especialmente en la constitución del nuevo sector de profesionales que se ubica frente a él.

De la acción sindical regulada a la lucha social irregular

Frente a la puja salarial que se daba desde los sindicatos, crecieron otros movimientos que planteaban la confrontación social en terrenos diferentes a la empresa como terreno de disputa directa entre capital y trabajo. En distintos momentos el campesinado, movilizado por la tierra, pasó al primer orden en la historia de países como México, Bolivia o Colombia. La lucha territorial y cultural de los indígenas y de las minorías étnicas, sigue ganando importancia, especialmente en los países con esa mayoría poblacional. Se desarrolla un movimiento sin precedentes por el acceso al espacio y a los servicios básicos entre sectores de las gran-

8.No es propósito de este artículo ampliar sobre ellos pero me refiero a aspectos que se pueden enunciar como la crisis mundial capitalista que tiene su apogeo hacia finales de la década de los setenta, la reorganización territorial (internacional y local) que se desarrolla durante los ochenta, las nuevas políticas norteamericanas para el Tercer Mundo, la generalización del modelo de Estado no intervencionista, la implementación de estrategias neoliberales de organización empresarial.

des ciudades y otras comunidades marginales. Frente al amplio espectro de violación de los derechos humanos en casi todos los países del continente, se organizan grupos de víctimas⁹ o de apoyo a éstas que gradualmente se articulan en un movimiento en defensa de la vigencia de las garantías fundamentales. Por su parte, las comunidades eclesiales de base y otras formas de organización popular cristiana conforman un movimiento reunido alrededor de la corriente llamada "teología de la liberación" y que ha tenido un peso incuestionable en la historia de varios países.¹⁰

La lucha social se presenta en diferentes terrenos y con diferentes objetivos. La reivindicación salarial es apenas una entre las distintas aspiraciones populares. Los sindicatos tienen un terreno institucional sobre el cual plantear sus luchas. Existe una normatividad laboral que se irrigó durante la primera mitad del siglo en toda la región. Existen mecanismos legales para la huelga y la negociación obrero-patronal. Mal que bien, al interior del Estado se han desarrollado organismos en los cuales el trabajo tiene espacios de acción frente al capital. Aun cuando los trabajadores siempre han sido objeto de violencia y de represión en donde quiera que se han movilizad, mal que bien, han podido acudir al amparo de un estatuto que les ofrece algunos espacios para actuar legalmente. Sabemos que la historia sindical en América Latina es muy rica en episodios en los que la lucha social ha estado desnuda de su ropaje jurídico. Pero, en general, la confrontación directa obrero-patronal es más reglamentada, más jurídica y, por ello mismo, más limitada.

Diferente es la situación de las otras formas de lucha social. Si bien en la defensa de los derechos humanos existen mecanismos jurídicos de acción,¹¹ por regla general ellos carecen de un espacio institucional y legal claro y reglamentado. Por el contrario, las formas más recurridas de lucha¹² están proscritas por los regímenes penal y de

9.El más conocido es el de las Madres de la Plaza de Mayo en Argentina, pero hay muchos otros como el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM) en Guatemala, la Asociación Centroamericana de Familiares de Desaparecidos (Acafade).

10.Como Brasil, Nicaragua y El Salvador.

11.Sin embargo, éstos son puramente formales y son muy utilizados para que las autoridades se laven las manos arguyendo que se han iniciado los procedimientos previstos en la ley.

12.Como las tomas de tierra (urbana y rural), la ocupación de edificios o espacios públicos, los paros cívicos, el bloqueo de vías.

policía. Ello pone en evidencia que la lucha reivindicativa se bate esencialmente en terrenos diferentes a los estrados judiciales. En general, son las formas de acción organizada las que generan los resultados jurídicos. La tarea procesal, judicial o administrativa es asumida como complementaria en todas las luchas. La movilización y la presión, por diferentes caminos, son el medio importante y decisivo en las conquistas populares aun cuando, como veremos más adelante, los procedimientos legales no son desconocidos.

Con esa perspectiva la confrontación social en las luchas de los campesinos, los indígenas o los pobladores urbanos es diferente de la lucha salarial. La aproximación que se tiene con el sistema jurídico es diferente. Mientras que en ésta es un marco y una fuente de legitimidad de la acción, para las otras formas de lucha, el punto de partida está en una ruptura con elementos centrales del orden jurídico; las acciones buscan su legitimidad por fuera del derecho, basadas en razones de orden social (como la necesidad de tierra en las luchas urbanas y rurales) o históricas (como la tradición en la reivindicación territorial indígena).¹³

Los intelectuales y la acción política

Hay una transformación en la forma predominante de entender la política. Los planteamientos teóricos y la práctica van rompiendo la separación dicotómica entre lo reivindicativo y lo político. Aun cuando no se ha llegado a puntos culminantes en el debate, se avanza en la elaboración de un entendimiento más integral de la lucha frente al capitalismo. También, desde el punto de vista orgánico, entra en crisis el modelo partidario, según el cual las organizaciones sociales están en un lugar subalterno frente a las llamadas vanguardias. Se quiebran los proyectos que miran a las organizaciones sociales como aparatos que deben ser tomados para ser conducidos desde fuera.

En ese mismo sentido, tiende a reformularse el papel de los intelectuales. Su aporte ya no puede ser visto como el de quien orienta desde fuera a sectores populares incapaces de salir por sí mismos de su estado de inconciencia,¹⁴ sino como un intelectual dispuesto a trabajar al lado

13. En consideración con ello podemos decir que esta lucha reivindicativa tiene una inmensa riqueza política no suficientemente valorada aún y, mucho menos, aprovechada para un proceso global de transformación social.

14. Siguiendo literalmente la conocida frase de Marx de "el ser social determina la conciencia" era necesario un intelectual externo a

de los sectores populares, de acompañarlos en su proceso de construcción de saber y de poder. También los abogados deben acompañar y apoyar el desarrollo organizativo popular. Tienen que enriquecerlo, en lugar de suplantarlo. Para ello tienen que reubicar su papel frente al derecho y al Estado, por una parte, y frente a los sectores populares, por otra. El abogado hace un aporte integral en el que labor "técnica" tiene que articularse con la crítica de unas reglas de juego. El jurista tiene que aportar para que se estructuren otras reglas de juego salidas de las propias luchas.¹⁵

La acción jurídica y la acción reivindicativa

La lucha social tiene que moverse, al menos en un momento, por los fueros del derecho. Esto puede apreciarse en diferentes terrenos, veamos algunos: a) Es frecuente que una movilización por servicios públicos se convalide a partir del agotamiento de las vías legales. b) Muchas luchas en defensa de los derechos humanos se acompañan de acciones judiciales que, si bien no son idóneas procesalmente, sirven para mostrar la ineficacia del sistema jurídico frente a las garantías procesales y para validar otras vías de acción. c) Aunque el camino está lleno de procedimientos extrajurídicos, al final la reivindicación, para consolidarse, busca asimilarse al sistema jurídico en lo sustancial. De una ruptura como punto de partida en el procedimiento se llega a una connivencia sustantiva en el punto final.¹⁶ d) La lucha popular muchas veces es seguida de una acción represiva del Estado en la que se hacen operar mecanismos jurídicos de orden penal o de policía, exitosos muchos de ellos.

El problema es que el paso por el terreno jurídico tiene que ser articulado y coherente con la estrategia popu-

la condición alienada, propia de los sectores populares.

15. Las comunidades indígenas son el lugar donde ha estado el terreno más abonado para cultivar un nuevo tipo de abogado pero la formación del nuevo sector de juristas ha tenido desarrollo importante también al interior del movimiento de mujeres y en las comunidades eclesiales de base. Para muchos de ellos, quizás es anterior su condición de miembros de su movimiento que abogados.

16. Esa es la contradicción fundamental de las luchas sociales frente al sistema jurídico-político. Hasta ahora la solución de ella ha sido generalmente la reabsorción por parte del sistema de los sectores enfrentados con el sistema. Una solución diferente de esta contradicción puede estar en la base de la construcción de un orden social nuevo.

lar. Desde ese punto de vista, los trámites legales deben servir, o al menos no estorbar, a la legitimidad de la lucha social; muchas veces puede servir para poner puntos de apoyo a los pasos que hay que dar; pero nunca el debate jurídico estará en el centro del proceso.

De lo anterior se deriva la necesidad de un tipo de jurista capaz de interactuar con el movimiento social; interesado en que su actividad profesional se articule al proceso global de lucha. Es necesario que la tarea abogadil no sea un ejercicio técnico disociado en sus objetivos y procedimientos del proceso de lucha del sector. Desde ese punto de vista, el abogado tiene que ser también un activista.

Diversidad de enfoques

El nuevo sector de abogados trata de reubicarse en su compromiso con los sectores populares. A pesar de ser una porción muy pequeña de los juristas latinoamericanos, desarrolla una búsqueda muy amplia y rica en aportes. Algunos están más interesados en la ampliación de los espacios jurídicos;¹⁷ otros promueven la utilización de las contradicciones internas del sistema jurídico;¹⁸ otros promueven el desarrollo de los derechos populares en la lucha jurídica y política;¹⁹ otros auspician el desarrollo de formas de regulación surgidas desde los grupos sociales con los que trabajan.²⁰

Cada una de estas corrientes ha hecho aportes en la sustentación de la labor de los trabajadores de lo jurídico popular en la región. En ese sentido propuestas con claro origen fuera de la región, como el uso alternativo del derecho (europeo) o el acceso a la justicia (norteamericano) han enriquecido su contenido a partir del debate con otras corrientes que se reconocen como más originales de América Latina.

17. Implementan una acción tendiente al acceso de algunos sectores a la administración de justicia mediante trabajo educativo y prestación de servicios de consultoría y representación.

18. Abogados litigantes y jueces que defienden la posibilidad de hacer un uso alternativo del derecho del Estado.

19. Que promueven la organización y la lucha popular en procura a través de diferentes formas como los llamados por Jacques servicios legales alternativos.

20. Con diferentes denominaciones como: derecho alternativo, derecho insurgente o derecho paralelo.

II. Debate sobre los métodos de trabajo popular

Un sentido en las acciones jurídicas

Cada grupo tiene sus propios énfasis en el enfoque y en las tareas. Por eso es muy difícil presentar una generalización sin dejar a un lado la riqueza de cada experiencia. Aun al interior de cada uno de ellos se presenta el debate sobre la ubicación del trabajo jurídico frente a las luchas y se ofrecen distintas perspectivas para la práctica de los abogados. Pero vale la pena que intentemos mirar algunos rasgos que pueden ser generales al trabajo jurídico popular en América Latina.

Por eso cabe precisar que esta presentación no aspira a ser una forma acabada de organizar prácticas que son muy distintas por su contenido, su método y su contexto. Sólo se quiere ofrecer un terreno sobre el cual abordar una discusión que es necesaria. Queremos propiciar que el debate sobre el sentido del trabajo jurídico popular sea acompañado con la reflexión sobre su método.

Podemos decir que el trabajo jurídico popular en América Latina acciona sobre tres ejes: la acción procesal, la educación y la investigación. A partir de ellos podemos presentar el terreno en el que se mueve y se debate el trabajo jurídico popular en el continente. Aunque se reconoce que cada uno de tales ejes se presenta de diferentes formas y los énfasis son distintos en cada uno de los grupos de la región, dependiendo de posiciones teóricas o respondiendo a determinaciones de cada contexto.

Con ese propósito, y para facilitar la exposición, se presenta cada uno de ellos de manera esquemática. Se toma como punto de partida un enfoque que sustenta cada eje de trabajo, antes de abordarse cualquier discusión sobre él; en seguida se presentan los principales puntos de crítica recurrentes frente a él y, al final, presento, como un nuevo punto de partida, un enfoque de cada eje de acción en el que trato de recoger el debate.

Representación y asesoría

Punto de partida

Aun cuando el proceso global de cambio no es la sumatoria de pequeños logros, la lucha reivindicativa exige una asistencia jurídica que auxilie procesalmente el logro de las aspiraciones inmediatas de los sectores populares. Partiendo de ese punto, el apoyo procesal es visto como un mal necesario a la acción organizada. La labor jurídica se presenta, y así se entiende por los sujetos de los proyectos políticos, como un servicio externo y desarticulado de las

acciones centrales de la lucha organizada. No se dispone de más herramientas teóricas para la práctica que la crítica interna del sistema jurídico. El servicio jurídico sólo participa de manera tangencial en el proceso general de transformación social.

Puntos de debate

Frente a esta concepción del trabajo de asesoría y representación legal se presentan algunas críticas:

- i. Por una parte se plantea que, si bien es un problema que los abogados que acompañan las causas populares no den abasto para atender a la mayor parte de la población que lo requiere, eso no es lo más grave. Subrayan otro problema de orden político que está implícito. Los sectores populares, que esencialmente son objeto de exclusión económica y social, reciben un mensaje según el cual su problemática se reduce a una exclusión frente al sistema jurídico. Por esa vía, las soluciones estarían en el acceso al derecho y muchos de los problemas, originados en desigualdades y contradicciones sociales, se reducirían a la obtención de asistencia por parte de un abogado que se ingenie la manera de obtener reconocimiento legal para un derecho.
- ii. Aun cuando se propone apoyarla, la asistencia profesional puede desplazar la lucha organizada. Al plantear el litigio jurídico como terreno de la lucha reivindicativa, la labor procesal y la gestión abogadil se convierten en el centro de la acción. La lucha organizada, si no es que desaparece, por lo menos pasa a la periferia de las actividades reivindicativas.
- iii. El abogado actúa como agente del proyecto estatal frente a los sectores populares. Ya que su labor es esencialmente de connivencia con sus reglamentos sustantivos y adjetivos. El militante de proyectos revolucionarios, en la arena política, es, en estrados, un impulsor de la vigencia del derecho y del *statu quo*.

Otro punto de partida

Los desequilibrios sociopolíticos que se conocen en los diferentes contextos latinoamericanos tienen expresión en lo jurídico-institucional. De allí que la reivindicación de derechos de sectores populares tenga un espacio muy reducido dentro del sistema jurídico. En eso radica uno de los mayores retos que enfrentan los llamados grupos de servicios legales. Se trata de trabajar con un régimen que, si bien en particular tiene espacios de reivindicación, de conjunto es-

tá cerrado a las aspiraciones de importantes sectores de la sociedad los cuales son apoyados o acompañados en distintos niveles por los SSSL.

Para responder a ese reto, los SSSL latinoamericanos han entendido que no basta con una acción que se mueva solamente en el terreno jurídico-institucional convencional²¹ sino que es necesario actuar en un terreno más amplio en el que sea posible plantear una transformación de las condiciones sociales que determinan el proceso reivindicativo. La acción procesal sólo tiene sentido si está articulada al proceso de lucha organizada y de transformación global de las condiciones de desigualdad. Por eso la actuación procesal de la mayoría de los nuevos grupos de servicios legales aborda las aspiraciones de una colectividad e interacciona permanentemente con su proceso organizativo.

Con ese enfoque se impulsan distintas formas de autogestión procesal que van desde la promoción de las tareas que se pueden hacer por cuenta propia de los sectores atendidos, hasta una injerencia más clara en el desarrollo de los procesos. Presencia masiva en oficinas públicas; tomas de despachos; colección de firmas de respaldo; inundamiento de procesos; etc.

Educación

Punto de partida

Los sectores populares necesitan conocer la ley para que puedan ejercitar sus derechos. Al interior de cualquier sistema jurídico, especialmente del Tercer Mundo, siempre hay unos espacios que no están copados en la realidad material de los sectores populares. Esa es una de las principales causas para que muchas prerrogativas se queden escritas en la ley sin que lleguen a utilizarse. Cabe, entonces, hacérselos conocer a fin de que los puedan aprovechar. De esta manera podrán saber cuáles derechos tienen y cómo defenderlos. Los conocimientos jurídicos pasan a ser importantes ya que son un instrumento que la gente debe manejar en la defensa de sus derechos y en el logro de sus reivindicaciones.

Puntos de debate

Frente a esta concepción que sirve de punto de partida a la práctica educativa se presentan estos problemas que son objeto de discusión:

1. Con este tipo de prácticas se dejan a un lado perspecti-

21. Véase JACQUES, obra citada.

vas más globales de solución a los problemas sociales. Ya que, sin proponérselo, la capacitación convierte lo jurídico en elemento central para la lucha de la gente porque es lo que tiene que ver con los logros concretos e inmediatos. Si bien a la capacitación jurídica suele acompañarse de un entendimiento político, ello parece más un discurso utópico que la posibilidad real de acción. Fácilmente se plantea como similar el terreno de lo legal con el de lo posible. Y ello le pone límite en el contenido y en el procedimiento a la acción reivindicativa popular y al proceso general de transformación social.

2. La enseñanza del derecho participa en un proyecto político de dominación. Ello en la medida en que la divulgación legal presenta un estado deseable de organización de la sociedad y se hace caso omiso del contenido clasista e interesado que siempre hay en ellas. La capacitación jurídica expresamente propone un marco legal a la acción de los sectores populares y se corre el peligro de que la táctica se convierta en estrategia en la medida que no se generan mecanismos que permitan trascender el proyecto político de dominación que intenta integrar a los sectores populares más radicalizados.

Otro punto de partida

La educación jurídica debería no reducirse a la entrega abstracta de las reglas del sistema jurídico. Tampoco es solamente un ejercicio de trasmisión de información legal. Lo que se propone en realidad es que los sectores populares vayan caminando en su proceso de conciencia en tanto que avanzan en la lucha por sus reivindicaciones. Pero ello implica, sobre todo, una reflexión que tiene curso a la par con el desarrollo organizativo. Los conocimientos jurídicos participan en ese proceso de producción de conciencia pero de manera dialógica con las demás componentes de la realidad social de los sectores populares.

En ese sentido la educación jurídica participa en un proceso total de producción de conciencia en los sectores populares. Ello quiere decir que los conocimientos jurídicos no pueden ofrecerse como saber técnico y en esa medida apolíticos. Al contrario, es necesario presentar su dimensión política, relacionarlo con el conjunto de factores que determinan la situación de los sectores populares en un momento dado.

Este entendimiento del trabajo educativo pone de presente una realidad muy sentida por los latinoamericanos: *que los derechos no existen por el hecho de que estén*

escritos en una norma legal. Los derechos tienen una construcción social determinada por varios factores. El sistema jurídico es un elemento que se entremezcla con otros de orden social, económico y político. Ello se traduce en que nuestro mensaje no puede quedarse en hacer saber el derecho que tienen los sectores que atendemos sino que tenemos que invitar a nuestros hombres y a nuestras mujeres a participar en su construcción.

Con esta perspectiva se han impulsado experiencias de diferente tipo en América Latina. La formación de líderes barriales, campesinos, indígenas o de mujeres cada vez integra de mejor manera el saber jurídico con otros saberes. Cada vez es menos extraño encontrar, por ejemplo, grupos de hombres y mujeres de los sectores populares analizando sus propios casos en sus diferentes dimensiones y definiendo estrategias globales en las que la acción procesal puede ser una parte.

Investigación

Punto de partida

Los sujetos acompañados por los servicios legales son excluidos por el sistema jurídico. Los derechos de los sectores populares son opacados por los de los sectores dominantes. Es necesario investigar el sistema jurídico para aprovecharlo al máximo en favor de los intereses populares. Es necesario encontrar las normas favorables en el orden interno y en el internacional; subrayar las jurisprudencias útiles y recabar la doctrina más progresiva y participar en la reelaboración del discurso jurídico. Desde allí se podrán buscar los espacios que pueden ser accedidos y reelaborados por los sectores populares.

Puntos de debate

Frente a esta definición se ha visto como problema que si bien la investigación sobre el derecho es útil y necesaria, no satisface las necesidades de la lucha de los sectores populares. En la medida que su objeto es el sistema jurídico, deja de lado elementos con potencial transformador que diariamente se producen en la realidad social.

Otro punto de partida

La investigación jurídica es necesaria para la lucha de los sectores populares porque aporta elementos fundamentales para el entendimiento de su problemática. Pero se tiene que reconocer que el punto de partida no ha de ser el

sistema jurídico, sino que, para lograr un aporte más profundo y pertinente, el objeto de estudio es una realidad concreta. La pregunta a hacerse no es tanto a qué tiene derecho un grupo popular frente a la ley, como qué se puede hacer para que un propósito de ese grupo pueda realizarse. La respuesta a este último interrogante sin duda traerá elementos jurídicos pero ellos estarán mezclados con otros de orden social y económico y serán un punto de partida mucho más aproximado a la realidad en la definición de una estrategia. De no ser así, y para poner un ejemplo, la mayor parte de lo que hoy se ha elaborado sobre los derechos de los indígenas no existiría y seguiríamos dando vueltas alrededor de las instituciones coloniales.

Aun cuando pueden ser formulados diferenciadamente en teoría, en la práctica estos tres ejes de trabajo no son muy diferenciables.²² Ello se debe a que el trabajo jurídico popular, en la misma medida que profundiza sobre cada eje, ha venido ganando integralidad en la acción. Ello corresponde con factores de concepción política a los que se refiere el siguiente capítulo.

III. Un enfoque global del trabajo jurídico popular

Los ejes de trabajo expuestos no se dan de manera paralela. No son una sumatoria de esfuerzos desarticulados. De hecho muchas actividades que se adelantan en desarrollo de esta perspectiva de trabajo integran investigación, educación y acción procesal.²³ Pero más allá de la articulación propia de muchas de las tareas, se viene construyendo un planteamiento que busca sentido en su articulación a un proceso global de transformación de la sociedad capitalista actual. Esa articulación se intenta a través de varios canales que yo presentaré condensados en los dos siguientes numerales.

Objetivo del trabajo jurídico popular

Ganar un pleito judicial puede ser un resultado plausible pero no es el objetivo del trabajo jurídico popular. El propósito es promover la transformación²⁴ de las relaciones socia-

22. Para corresponder con estos ejes, el jurista tiene que reconocer sus limitaciones profesionales e interactuar con otros intelectuales y con el propio saber popular en la búsqueda de respuestas más globales a las grandes preguntas que surgen desde el quehacer transformador de los sectores que acompañan.

23. Como la elaboración y la ejecución de una estrategia procesal en conjunto con el grupo de implicados en el conflicto.

24. Pocos hablan de un golpe revolucionario. Pero para muchos es

les que están al fondo del conflicto jurídico. En este sentido, el acompañamiento a un colectivo popular en sus aspiraciones hace parte de una estrategia más amplia encaminada hacia la ruptura de un conjunto de relaciones sociales de explotación, exclusión o discriminación de que son objeto los sectores populares.

Si bien es una meta lograr las aspiraciones más próximas del colectivo que se acompaña, es más importante aportar en la organización de los elementos de resistencia y de transformación social que van surgiendo en la lucha popular. En ese sentido el trabajo se encamina más hacia la acción organizada que hacia una decisión favorable; la labor se dirige más a propiciar la participación y autogestión que a ofrecer una buena representación abogadil. Es más importante transformar las relaciones sociales que las normas. Aun cuando sea más difícil, lo que se debe intentar es una lenta pero radical transformación de la realidad y no tanto una excepcional decisión judicial.

Método

En correspondencia con ese objetivo, en el trabajo jurídico popular se viene elaborando una propuesta metodológica que se puede resumir en los siguientes puntos.

- a. El centro de la acción de los sectores populares es su organización y su principal herramienta es la movilización. En consecuencia, es muy importante trabajar por el fortalecimiento de los sectores de base y periféricos de las organizaciones y el incremento de su capacidad de movilización en procura de los intereses por los que luchan.²⁵
- b. La coordinación de las luchas es esencial para el avance conjunto de los sectores populares. Cada lucha no puede ser un esfuerzo aislado que se agota en su objetivo inmediato. Las luchas tienen que articularse unas a otras y tejer lentamente otra sociedad, en medio de

necesaria una transformación global de las relaciones sociales y el trabajo jurídico sólo tiene sentido si, desde su lugar, se vincula a ese proceso. Por ese motivo no puede perderse de vista ese valor estratégico que tiene cada paso "reivindicativo" que se dé.

25. Si bien en muchos casos los servicios legales fortalecen los niveles centrales de las organizaciones, corren el riesgo de debilitarlas en otros niveles, ya que pueden ser un factor de desmovilización si los sectores atendidos sienten que la acción procesal cuenta más que la lucha organizada. Luchar contra ese peligro es un esfuerzo adicional que tiene que hacerse desde el trabajo jurídico popular.

afinidades y conflictos entre sí.²⁶ El trabajo jurídico popular, desde sus diferentes puntos de acción, tiene un aporte para hacer en el entrelazamiento de los factores de conflicto con potencial transformador y en la sistematización de las nuevas formas de organización de las relaciones sociales.

c. La investigación, la educación y la acción procesal de asesoría y representación constituyen un conjunto que permite a los diferentes esfuerzos de trabajo jurídico popular hacer su aporte a la transformación de las relaciones sociales. Sin investigación y educación, la acción procesal no tendría sentido porque no sería más que un ejercicio aislado y asistencialista. Sin acción procesal la educación pierde eficacia en tanto que los derechos se vuelven más abstractos. La investigación sólo tiene sentido en tanto sea un medio para llenar de contenido concreto la práctica educativa y para darle mayor eficacia a la acción procesal.

IV. A manera de conclusión

En América Latina se ha dado un desarrollo importante de la práctica jurídica popular, paralelo al debate surgido alrededor de los servicios legales y la crítica del derecho. Ha habido un avance que vale la pena discutir en su sentido y en su método. Esa práctica intenta, por diferentes canales, integrarse de manera creativa al proceso de transformación de la sociedad en su conjunto. Entre los trabajadores de lo jurídico popular hay un interés expreso por hacer más contextualizada la lucha organizada y más actuante en el proceso general de transformación social ya que se proponen dar un profundo contenido político a su acción.

Pero la mayor parte de las reflexiones tienen dudas sobre el sentido del aporte que desde esa práctica puede hacerse a la transformación de la sociedad.²⁷ Con ello invitan a la revisión permanente de lo que se está haciendo y cómo se está haciendo la labor con el derecho entre los sectores populares. El aspecto donde se presenta la discusión más gruesa se relaciona con la asesoría y la representación profesional, que se ve como la esencia del trabajo jurídico popular. Se piensa que, mediante aquélla, éstos promueven la sumisión de los sectores populares a las reglas del capitalismo. En ese sentido, el aporte histórico a los movimientos populares sería políticamente conservador en la medida que canaliza los conflictos a través del sistema legal.

26. Así como las afinidades y conflictos que se presentan cada día entre las luchas campesinas y las de los indígenas.

27. Por ejemplo: ROJAS, obra citada, No. 2, p. 53.

Esta discusión en general no ha sido ajena a los diferentes sujetos que participan en el trabajo jurídico popular. La reflexión y la autocrítica que ellos hacen de su accionar ha favorecido una evolución importante en sus métodos que hemos esbozado aquí. Dinámicamente se ha venido construyendo una propuesta metodológica que reconoce los peligros planteados por la teoría política pero que se enfrenta con el problema planteado por la práctica política *del apoyo a la lucha reivindicativa*.

Marinos llenos de entusiasmo quisieron atraer la atención de sus colegas y de los geógrafos del siglo XVI con sus simples y rústicas descripciones de los nuevos territorios descubiertos. Emulando el ejemplo sencillo de esos hombres de mar, en estas páginas presento algunos rasgos de la labor con el derecho entre los sectores populares en nuestra década. El mapa actual aún no está hecho. Yo sólo aspiro en estas páginas a sugerir un nuevo terreno para el debate sobre este trabajo. Con él quiero invitar a unos a unirse a la exploración, y a otros a tratar de ayudarnos a entender los contornos y las posibilidades de este nuevo mundo.

Raza, nacionalismo y persistencia del sufrimiento:

El uso americano del concepto "raza" desanima los reclamos de grupos subordinados

Presentado a la reunión de la Asociación para la Sociedad y el Derecho, ante el Comité de Investigación en Sociología y Derecho de la Asociación Internacional de Sociología.

Williamson B.C. Chang¹

■ *El autor parte de la premisa de que la reducción al concepto de racismo de la situación de las personas de color, ignora las tensiones que envuelve este conflicto, como el hecho original de si estas personas adoptaron o no voluntariamente la opción de ser asimiladas. Para diferenciarlos, realiza su análisis a partir del caso de los nativos hawaianos, estableciendo una clasificación entre "americanos por consentimiento" y "americanos por conquista". Las comunidades que entienden que su americanización obedece a una actitud de conquista, tendrían la tarea de preservar su clan o identidad nacional (original) como forma de resistencia. Por el contrario, el discurso del análisis racial asume que todas las personas querrían una identi-*

1. Profesor de Derecho de la Universidad de Hawaii, A.B. de la Universidad de Princeton, J. D. de la Universidad de California, en Berkeley. El autor es director de Servicios Legales para el Consejo Indígena Hawaiano, Inc., una firma de derecho e interés público que representa a los nativos hawaianos rurales. (Por favor no reproducir este artículo sin previo permiso del autor. Envíe sus solicitudes al Native Hawaiian Advisory Council, Inc. 1088 Bishop Street; Suit 1204, Executive Center, Honolulu, Hawaii 96813, (808) 523-1445, o a la Facultad de Derecho de la Universidad de Hawaii, 2515 Dole Street, Honolulu, Hawaii, Estados Unidos 96822)

dad cultural americana. Las tensiones generadas por estas concepciones están inmersas en las posiciones diversas de los estudiosos sobre el tema.

■ **Race, nationalism and the persistence of suffering**

The author bases himself on the premise that the reduction of the concept of racism for people of color ignores the tensions that envelope this conflict, such as the primary fact of whether these people voluntarily adopted the option to assimilate. In order to make this differentiation, he analyzes the cases of native Hawaiians, classifying them into "Americans by consent" and "Americans through conquest".

The communities which view their Americanization as an attitude of conquest would have the task of preserving their clans or national (original) identity as a form of resistance. On the contrary, the discourse of racial analysis assumes that all people wish to have an American cultural identity. The tension generated by these concepts is immersed in the diverse positions of those who study this issue.

Sinopsis El énfasis en el concepto de "racismo", dentro del examen de la situación actual de personas de color, ha simplificado sus reivindicaciones políticas, ignorando si aquéllas tuvieron o no opción al buscar ser asimiladas. Desafortunadamente, la raza, como forma de totalizar una teoría altruista, ha desplazado otras maneras de pensar acerca de la subclase de color. Raza es un concepto demasiado poco comprometedor para construir reivindicaciones políticas y legales para todas las personas de color. Los objetivos de todas estas comunidades deben ser clasificados en términos de personas que son estadounidenses por "conquista" y aquéllas que lo son por "consentimiento". Aunque ambas podrían ser personas de color, y padecer formas similares de violencia, ya sea institucional o personal, los objetivos diferenciales de estos dos grupos en los Estados Unidos, surgidos de la historia de su "americanización", generan acercamientos fundamentalmente diferentes a la cotidianidad. Las comunidades que en un principio se autoidentificaban como clan o nación particular y a quienes, como personas conquistadas, se había negado su procedencia como individuos conquistados, tienen la tarea de preservar y reconstruir su clan o identidad nacional en un mundo

hostil. La preocupación por esta obligación se manifiesta en la resistencia a ser asimilados.

Dentro de estas comunidades hay una cooperación real, puesto que se produjo la muerte del verdadero yo individual, la identidad comunitaria que fue destruida por la conquista. La resistencia a la asimilación es vista como una "falla" y como una persistente carencia de sentido cuando se mide por normas aplicables a los "americanos" por consentimiento, quienes no comparten la obligación de preservar la identidad del clan en un medio hostil.

Este no es un argumento para excusar o ignorar el racismo obvio que existe en la sociedad americana. Así la *raza* ha prestado un mal servicio a las personas de color, al desviar poderosas reivindicaciones políticas de soberanía y autodeterminación, en términos de soluciones raciales afirmativas y conscientes, las cuales son objetables por las personas cuyos ancestros fueron americanos por consentimiento. El discurso del análisis de la raza comienza con el asumir que todas las personas quieren, de alguna manera, una identidad cultural americana. Así las soluciones para el racismo parten de esta asunción y están diseñadas para crear igual oportunidad en ver el obstáculo del racismo. Irónicamente el impacto del discurso racial, últimamente, sustituye la responsabilidad de éxito o fracaso en alcanzar la igualdad para aquéllos agobiados por el racismo. La persistencia de una minoría de subclase, y el éxito de minorías modelo, ha sido usado como prueba de que las soluciones raciales conocidas no son importantes, o más aún, necesarias para el éxito.

I. Introducción

La crítica neoconservadora de los derechos civiles ha encontrado reciente fortalecimiento por la persistencia de la subclase pobre y la emergencia de las minorías modelo. Los partidos de izquierda no han tenido éxito en refutar estos dos hechos. El éxito en confrontar la adversidad y la continua pobreza, a pesar de un sistema masivo de bienestar masivo y de leyes antidiscriminatorias, demuestran que el éxito depende de la voluntad del actor. El concentrarse en el racismo ha permitido inconscientemente que predominen presunciones materialistas. El racismo afirma que el mercado ha fallado y así los remedios económicos, tales como las soluciones asistenciales, son necesarios.²Tal aná-

2.El racismo como una abstracción de otras formas de la gran teoría, encuentra su coherencia en un análisis económico del esfuerzo humano. El racismo es así primeramente visto como una barrera para el bienestar económico. De este modo, mientras

lisis excluye necesidades psicológicas de profundo arraigo, tales como la importancia de que los grupos afirmen su herencia, para eventualmente preservar y reclamar su identidad. Reclamos de la identidad cultural, de sí mismos, basados en el despojo de la soberanía de los indígenas americanos y afroamericanos son ignorados en el análisis purista de la "raza".

En este sentido el análisis basado en la raza ha negado a las personas de color, un elemento crítico a su clamor. A menudo estos reclamos son más prontamente atendidos por la mayoría de la América blanca que los argumentos que contienen soluciones con un sentido racial más conciente que son demandadas por la "*equal protection clause*". Los reclamos de las naciones conquistadas se derivan de políticas antiguas y de nociones territoriales de soberanía. De otro lado, las soluciones con un sentido más conciente de la cuestión racial presentan difíciles interrogantes tanto morales como legales, así como conceptos ambiguos de legalidad y equidad. El análisis racial cambia la atención de los hechos políticos de la conquista de América por su gente de color. La conquista de los pueblos indígenas y afroamericanos fue un ejercicio de política exterior.

La toma de la tierra de los nativos americanos fue una acción llevada a cabo por los Estados Unidos contra otras naciones. Como parte de esta conquista, los Estados Unidos necesitaban destruir la cultura de las naciones ocupadas. El elemento común en el tratamiento de los nativos americanos y afroamericanos, no fue la violencia basada en la raza o en el color sino un deseo, orquestado legal y militarmente, de destruir la identidad de las distintas naciones o comunidades, así como ellos lo fueron antes del contacto previo con los extranjeros. La persistencia de una subclase en las reservas de América y en sus *gethos*, es el deseo o expresión inconsciente de estos grupos por recuperar su identidad perdida. Este comportamiento de preservar el clan es una fuerza poderosa en cualquier sociedad amenazada por la aniquilación permanente.³ Además otra

habla en parte de la pérdida de dignidad personal, no lo hace acerca del costo de la negación de la identidad de una comunidad.

3. Por otra parte, aún entre los pueblos desheredados de los Estados Unidos, generaciones más tarde, pueden adoptar la identidad de otros Americanos por consenso. De otro lado, para muchos, la preservación del clan es transmitida de generación en generación, a través de un comportamiento ritual, aunque en las generaciones posteriores podría faltar un entendimiento real de esa identidad.

parte, el éxito del modelo de minorías de color puede ser en parte explicado por su acto inicial al escoger y abrazar la idea de convertirse en americano. Estas minorías no son el legado de una nación destruida deliberadamente por los Estados Unidos.

Las pretensiones políticas por soberanía son reducidas a través de igualar a los americanos por consentimiento proporcionándoles un estatus similar a aquéllos conquistados y forzados a abandonar su identidad original. Enfatizando la discriminación racial o discriminación con base en el color, los asuntos legales y las soluciones son enmarcadas en términos de crear una oportunidad igual para alcanzar éxito como americanos. Las personas indígenas, aunque también víctimas de la violencia basada en el color, son primeramente víctimas de la conquista, la destrucción de la identidad de su clan y la toma de sus tierras de origen. Otros grupos inmigrantes, aun si han sufrido discriminación racial o religiosa en manos de otros, no están preocupados por la obligación de preservar su identidad cultural.

Primero, al salir de sus tierras de origen, ellos tomaron una decisión en buscar reconstruir una nueva identidad. Segundo, ellos generalmente están seguros de que su patria perseverará, no son miembros responsables del mantenimiento y continuación de su identidad cultural. En la medida en que aún existen China, Irlanda o Hispanoamérica, sus vidas en el nuevo mundo no están agobiadas por la obligación de la preservación de su clan. Las personas de color de los Estados Unidos que no consintieron en americanizarse, se enfrentan a una vasta y diferente obligación. En todos los sentidos, ellos han sido blancos, no simplemente de la violencia, sino de la voluntad premeditada del genocidio físico y cultural. No sólo se tiene una mayoría cuyo comportamiento se dirige necesariamente hacia la destrucción de la población, sino también hacia la identidad cultural del actor indígena. Así, los sobrevivientes no sólo están en desventaja, sino que sufren los resultados de un verdadero holocausto, en donde ellos son la única conexión con su cultura o su clan. El asumir la teoría de la legalidad americana, que dice que cada uno de los que vive en los Estados Unidos persigue las mismas metas, no se aplica a estos sobrevivientes. Su tarea en un mundo genocida y hostil es mantener su identidad original, por cualquier medio posible. Si bien es cierto que el consentimiento y la conquista dividen la gente de color en los Estados Unidos, existen diferencias en las experiencias de aquéllos que vinieron a los Estados Unidos voluntariamente. Así los

chinos en los Estados Unidos son fundamentalmente diferentes de los nativos americanos y de los nativos hawaianos. Las poblaciones hispanas estarían divididas entre aquéllas cuyas raíces ancestrales provienen de personas que escogieron la ciudadanía americana y aquellos nativos hispanos, los mayormente hispano-nativo-estadinenses y los del sureste, cuya experiencia es similar a la de los indígenas americanos.

Los afroamericanos, quienes poseen un ancestro esclavo, deben ser incluidos entre aquéllos que son estadinenses por conquista. Aunque sus tierras no fueron ocupadas por los Estados Unidos, como en el caso de los indígenas americanos, hawaianos y los habitantes de Alaska, fueron separados forzosamente de su patria con casi el mismo efecto. Destruir nuestro lugar de origen, ocupándolo y negándonos el acceso equivale a destruir la cultura de uno mismo. A este respecto, la ocupación del nuevo mundo genera problemas fundamentalmente diferentes. El poblamiento del nuevo mundo requirió una reubicación forzada aunada a la desestabilización de las naciones y poblaciones nativas. Mientras ciertamente hay ejemplos europeos de conquistas de poblaciones nativas, el trazado constante y violento de las fronteras de las naciones europeas nos da un testimonio del poder que subyace en el hecho de estar atado a una tierra de origen.

Parece peculiar, por tanto, que la primera descripción de la opresión a las personas en los Estados Unidos se ha desarrollado sobre líneas raciales amplias. Tal vez la violencia racial ocurra como tal en un nivel no específico o ignorado. Algunos obreros de la industria automotriz en Estados Unidos no pueden distinguir claramente un asiático de otro. Es raro, sin embargo, que en la medida en que la conquista de América y la conquista y esclavización de los afroamericanos ocurrió con discreta singularidad para cada tribu, nación o país, el análisis de los problemas de las minorías en Estados Unidos esté dado en términos de raza. De manera similar, Europa tiene un problema "racial"; pero, en ese contexto, se lee como un prejuicio contra los "forasteros" -personas distinguibles por su físico o costumbres.

El centrarse en la raza como el tema principal al analizar las minorías estadinenses, olvida el hecho de que las víctimas primarias de la violencia expansionista estadounidense son principalmente "los lugareños". Tal vez existe confusión por el hecho de que los afroamericanos vinieron de otro continente. Pero su presencia original en las Américas fue asimilada a los bienes muebles, en igual

forma que los bosques, las aguas o los animales en las planicies, los afroamericanos fueron usados como si ellos fueran parte de la riqueza física del nuevo mundo.

Así, el uso de la raza como marco teórico para analizar los problemas de los afroamericanos y los otros pueblos indígenas niega los reclamos políticos de fondo a un grupo y también la soberanía individual. La tesis encubierta del racismo es engañosa y simplista en su acercamiento a los problemas políticos comunes, que no están definidos en términos de raza en ningún lugar. Así como Estados Unidos asumieron la guerra con Irak en 1990, es la guerra con Irak y no la raza árabe lo que está en discusión. Cuando Estados Unidos combatió a los cherokees, el marco político fue una guerra con otra nación. Para mirar de nuevo el planteamiento, la guerra con los cherokees, los iroqueses y los apaches solo fue una, y es semejante la afirmación que nuestras diferencias con Irán hace treinta años y la posible guerra con Irak son conflictos con los mismos pueblos. El resultado primario de la sobretolerancia está en negar la naturaleza política de los daños causados a las personas indígenas, con lo cual se está negando una responsabilidad de la discusión política, que apunta a soluciones nacionales. Los daños causados a las personas indígenas fueron daños causados en contra de las naciones. Ambas, la soberanía de la nación y su individualidad, fueron destruidas por la conquista. La esclavitud forzada de los afroamericanos, no siempre involucró una conquista nacional, pero sí la destrucción de la soberanía de cada esclavo. Los estadounidenses por consentimiento, no son las primeras víctimas de un acto político. Sin duda alguna, la dignidad y el derecho a la igualdad de muchas personas inmigrantes estadounidenses de color fueron violentamente negados. No obstante la soberanía de cada individuo inmigrante fue preservada, al menos en lo que se refiere a la elección de participar en la experiencia americana.

La noción de que hay una diferencia fundamental entre las personas de color, es la explicación de la persistencia de una subclase, la cual está enfrentando el dolor y el sufrimiento. Más aún, está claro que a estas personas les ha sido negada su herencia y que son americanos por conquista ancestral. No se pueden evaluar sus acciones y experiencias desde el punto de vista de otros americanos quienes lo son por opción.

Así, la persistencia del sufrimiento dentro de las comunidades de personas indígenas no es irracional, es un comportamiento de autoderrota. Más bien es una respuesta racional a la prisión y al arrollador intento de destruir su

identidad ancestral, así uno de los comportamientos más fuertes es el deseo de preservar el clan. El grado de violencia y sufrimiento, a menudo infligido entre los miembros del propio clan a causa de la violencia contra el opresor, se traduce en la muerte. En estas comunidades las personas luchan por sobrevivir y están opuestas a la cooperación y a la conducta asimilatoria que se les impone. Ellos no quieren la asimilación o integración cultural, ellos no quieren lo que es americano. Así cada acto de su vida, desde el más simple hasta el más profundo, es consciente o inconscientemente evaluado en términos de preservar la identidad del clan. Algunas personas en la comunidad asumen la tarea de ser los guardianes preservadores de la fe, mucho más seriamente que otros. Más aún, como las generaciones que originalmente fueron conquistadas murieron, las siguientes mantienen los símbolos de resistencia, como si fueran la vida y esencia de la cultura en sí misma; así, la resistencia violenta sin razón es la búsqueda y el acto mismo de preservarse. Así, la política deliberada de cooperar con el opresor significa la muerte cultural. El remedio más reciente, al final envuelve el interrogante de la "identidad nacional" para cada grupo entre los desheredados. Desde que sus reclamos socavaron la legitimidad de los Estados Unidos y su sistema legal, las exigencias de los desheredados han sido dejadas de lado. El sistema legal se convulsiona violentamente en su empeño por explicar la lógica de la conquista. Las personas que simpatizan con el movimiento por los derechos civiles, rechazan la devolución de tierras a los pueblos indígenas y son indiferentes al ignorar lo que concierne a las naciones que fueron destruidas.

Estos son los Estados Unidos de los liberales y de los neoconservadores, que son igualmente amenazados por las exigencias políticas de los desheredados.

Así, el marco teórico de la raza ha servido como un propósito útil para desviar la atención de los problemas más sensibles al sentido americano de legitimidad. La idea de raza asume que cada uno quiere convertirse en americano. El racismo es así una clase de obstáculo que tapona el camino de ciertos grupos. No hay duda, sin embargo, de que ellos desean los mismos beneficios, oportunidades y bienes materiales como la mayoría de la sociedad. El racismo es así una barrera esencial para el éxito económico. Si uno está económicamente bien establecido, entonces la ayuda por parte de la ley parece innecesaria.

De otro lado, el estatus económico tiene muy poco que ver con la supervivencia del clan, la nación o la soberanía política. Como la historia lo ha mostrado, aún las más

ricas tribus de indígenas americanos sufren las consecuencias de la negación de su identidad. El remedio para la identidad nacional perdida o para la soberanía individual perdida, no puede ser expresado en términos económicos. En esencia, estar entre los desheredados significa haber perdido su identidad y su herencia. En resumen, es morir en vida.

Los estadinenses que llegaron aquí por consentimiento, no pueden apreciar totalmente estos comportamientos. Después de todo la decisión de abandonar la patria señala la voluntad de transformar su propia cultura. Sin embargo, no hay comparación entre tomar una decisión sabiendo que en un lugar está una patria y una cultura para regenerar, y ser estadinense por conquista, lo que genera un deseo por encontrar sus raíces, como los niños adoptados, quienes son conducidos a buscar a sus padres naturales. Aquellas personas que son estadinenses por coerción mantienen, en alguna parte de la memoria, la cultura original, una memoria que ellos están forzados a explorar y finalmente a imaginar, porque eso es lo que realmente les queda. Para mantener viva su patria, y su propia identidad, los americanos conquistados deben constantemente imaginar lo que pudiera haber sido su historia. En resumen, ellos tienen que mantener viva la noción de "reclamo", eso es lo que tiene que ser. Es el odio y la violencia los que trabajan mejor en tal esfuerzo, y así la propia identidad se vuelve intrincadamente ligada a lo violento, a emociones apasionadas. Tarde o temprano es el sentimiento, que es señal de la preservación cultural. De este modo la resistencia diaria y constante, y la protesta callejera, el evitar la escuela, el permanecer en la reserva, se convierten en el símbolo o en el totem del clan.

Se ha establecido un argumento simple, que es usado para no considerar las soluciones de soberanía y política para los indígenas y los estadinenses conquistados, y es que estas personas no pueden idear una sociedad mejor que la americana. Aún más, desde que ellos perdieron los lazos con su anterior cultura sólo tienen dos opciones: la ancestral que fue interrumpida por la intervención blanca o un sitio en la sociedad, tal como existe hoy. Es singular, sin embargo, rechazar un solución para la víctima de un agravio, sobre la base de que ella no será nunca la misma de antes.

Tal vez el crítico neoconservador más poderoso del actual movimiento de los derechos civiles ha sido Thomas Sowell. El ha sido un elocuente crítico del núcleo de las soluciones del actual movimiento, tales como: "*affirmative*

action", seguridad social, remedios de conciencia racial y análisis. Es un tributo a sus capacidades intelectuales, el que no haya sido retado con éxito por las corrientes de opinión pública de Estados Unidos. En parte su éxito ha estado basado en el hecho que él es un afroamericano por herencia, y no puede haber un vocero más efectivo en el tema del "racismo" que quien con sus propias teorías podría ser la víctima. Para la izquierda, incluyendo aquéllos de la escuela crítica, Sowell se ha convertido en otro de los líderes afroamericanos cuyas acciones y políticas oprimen la comunidad afroamericana; para ellos, él mismo es un racista. Esto puede ser cierto si uno acepta la esencia dogmática de la teoría racial, pero la ampliación de esta esencia, la opresión es primariamente definida por la raza, privilegia a todas las personas de la raza oprimida, con el derecho a hablar con más claridad y sensibilidad que los otros. Así, la teoría de la nueva izquierda ha sacado provecho de tal distinción, la afirmación implícita que las personas blancas no pueden entender, ni están habilitadas para analizar la situación política de los afroamericanos. Privilegiando solamente personas de color, la teoría de la nueva izquierda ha creado un foro para personas como Thomas Sowell y Randall Kennedy.

De sus análisis no se puede decir que estén equivocados, pues se nutren de hechos sólidos en la mayoría de los casos, y se enmarcan dentro del contexto de la teoría racial, como ha sido establecido hasta ahora. Kennedy y Sowell demuestran las limitaciones de la teoría racial, porque es en realidad limitada. Como argumento en la siguiente sección, ellos están bien en su refutación de raza como el medio predominante de la opresión. Sin embargo, ellos y otros críticos de izquierda están errados al asumir que el racismo, particularmente en sus manifestaciones económicas, es la forma predominante de opresión.

II. El Doctor King, Malcolm X y la minoría modelo Cada generación de afroamericanos ha tenido que debatir el argumento del "colonialismo interno" de una u otra forma. El símbolo más visible y reciente de este análisis fue Malcolm X, cuya filosofía ha sido siempre señalada como la antítesis del héroe del movimiento de los derechos civiles con mayor acogida dentro de la mayoría blanca: el doctor King.

Las diferencias entre King y Malcolm X existen más en la mente de la América blanca, que en la realidad. El doctor King fue ciertamente consciente de la colonización interna de los afroamericanos. En realidad su posición sobre Vietnam, -particularmente acerca del uso de soldados

negros para sofocar una lucha nacionalista de los asiáticos-se derivó de la apreciación de las similitudes de la situación estadounidense (en cuanto a las razas). En la práctica, sin embargo, y con el mito del post-asesinato, el doctor King ha sido usado para desarrollar la teoría del racismo económico. Los medios de comunicación retratan el movimiento de los derechos civiles enfocándolo en dos temas: el martirio y la igualdad.

El carácter obligado de la lucha para los estadounidenses blancos, fue la calidad heroica y trágica personificada en el doctor King. Morir por la simple igualdad expresa la sinceridad y la pureza de la búsqueda. Esta búsqueda era entendible para la América blanca, como la voluntad y el querer de los afroamericanos de convertirse en blancos. Así los iconos visuales del movimiento yuxtapusieron escenas de ensoñación de los cincuenta postmodernos: escenas de afro-americanos gastando grandes sumas de dinero con Diners, alumnas afroamericanas en lindos vestidos largos y blancos, guiando pastores alemanes con sus correas o caminando con el ceño fruncido.

El doctor King fue la metáfora por medio de la cual la mayoría fue capaz de visualizar los derechos civiles, como parte de un retrato de Estados Unidos de Norman Rockwell. Su pensamiento indudablemente fue mucho más complejo, fue su sutileza en entender, y explotar a la vez, la sensibilidad americana acerca de la opresión en su nivel más vulnerable: era claramente lo no americano. Si él hubiese vivido habría desarrollado una definición política global del problema. Sus vínculos con Vietnam y los *ghetos*, desequilibraron la élite americana en un nivel mucho más poderoso que su liderazgo en el movimiento por los derechos civiles.

A los ojos del mundo, especialmente a los ojos del Tercer Mundo, fue este entendimiento el que le dio credibilidad internacional, llevándolo a obtener el premio Nobel de la paz. En lo que respecta a la América blanca, aun a los de la izquierda radical, Malcolm X siempre ha empañado la luminosidad de King. Malcolm X tocó un punto muy sensible en la armonía política. Su concepción del nacionalismo amenazaba la unidad de las concepciones políticas americanas. La unidad y los temas sobre la igualdad del doctor King, mejor ejemplificados en su discurso de 1963, tenían cohesión en torno a la noción de que todas las personas en América, los conquistados y los que consentían en ser americanos, debían armonizar en una sola Constitución política americana. Las cuestiones nocivas del racismo estaban en que al abarcar la filosofía del doctor King, éstas eran

fundamentalmente equivocadas, porque violaban la ley de Dios, porque planteaban que debería existir una sola raza, así como que debía existir un sólo Dios.

La difamación de Malcolm X fue tan necesaria como el martirio del Dr. King. El mensaje de Malcolm X fue la ilegitimidad del Estado político de los Estados Unidos, como tal, como en las relaciones con los americanos por coerción, descendientes de africanos.

Las instituciones políticas y económicas de los Estados Unidos se apropiaron violenta y económicamente de los vastos recursos mundiales, para una pequeña población americana. Este imperialismo interno y externo fue planteado, pero no explicado, por el racismo. Este, como la religión, fue el opio para las masas: fue un marco teórico que se necesitaba para lograr la toma de los recursos y privilegios.

Fundamentalmente Malcolm X afirmó la necesidad de reconstruir la nación afroamericana, dentro de los Estados Unidos. No era simplemente la igualdad sino la soberanía individual y de grupo; ésa era la meta legítima para los conquistados en América.

La representación de estas dos prominentes figuras ha sido irónicamente distinta: el Dr. King es entendido y recordado como el que respetaba la ley, mientras que Malcolm X y su nación, como los proscritos, los fuera de la ley. La extensión lógica de los argumentos del Dr. King, la aplicación del principio de protección equitativa, ha venido a ser criticada por personas como Thomas Sowell, como fundamentalmente ilegal. Sin embargo, el mensaje de Malcolm X, (los conquistados en los Estados Unidos tienen los mismos reclamos básicos en cuanto a lo moral y legal, ya que fueron los primeros fundadores de la nación) es un argumento tan fuerte hoy, como lo fue en aquel entonces. Los argumentos de Malcolm X parten del derecho inherente a la autodeterminación, la más básica de las libertades. El intento de formar una nación musulmana negra fue inaceptable para los liberales, porque cuestionaba la legítimidad de los americanos por consentimiento, en cuanto a los derechos, privilegios y propiedades que poseían.

La mitificación y el uso del Dr. King como símbolo de los derechos civiles, tiene coherencia con el intento de representar la lucha por éstos en términos económicos y no en términos políticos. El nacionalismo requiere de independencia y soberanía política. En la argumentación de igualdad se requiere solamente de lástima oculta, o culpa para lograr el apaciguamiento o pacifismo. La legalidad del movimiento no ha sido Malcolm X, sino el icono del Dr.

King. De este modo, la igualdad debe ser inevitablemente debatida en términos de obviar todo lo relacionado con los remedios de conciencia racial.

Como Thomas Sowell lo ha discutido convincentemente, no obstante la necesidad evidente de estos remedios desaparece una vez que las víctimas han tenido éxito económico. El ideal de igualdad es sustancialmente amenazado por estos intentos de afirmación racial. Así, cuando hay prueba de que el marco para el éxito existe alterando el marco histórico dentro de la constitución, es necesario manipular el éxito. Para probar que se tiene éxito económico, Sowell y otros neoconservadores vuelven a la teoría de las minorías modelo, o a sí mismos, quienes son afroamericanos con éxito.

En ambos casos el éxito no enfrenta la existencia del racismo, pero demuestra que el éxito está más ligado a la voluntad individual y el talento, que a un medio represivo. La tesis de Sowell es que el prejuicio de raza es un fenómeno extendido en el mundo, y que es constantemente superado. Empíricamente, él está en lo correcto, salvo en donde quiere responder al reto planteado por Malcolm X para examinar los reclamos políticos y psicológicos legados por la conquista. Sowell encuentra acomodo, particularmente, en el éxito de los chinos en un mundo extraordinariamente hostil, en realidad escenario de genocidio. En su examen, sin embargo, él no distingue entre culturas como los nativos americanos y los afroamericanos, quienes han sido forzosamente separados de su patria y su cultura y aun aquéllos que luchan bajo la dominación extranjera, no lo hacen simplemente por buscar el éxito económico o la aceptación en tierra ajena.

Sowell se concentra más en el querer económico de los individuos, que en la solución de sus necesidades psicológicas, seguido del argumento de que después de muchas generaciones los efectos de la dominación y la violencia deben ser ignorados.

Así, simplemente, él afirma que después de mucho tiempo la gente debe olvidar y seguir adelante con su vida. Los daños causados a los ancestros no son daños causados contra uno mismo; uno elige también conseguir el éxito o sumergirse en el desespero del recuerdo y de la venganza. Teniendo de dónde elegir, uno no puede evadir o trasladar la responsabilidad por el fracaso o el éxito sobre otros, tal como ocurre en la sociedad dominante. No solamente éste es un argumento forzado, sino que es una prescripción sobre cómo cada uno debe, en términos pragmáticos, vivir su vida.

No obstante, ésta es una presunción que ignora prácticamente todo lo que ha sido aprendido en psicología. La voluntad libre es una sutil y probablemente necesaria ficción legal, pero la esencia de la psicología es el estudio de la falta de esta absoluta libre voluntad. Un fenómeno que ha llegado a ser tan poderoso en nuestra sociedad, como las adicciones y la persistencia del síndrome post-traumático del estrés, la insana defensa, el síndrome del ama de casa golpeada, demuestran que la gente no puede simplemente "olvidar" los traumas de la vida, por los cuales estamos regidos, por lo menos parcialmente, por una voluntad que no es totalmente controlada ni conciente. Así, el asumir que los grupos y los individuos tienen la alternativa de vivir sin memoria sería una clase de absurdo. Podría ser útil ser capaz de olvidar el pasado o el dolor y, en realidad, esto sería deseable; pero ésta no es la manera como funciona la mente.

En cambio, la investigación en traumas de largo plazo, como aquellas experiencias de mujeres que han sido víctimas cuando niñas de abuso sexual, muestran que a pesar del poder de la voluntad conciente de suprimir estas experiencias traumáticas, la mente y en realidad el cuerpo, las retienen inexorablemente. El comportamiento adulto es afectado por los traumas de la niñez, en un grado de intensidad que va más allá del aparente daño superficial en el tiempo. Los argumentos de Sowell desatienden el hecho básico de que los individuos y las comunidades tienen memorias virtuales y que éstas memorias son constantemente re-expresadas en la vida diaria. Desafortunadamente, la agobiadora influencia opresora de la "única raza" ha desalentado el análisis y la investigación de los efectos de la conquista en el individuo. Los antropólogos estructuralistas han estudiado por largo tiempo el concepto del totemismo, y, además, la necesidad comunal de preservar el clan. Cuando un sobreviviente del clan no está envuelto en esta problemática y persigue únicamente lo individual, las metas económicas se superponen y se afirman.

III. La conducta de los estadinenses conquistados no puede ser mirada desde el punto de vista de quienes lo son por consentimiento. Los objetivos vitales de los conquistados, siendo discutibles la retención y recreación de la identidad del clan, son ampliamente diferentes de los inmigrantes estadinenses, quienes vinieron a Estados Unidos con el propósito conciente de tener éxito o encontrar alivio a una situación de opresión en sus propias tierras. Entre los conquistados hay una continua búsqueda por reclamar su identidad

original, y así la vida no puede simplemente seguir, hasta que esta búsqueda se termine.

La conquista es, sin duda, traumática, tal vez la más traumatizante experiencia terrenal. Similar a otras víctimas de otras formas de trauma, el comportamiento post-traumático a menudo se manifiesta de manera auto-destructiva, y deliberadamente dañina. Cuando se examina desde la perspectiva de una persona "normal", estas heridas auto-infligidas parecen irracionales, aunque se trate de un comportamiento conciente. Sin embargo, cuando se mira desde la visión del sujeto, el comportamiento es completamente compatible con las normas y conductas de supervivencia. Así, lo dañino y la violencia autoinfligida, a menudo son la expresión y la re-expresión de una necesidad no satisfecha. Los signos de las formas de autodestrucción aparecen porque la violencia contra los agentes reales del daño no es posible. La violencia contra sí mismo, o contra los miembros inmediatos de su familia, es así una elección racional, cuando la expresión inconciente irrumpe o no puede mantenerse concientemente reprimida.

La conducta, para el traumatizado en general, se convierte en un medio de preservación o búsqueda de la renovación del yo pre-traumatizado. La conducta repetitiva, aunque pueda ser autodestructiva, se une intrincadamente al concepto del yo original, que es la persona pre-traumática. El comportamiento se convierte en una fijación, viniendo a simbolizar la identidad de la persona misma. En muchos de los sistemas totémicos existen como símbolos, o vienen a ser el clan mismo.

Estas no son elecciones concientes, pero éstas aparecen inevitablemente cimentadas por un poderoso vínculo. El yo debe mantenerse vivo y la mente organiza los símbolos o totems que vienen a representar esa vida. Si ese símbolo es amenazado, la persona empieza a creer que su vida misma está implicada en esta amenaza.

En estos términos, para las comunidades de estadinenses conquistados, la existencia de su cultura original continúa bajo formas de resistencia simbolizada por la no cooperación y por la no participación en elecciones. La comunidad de fuera ve y juzga ese comportamiento con sus propios parámetros. Internamente, las comunidades conquistadas y traumatizadas exhiben un comportamiento similar al de personas traumatizadas en otras situaciones. En muchos casos no son concientes de la fuerza de ese comportamiento, la fuente de esta conducta, o su significado más profundo entre sus propias vidas. En realidad, probablemente, ellos están interpretando su propio com-

portamiento, persistente y continuo, de la manera como ha sido sugerido por la comunidad externa. Las investigaciones en traumatizados han sido bien limitadas al período de vida y supeditadas al inmediatismo.

De esta manera, es difícil valorar el efecto del trauma en la infancia del traumatizado. Más aún, hay suficiente evidencia de que la conducta destructiva es repetida en las siguientes generaciones y en las subsiguientes. La conducta señalada, que persiste sobre todo el período de vida del padre, puede ser internalizada por el hijo. Dentro de la experiencia de sujetos que se identifican a sí mismos como personas conquistadas, podría parecer probable que la tarea de preservar la identidad del clan, a través de la resistencia, se convertiría en una tarea intergeneracional de la comunidad. Así, las fuerzas que motivan a un joven palestino a lanzar una piedra, o aquéllas que mueven a un niño en Irlanda del Norte a burlarse de los soldados británicos, no están formadas de las experiencias del niño como individuo aislado, sino que son el producto de la autoidentificación, desde niño, con una comunidad determinada. La comprensión de esta conducta como simbólica y totémica, es esencial para comprender las acciones de las personas y de las comunidades que se sienten sitiadas. Tales grupos o individuos tienen en el nivel inconciente la conciencia de una tarea que no ha sido llevada a cabo: la necesidad de resolver o complementar alguna experiencia antes de poder continuar con la vida tal como aparece. Así, la conducta persistente, que es disonante con la aceptación o el éxito en la sociedad externa, es un medio de señalarse y recordarse a sí mismo que hay tareas que no están terminadas.

Sowell implícitamente plantea el interrogante "¿por qué la gente simplemente no olvida?" De un lado, la respuesta no es algo sobre lo cual el individuo ejerza completo control. La fuerza que guía la conducta persistente, a menudo en detrimento de la supervivencia de la sociedad en general, está basada en la conducta de la sobrevivencia. Exteriormente, la máscara que es adoptada en la existencia diaria en la sociedad, representa la negación del verdadero yo, un yo que no puede emerger a menos de que ciertos traumas y tareas sean resueltos.

El individuo mantiene esta disonancia tal vez por un estado constante de infelicidad, porque renunciar y olvidar sería el equivalente a una forma de muerte. En este sentido, el bienestar económico no le resuelve al individuo la búsqueda de reafirmar su propio yo. Esto podría explicar la gran diferencia entre experiencias de minorías, unas de las cuales son estadinenses por elección y aquéllas que lo

son por coerción. Aquéllos que vinieron a los Estados Unidos, lo hicieron sabiendo que lucharían con el problema de la identidad. No obstante, existía la elección de embarcarse en este reto, y era una elección, en muchos casos; sin embargo, esto fue haciéndolos concientes de los difíciles problemas que enfrentarían.

Por otro lado, dejar la patria fue una expresión de descontento con alguna faceta de la vida que llevaban allí. En ese sentido, los inmigrantes no eran personas que estuvieran unidas al concepto del yo o al concepto de comunidad, a pesar de los acontecimientos. Sobre todo, la decisión de salir reafirma el sentido de la autodeterminación, no importando el riesgo de la empresa. Finalmente, aquéllos que salieron para venir a Estados Unidos contemplaban la posibilidad de volver, claro está, después de tener éxito en el nuevo mundo, o de irle peor que en su país de origen.

Para aquéllos que vinieron por otras razones diferentes a las religiosas, la patria aún los espera. Lo más importante era existir y continuar existiendo, reconociendo que la fuente de identidad de la comunidad para el inmigrante estaría siempre allí.

Así, aquéllos que salieron han alcanzado firmeza en su sentido del yo. Tal vez ellos no encajaron, pero si lo lograron fue un encaje hecho por ellos mismos, y así el partir fue un ejercicio de poder sobre sus vidas. Aquéllos que partieron por razones económicas, tenían conciencia de quiénes eran ellos mismos, su voluntad de salir fue el deseo de preservar y proteger ese yo.

Muchos tenían la esperanza de volver, así el espacio en el nuevo mundo fue pensado para preservar el yo como se conocía en la comunidad original.

El conocimiento, la manera por la cual los estadounidenses por consentimiento vinieron al nuevo mundo, debe ser contrastado con la experiencia de los conquistados. En muchos casos la noción del yo y de lo que es comunidad, fue violentamente destruida también por conquista militar o esclavización. Hubo comunidades que no se arriesgaron a venir al nuevo mundo. Más aún, éstas fueron comunidades para quienes la americanización no ofreció alternativas. No había opción de volver a su patria, ya que sus tierras fueron blanco de la ocupación estadounidense. La derrota y la esclavitud significan la completa destrucción de la identidad del clan, un problema que los nuevos inmigrantes estadounidenses no confrontaron.

De este modo, no sólo hay una génesis violenta del comportamiento post-traumático que existe entre los conquistados, sino una comunidad consciente de que la identi-

dad del clan ha sido destruida. Por tanto el comportamiento de la tribu, complicado por existir en un ambiente hostil, se concentra en la supervivencia, no en el yo en el sentido físico, sino en la identidad de sí mismo. El comportamiento en el nuevo territorio debe ser codificado y descodificado, en términos de la aceptación inconsciente del fin de la identidad original, la muerte literal de la herencia de uno. La diferencia entre la experiencia de los estadounidenses por consentimiento con la de aquéllos que fueron conquistados, puede ser explorada a través de la voluntad de luchar y morir por los Estados Unidos, o en la voluntad de abrazar la asimilación. Fue este aspecto tan sensitivo en el pensamiento de Malcolm X, lo que más desequilibró a la mayoría de los Estados Unidos. El se opuso a luchar por los Estados Unidos, no porque fuera pacifista sino porque no era su patria.

De otro lado, los nipón-estadineses, que lucharon en la segunda guerra mundial, lo hicieron para probar que ellos eran estadounidenses, y en realidad lo eran en términos de su ciudadanía, y la similaridad en su experiencia con otros grupos étnicos inmigrantes estadounidenses. Así, ellos pelearon con una pasión que no podía ser adquirida, como cuestión histórica, por otras personas de color para quienes su asentamiento en América era el resultado de la coerción.

Desafortunadamente la tenacidad de los calmados estadounidenses, así como la de los nipón-estadineses, ha sido usada para minar los reclamos políticos de los estadounidenses conquistados. No sería racional ni esperado por aquéllos que no creen que ellos son verdaderamente estadounidenses, sacrificarse así mismos por una nación como ésta. Ciertamente no se hubiera esperado que los nipón-estadineses hubiesen luchado valientemente por el imperio japonés en la segunda guerra mundial. La apariencia de ser japonés, como la apariencia de ser estadounidense, para los afroamericanos o nativo-americanos, no es prueba concluyente de que uno se identifica así mismo con la apariencia.

IV. La persistencia del racismo

No hay duda de que el racismo existe en los Estados Unidos. En realidad el racismo es tan penetrante, que la hostilidad política a las verdaderas exigencias de los estadounidenses conquistados es expresada como racismo que circunda a todas las personas de color. La existencia continuada del racismo, así como su perpetuación como problema, es necesaria para la preservación del estado político estadounidense. El racismo confunde la distinción que se debe hacer entre las exigencias de los estadounidenses por consentimiento

y los conquistados. Así, la prominencia del racismo como problema sirve a los propósitos de la mayoría dominante de estadinenses por consentimiento. La preocupación por la raza evita la legitimación de soluciones que profundamente cambiarían a los Estados Unidos, como lo sería la devolución de las tierras y la soberanía a las comunidades conquistadas. La tolerancia del racismo, en lugar de hacer el análisis de la soberanía, ha hecho de la raza y el color el foco apropiado para el odio en los Estados Unidos.

Originalmente la estructura de la sociedad fue determinada por la religión. Si embargo con el fin de la esclavitud, después de la guerra civil, había una lenta pero consciente necesidad de limitar las soluciones ofrecidas a los esclavos anteriores a discretos premios económicos. La moral equivocada de la esclavitud, no estaba regida por el pago de bajos ingresos, fue así como las reformas más fundamentales fueron impensables, y murieron en manos de Jim Crow.

Cambiando el marco de la discusión de la moral equivocada de la esclavitud y la conquista, para el cual existieron soluciones en la ley internacional al problema del color, no obstante la política estadinense creó el mecanismo por el cual la víctima podía ser culpada. Primero, en algún sentido, era su culpa el ser negro esto significaba que en una sociedad, que era por norma blanca, la responsabilidad de superar el estigma de la esclavitud reposa única y exclusivamente en la persona de color. Segundo, enmarcado en términos de barreras raciales hacia la igualdad, el pensamiento político se concentró simplemente en definir el momento en el cual la igualdad suficiente fuera lograda. En resumen, exponer de nuevo el problema como racial y el lograr oportunidades iguales de ser blanco, pone un tiempo límite a las obligaciones de la sociedad en general, para no hacer nada. Tercero, la definición de esclavitud como una cuestión racial sirve para explicar el genocidio contra los indígenas. El conflicto es visto entre razas y no entre naciones.

Los Estados Unidos evitaron lo legal, particularmente la ley internacional de normas que condenarían la apropiación de un territorio soberano. Si se vieron forzados a elegir, era más fácil admitir o esconder el genocidio contra los nativos americanos, como la afirmación del destino manifiesto de un pueblo superior. De este modo el hecho de llegar a conquistar y anexar, por alguna definición legal, fue recontextualizado, como una reubicación de los pueblos allí establecidos. Cuarto, la era de post-guerra civil fue el comienzo de la expansión estadinense a través del mundo. El imperialismo estadinense a lo largo del mundo, tomó única-

mente forma económica. Cuando se critica como racismo los valores normativos, la autodeterminación y la soberanía pueden ser ignoradas. Así, la explotación de los obreros en Honduras por una corporación estadounidense fue hecha con todas las normas "legales". Si en algo hubo equivocación, fue en la disparidad de oportunidades y en el pago y las pesquerías para los trabajadores de una raza y el consumir para la otra raza.

Viendo las políticas mundiales y describiendo las implicaciones extranjeras en términos de raza, la noción de un pueblo superior compartía la democracia y la riqueza y prevalecían como política dominante. La superioridad de los estadounidenses fue vista como algo seguro en los años cincuenta, por la penetrante influencia de la cultura comercial del país. Así, el discurso político se concentraba en la soberanía de las naciones que fueron a menudo invadidas o arregladas para sostener regímenes amigos, cuestión que fue ignorada o vista como irrelevante. De esta manera, la política exterior e interior imponía la raza a la exclusión de una comunidad soberana, permitiéndole a Estados Unidos el beneficio de asumir que todos deseaban obtener el estatus de estadounidense blanco.

Aun desde que lo racial es un error, solamente cuando la gente no "tiene" igualdad, el dinero o la riqueza económica fue la solución apropiada a los problemas externos e internos. Sin embargo, a la vez en las expresiones internas y externas, los Estados Unidos que son despreciados, no son los Estados Unidos que ofrecen, que dan, sino los Estados Unidos que niegan la dignidad y legitimidad de la otra gente.

Los Estados Unidos siempre han sido envidiados por su habilidad para producir y manufacturar. De esta manera los Estados Unidos han logrado fabricar una solución a sus problemas políticos con los estadounidenses conquistados. Así no haya duda de que esta es una solución insatisfactoria, es el comprender que las personas de color solo han tenido éxito económico mucho después.

Finalmente, la mayoría se ha aproximado a la necesidad de reconstruir la cultura original de los conquistados de un modo material. Primero, a la cultura no-estadoinense le es negada alguna legitimación, desde que no es posible proveer los estándares materiales de vida que existen para la mayoría de los blancos. Segundo, ellos imponen un relevancia opresiva a los símbolos materiales, de manera de que si un navajo tiene un camión, él lo ha adquirido a la manera estadounidense y ha optado por la estadounidense y las formas estadounidenses. Así, la cultura a la manera anti-

gua puede continuar, re-expresada en los términos materiales de la sociedad de hoy.

De este modo, si los hawaianos usan un camión, de la misma forma en que las comunidades comparten una canoa, demuestran que la comodidad fue siempre irrelevante para la evolución de la cultura. En realidad, si no hubiese sido por la intervención estadinense en su soberanía, los hawaianos solos, usarían camiones pero a su propia manera.

Conclusión El consenso del pensamiento político estadinense ha tratado el problema de la conquista, como si fuese racial. Haciendo esto, los reclamos políticos de los conquistados han sido minimizados. Una vez que el éxito se ha alcanzado, la obligación de ser iguales, que es la habilidad de superar las barreras raciales, se acaba. Así, el éxito del modelo minoritario, o el éxito de la clase media negra, señala el fin de la responsabilidad. La persistencia de la subclase refleja el carácter imperfecto y la falta de iniciativa. Sin embargo, como las víctimas del trauma en otras situaciones, los estadinenses conquistados persisten en retener su identidad comunal original. A través de las generaciones estas señales de comportamiento se convierten en una manera de vida en sí mismas, mientras que la fuente original puede ser suprimida u olvidada. Distinto a los inmigrantes estadinenses, lo mismo que para los estadinenses conquistados, no pueden aceptar la nueva identidad sin alguna reconstrucción o tributo al yo original. En muchos casos está más allá de la voluntad del individuo el desear esta conducta. La vida será vana o algo menos sin la solución personal de este problema. Es el problema, después de todo, de sí mismo, de saber realmente quién es uno. Es una búsqueda que no puede ser satisfecha desde la acumulación de bienes, o el estatus, o el prestigio. Simplemente rendirse, como el mundo exterior lo exige, sería permitir la muerte de uno mismo.

Como la sociedad estructuró a su alrededor problemas de raza, la violencia dirigida a reprimir las exigencias y reclamos políticos de los desheredados ha sido puesta en términos de lo blanco y lo no-blanco. Así es la toma de tierras y el poder de los que manejan los medios más profundos de la sociedad blanca. Los empleos y el bienestar se convierten en símbolos substitutos de la incertidumbre, como sea que el asunto de la restauración y reparación será tomado como su fin lógico. Así, las personas de color, ya sean conquistadas o no, vienen a ser los blancos en la sociedad, generando tipos de persona que en su experiencia

diaria llevan marcada similitud. De esta manera los chinos en el barrio chino pueden descubrir su situación y sus rudas experiencias, como las personas en un *ghetto*. La violencia de la discriminación puede ser infligida sobre los hispanos, cuyos padres son la primera generación de inmigrantes de Centroamérica o de los indios hispanizados en Nuevo México. Los Estados Unidos permiten la ignorancia en la sociedad para resolver los problemas que presionan su interior. De este modo la raza es vista como un error de la clase baja blanca, de los obreros blancos, y hasta de un alumno de colegio que no puede distinguir un científico chino de Beijing de un nipón-estadinense de San José. El deseo de la élite, no obstante permitir esta práctica, puede ser solamente el resultado de la intención de que todas las personas de color deban vivir en un constante estado de terror.

Así, la protección blanca, la continua negación del poder y de la soberanía de uno mismo es el mensaje principal. Los conquistados no tienen el poder para cambiar fundamentalmente un medio de constante terror diario. El escapar se predica como lo apropiado, esto significa actuar y vestir como blanco. La preocupación por la raza garantiza que la supervivencia será vista en estos términos, antes que examinar las fuentes de su ineficacia. La disminución del terror es el obsequio que los conquistados van a recibir hasta que sus reclamos políticos sean abandonados.

El discurso legal y político ha sido arreglado de tal manera que es inconcebible aun hablar acerca de remedios políticos para los conquistados. La ley de propiedad es guiada supuestamente por un interés de "confianza" neutral (lo cual implica que el problema nunca podrá ser desenmarañado). De este modo los remedios políticos se obtienen claramente. Si éstos se pueden obtener por la nación lituana, son de la misma manera susceptibles de consecución para los estadinenses conquistados. El derecho a esta decisión, no obstante, es solamente para los desheredados. La reconstrucción de la identidad y la comunidad cultural será explorada en un artículo adicional. Sin embargo es apropiado discutir aquí la solución política al separatismo.

El separatismo, que es la apropiación de áreas de producción, por organizaciones o conferencias limitadas a personas afroamericanas, o nativo-hawaianos, toca la médula de la dualidad político-racial. El separatismo es de por sí equivocado porque produce racismo, es racista en sí y niega a la sociedad toda una oportunidad de "conocerse" entre sí, y eventualmente unirse. Cuando se define en

términos políticos, el separatismo es el derecho político de los desheredados y el derecho de estar juntos como grupo o clan al que le fue arrebatada su soberanía.

Fundamentalmente es la noción que cada individuo y el grupo han conservado la facultad de decidir (otros no han dicho) quién es miembro del clan o nación. Así, esta es una afirmación de soberanía, para efecto de negar el poder que la mayoría blanca tiene, como ellos lo harían al confrontar un pueblo soberano en su territorio.

En resumen, la soberanía individual es el poder tomar decisiones, ya sean objetivamente "razonables" u ofensivas a los foráneos, como conducta de esa comunidad. La soberanía es así el poder de hacer elecciones, ya sean buenas o malas y afrontar las consecuencias. De este modo el separatismo es el reclamo de poder, ya sea consentido o no, ya sea moralmente bueno o malo, o permitido por la sociedad dominante.

De manera similar, la persistencia de varias formas de conducta de la subclase, por ser este comportamiento que los envuelve, que los identifica, son juzgadas por la sociedad dominante como una expresión de soberanía personal e individual. Gran parte de esta conducta es nociva, tanto para sí mismo, como para los otros, pero la expresión continua de tal conducta, no es irracional, es la confirmación de que la realización y el ejercicio de la soberanía personal significa más que el éxito en un medio hostil.

Finalmente, el acto de separación de la sociedad dominante es absolutamente necesario para reclamar la autonomía propia. Sólo creando "sitios seguros" donde los conquistados puedan expresarse a sí mismos, sin la reprimenda o la reinterpretación de la sociedad dominante y conquistadora. Puede ser éste el más pequeño progreso en recuperar el yo, la autonomía propia. Si este proceso no comienza (no es una cuestión de elección de conciencia), nunca desaparecerá la persistencia de la memoria del clan original. Cada generación producirá un Malcolm X, porque las semillas de la verdad yacen en la inolvidable e inflexible exigencia de rememorar y reconstruir el ser uno mismo, el verdadero yo autónomo.

Este comportamiento no está limitado únicamente a los conquistados. En realidad la sociedad moderna niega y aliena el "yo", también para dominar.

Quienes se identifican con los conquistados, han sido socialmente retomados como los conquistados constructivamente. Así, el yo que exige liberación, dentro de los conquistados, es una poderosa y verdadera fuerza. La historia en tiempos de paz o de guerra demuestra el poderoso

impulso que existe por retener y preservar el clan. A nuestra sociedad no le será permitido descansar mucho, en tanto estos problemas continúen sin resolver. Así como la angustia de los veteranos de Vietnam al tratar de ignorar los errores cometidos durante la guerra, a Estados Unidos nunca se le permitirá olvidar los daños políticos soportados por quienes fueron conquistados. Así la supervivencia del clan requiere de la continua inflicción de alteración, de desarreglo en la vida diaria. El finalizar las alteraciones o disturbios hacia la sociedad dominante de las formas de resistencia de los conquistados, significaría la extinción de esas comunidades.

Apéndice

Un ejemplo de raza que sustituye al nacionalismo

Un reciente conflicto en Hawaii, ilustra el punto que el racismo como marco teórico reubica los reclamos políticos y culturales de los nativos hawaianos y justifica la continuación de la ocupación de Hawaii por personas no-hawaianas.

Hace pocos meses un estudiante blanco de pregrado de la Universidad de Hawaii llamado Joey Carter, escribió una carta que apareció en el periódico de la escuela, llamado *ka leo* [la voz], en donde expresaba la angustia sobre lo que él llamó "el golpe caucásico", y afirmaba que el racismo no es exclusivamente un empeño blanco.⁴ El también expresó su incredulidad al ser considerado un extranjero en Hawaii, preguntando en efecto si él era un "Haole", es decir en términos hawaianos un "extranjero", pero este término había sido utilizado para referirse a los caucásicos, (como opuestos a los asiático-estadineses).⁵

4. Ver *New York Times*, "Rara tormenta racial irrita una sociedad mezclada". Diciembre 26 de 1990, columna 1, p. A 20.

5. Ver *New York Times*, "Rara tormenta racial irrita una sociedad mezclada. Diciembre 26 de 1990, columna 1 p. A 20.

Afirma: Algunos de los contenidos de la palabra hawaiana 'haole', pronunciada (*how-lee*), que originalmente significa extranjero, pero que ahora es ampliamente usada para significar caucásico. El señor Carter afirma que la etnia hawaiana la usa peyorativamente. En su carta la señora Trask decía: 'Sólo los recién llegados se resienten, porque ellos no han tenido experiencias como minoría numérica'. En las conversaciones diarias, muchos caucásicos en Hawaii se refieren a sí mismos y a otros blancos como 'haoles'. La palabra se convierte en un peyorativo,

La profesora Haunani Kay Trask, directora del Departamento de Estudios Hawaianos, respondió a esta carta en una subsiguiente edición del periódico escolar, estableciendo que sí, efectivamente, era él un extranjero, y que si no le gustaba esa designación, debería volver a Louisiana. En un editorial de media página, afirmaba que como caucásico en Hawaii, el señor Carter se estaba beneficiando de los "bienes robados", y que él no podía escapar a la cadena de responsabilidades de los actos cometidos por los Estados Unidos, de los cuales él ahora se beneficiaba. Finalmente se le dijo al señor Carter que si él no quería ser apodado "haole" debería volver a Louisiana:

En este deforme e infantil lamento, el señor Carter hace gala de su intencional ignorancia del sitio donde se encuentra (en mi país nativo Hawaii) y también se olvida de quien es él (un americano "haole"). Por supuesto sus afirmaciones son poco ingeniosas. Si al señor Carter no le gusta ser llamado "haole", él puede regresar a Louisiana. Los hawaianos ciertamente nos beneficiaríamos de tener menos "haoles" extranjeros en nuestra tierra. De hecho la United Airlines [Aerolíneas Unidas], tiene docenas de vuelos al continente de los Estados Unidos todos los días, señor Carter; ¿por qué usted no toma uno?⁶

Esta carta y el rechazo de la profesora Trask a retractarse de lo dicho, ha creado una controversia candente. Supuestamente herido y agobiado por esta sanción pública, el señor Carter volvió a Louisiana, retirándose de la Universidad de Hawaii; él más tarde admitió que había regresado a su tierra natal, por razones diferentes a esta sanción pública. Sin embargo hubo una amplia reacción de la comunidad, especialmente de los blancos, pero en menor grado de las personas de color, incluyendo asiático-estadounidenses y algunos hawaianos.⁷ El Departamento de Filosofía votó como tal para recomendar sanciones, incluyendo el

decía un caucásico, solamente cuando ciertos adjetivos le son añadidos."

6. Ver Trask, "Caucásicos son haoles", *Ka Leo* el periódico de la Universidad de Hawaii.

7. Ver *New York Times*, "Rara tormenta racial irrita una sociedad mezclada". Diciembre 26 de 1990, columna 1 p. A 20. "Pero los miembros de varios grupos étnicos han argumentado que la señora Trask ha sido no Hawaiana al propiciar estos problemas con tal vehemencia. La manera hawaiana, dicen ellos, es ser gentil, prudente y paciente. La señora Trask respondió: 'yo no soy suave, yo no soy dulce, y yo no quiero más turistas en Hawaii'."

posible despido de la profesora Trask.⁸ El problema fue debatido en el seno de la facultad. Una carta recomendando sanciones, fue hecha circular dentro de la facultad en la escuela de derecho.⁹ "Mientras que usted puede gozar de algunos derechos de libertad de opinión,¹⁰ usted violó su posición como profesora y administradora en un acto público de racismo. No tiene el derecho de decirle a nadie que se vaya a su casa. Todos somos inmigrantes aquí, aún los

8.El señor Carter fue estudiante del Departamento de Filosofía. Ver *New York Times*, "Rara tormenta racial irrita una sociedad mezclada". Diciembre 26 de 1990, columna 1, p. A 20.

9.Decía en efecto: "Es difícil analizar este lenguaje, como algún otro discurso de odio racial. Yo estaría molesto con esas palabras, si vinieran de cualquier fuente educada, pero éstas no venían de cualquier fuente, éstas venían de nuestra Universidad, portando el nombre de 'Haunani Kay Trask', directora del Centro para Estudios Hawaianos...Algunos han tratado de excusar esta infracción del comportamiento de las normas de la facultad, levantando la bandera de la primera enmienda al amparo de la libertad académica. Así el problema real, no tiene nada que ver con la libertad del discurso o la investigación académica. El problema es moral, ético y de valores fundamentales." La carta de los miembros de la Universidad de Hawaii, de la facultad de derecho fue enviada al presidente de la Universidad. Así se llegó a establecer: "Por esto la señora Trask debe ser censurada y removida de su cargo como directora del Centro para Estudios Hawaianos. El hecho de que su discurso es odioso y racista es claro e incontrovertible, y su significado es patente". La profesora Trask respondió a mi colega afirmando que él también (él es de California) debería considerar salir de Hawaii y que debería estar consciente de que uno de nuestros colegas recientemente escribió una amplia nota exonerando de sanciones públicas "al discurso odioso" de los oprimidos. Ver Matsuda, "Sanciones Públicas por discurso racista", 87 MICH, 1990.

10.Ver cartas al editor, en *El Anunciador de Honolulu*, Noviembre 10 de 1990, por Larry Laudan, director del Departamento de Filosofía de la Universidad de Hawaii. "La profesora Trask nos acusa de macartismo, intentando suprimir los puntos de vista. Esto es falso. Nosotros apoyamos su derecho a expresar sus apreciaciones, aunque éstas sean controvertidas. Pero esto debe ser hecho de manera compatible con la libertad académica de otros y la responsabilidad de su posición. El abusar de nuestro estudiante, como ella lo hizo, fue algo inapropiado para un miembro y administrador de una facultad universitaria. Pedimos que ella sea reprendida y fuertemente desalentada a transgredir la frontera del ejercicio de su propia libertad, lo cual es compatible con sus responsabilidades profesionales y aquéllas que no lo son. Esta carta es la acción unánime de 16 miembros del Departamento de Filosofía de la Facultad".

hawaianos.¹¹ Hawaii no sería otra cosa que un montón de estiércol, si no fuera por la llegada de la gente blanca y los asiáticos.¹² Nosotros debemos dejar de lado esas diferencias históricas del pasado, nada se puede hacer ahora.¹³ No hay ninguno que viva hoy que sea responsable de los males causados a los hawaianos... ¿por qué no regresa usted a Polinesia?"¹⁴ No es muy objetivo el extenderme en la vasta cantidad de ignorancia histórica que existe entre la pobla-

11. Ver cartas al editor en el *Ka Leo* (periódico de la Universidad de Hawaii), por Charles J. Edward IV, miércoles 26 de septiembre de 1990: "En ensayo de la señora Trask me ha tocado una cuerda muy sensible; así como la señora Trask, yo considero a Hawaii como mi hogar y estoy profundamente interesado en su futuro. De manera diferente a ella, sin embargo, mis antecesores llegaron aquí en barco de vapor en este siglo, y no en canoas. En un período anterior en que los hawaianos eran inmigrantes de una clase. Las islas hawaianas tenían animales nativos y flora, la cual siempre fue alterada por la llegada del ser humano a sus orillas. Las islas no discriminaron a nadie y las especies extrañas, tales como el *Homo Sapiens*, florecieron aquí. Nosotros nunca sabremos cómo hubiera sido la isla si los polinesios no hubieran llegado aquí antes de los caucásicos."

El reclamo que "todos somos inmigrantes", ignora el hecho crítico que de dondequiera que los hawaianos hubiesen sido inmigrantes, no tiene que ver con sus reclamos políticos, basados en la anexión de la soberanía de Hawaii por los Estados Unidos. En realidad, un reclamo como éste incrementa el número de personas de ciudadanía hawaiana (hawaianos o haoles), no simplemente el grupo racial de hawaianos.

12. Ver cartas al editor en *El Anunciador de Honolulu*, sábado 10 de noviembre de 1990, por Robert B. Rogers, sargento mayor del Ejército de los Estados Unidos: "La gente que profesa ser legítima propietaria de esta tierra, tiene mucho menos respeto por ella y por sí mismos, que ningún otro grupo de personas que yo haya visto; estoy de acuerdo con la profesora Trask en que los blancos deben irse; deben sacar lo militar, lo turístico y su condición de Estado y dejar esta roca al océano, para que la gente lo convierta en el más grande depósito de basura en el mundo."

13. Ver cartas al editor, *El Anunciador de Honolulu*, 10 de noviembre de 1990, por Mary H. Samudio: "No creo que en el más allá exista un alma viva blanca o café, responsable por la adquisición de Hawaii por parte de los Estados Unidos, ni creo tampoco que todos los blancos deban salir, no importa quién lo sugiera. ¿No sería mejor para nosotros trabajar unidos por nosotros mismos y nuestro maravilloso Estado?"

14. Una carta dirigida a la profesora Trask afirmaba: "Si a usted no le gusta, ¿por qué no vuelve a Polinesia?", errando al señalar que obviamente, Hawaii es Polinesia.

ción no-hawaiana de Hawaii.¹⁵ Los hechos bien conocidos acerca de la conquista de los hawaianos vienen a ser fácilmente eludidos cuando la raza es la forma de opresión.¹⁶ Si

15.El hecho es que Hawaii es nuestra patria, fue una nación en la cual, a pesar de la existencia de un tratado de amistad y reconocimiento, fue anexada por los Estados Unidos, por una acción unilateral del Congreso, en 1893. No hay un acto igualmente deshonoroso al violar la integridad y soberanía de una nación hermana en la historia de los Estados Unidos. En realidad, el señor Carter, como parte de cualquier otro grupo nacional o étnico en Hawaii, tenga algún otro sitio, como Louisiana para llamarlo su hogar y tomar en cuenta sus tierras ancestrales. A los hawaianos les ha sido negado el derecho político de ocupar y gobernar por sí mismos su propia nación.

16.El uso de la raza es crítico en el contexto de los derechos de los hawaianos; desde la anexión, fue acompañado por distintos privilegios extendidos a los hawaianos, como habitantes de las islas en el período de la anexión. Ha habido una resistencia a esos derechos como semejantes a las detestadas "preferencias raciales", las cuales son objetables hoy a los neoconservadores. El énfasis en la raza en términos de estos derechos es equivocado; estas preferencias estaban dirigidas a aumentar el número de aquellos ciudadanos (de cualquier raza) a quienes les fue negada su soberanía por los Estados Unidos. La existencia de estos derechos fue crítica para la aceptación estadounidense de la equivocación que se sabía se estaba cometiendo en la anexión, sin un plebiscito público en Hawaii. Un examen de los archivos públicos y del Congreso indican que la anexión de Hawaii fue una angustiosa y amarga lucha de compromiso, mientras los anexionistas prevalecieron, al final prometieron dejar alterado, tanto como fuera posible, el sistema básico legal y la vida diaria de los ciudadanos de Hawaii. A cambio de esta promesa, los anexionistas lograron sus metas políticas: una base militar en medio del Pacífico y la advertencia de que Hawaii no fuera a caer bajo la influencia de otro poder. Los anexionistas no tenían necesidad de negar con toda la pompa los derechos políticos y legales de los anteriores ciudadanos hawaianos. La adquisición de la "almeja" política de Hawaii era el deseo de los anexionistas. La soberanía de los Estados Unidos aseguró la prioridad de influencia por parte de otros gobiernos sobre las islas. Aún más, una vez que las tierras para las bases militares se separaron, el territorio fue dejado en manos de los revolucionarios. Basados en la promesa implícita del derrocamiento de la Monarquía, la vida política y económica de Hawaii permaneció básicamente inmodificada. La custodia especial sobre las tierras públicas fue así una parte implícita de la decisión congresional de anexión. Tal acuerdo, por supuesto, no mitiga ni anula la ilegalidad de la anexión. Tampoco refuerza los términos explícitos en que dicho acuerdo establece la aceptación del acto encubierto por parte de aquéllos que estaban errados. Al contrario, a los beneficiarios del Acta se les

la opresión de los nativos hawaianos es vista como un problema de raza, se le da un escape al opresor.¹⁷

Como tal, el debate se ha centrado, desafortunadamente, en las libertades de la Primera Enmienda, que plantea el privilegio de los oprimidos a responder con un "discurso de odio".¹⁸ Esta caracterización ha hecho que el problema de la reivindicación hawaiana de soberanía sea incluido en una discusión relativa al cambio de la violencia racista o el "discurso de odio", por una reformulación que los beneficie a ambos: a la nueva derecha y a la nueva izquierda.¹⁹

ha negado el derecho de reforzar estas cláusulas, y los Estados Unidos se han negado a demandar, a pesar de la evidencia de una clara negligencia. Ver Osborne, *Empire can wait: American Opposition to Hawaiian Annexation, 1893-1898* (1981).

17. Aun la profesora Trask ha asumido su propia defensa, basada en el mantenimiento del racismo en los Estados Unidos, contra las personas de color. En intervenciones posteriores a su artículo original y como respuesta, la profesora Trask ha definido la opresión enfrentada por los hawaianos en su propia patria, como racismo. Ver Trask "Los caucásicos con haoles". *Ka Leo*, septiembre de 1990. Para el racismo, este es un sistema de poder en el cual un grupo identificado racialmente, domina y explota a otro grupo identificado racialmente, con ventajas para el grupo dominante. Las personas de color en los Estados Unidos no tienen suficiente poder para dominar y explotar a los blancos. El odio y el miedo que la gente de color siente por los blancos, está basado en esta desagradable historia que el señor Carter pretende presentar como excepción individual y la cual él mismo se rehusa a reconocer. Es por autoprotgerse y autodefenderse que nosotros y la gente de color sentimos hostilidad hacia los extranjeros (haol). Al contrario de lo que cree el señor Carter, esta hostilidad no es un "ataque" contra los haoles: este inteligente sentido político es herencia de nuestra profunda herida producida por los haoles.
18. Sólo dentro de un marco de visionar la conquista de Hawaii como un acto "racista" y no político ni jurídico, se pueden ver los planteamientos de la señora Trask como expresiones de "odio", en oposición a las descripciones históricas. Tratando de defender sus comentarios sobre la base de un discurso de odio excepcional para los grupos oprimidos, se sustituye la esencia de sus reclamos, que tienen un mérito sustantivo.
19. El remedio último finalmente involucra la cuestión de la "identidad nacional", para todos y cada uno de los grupos de desheredados. Dado que sus reivindicaciones minan la misma legitimidad de los Estados Unidos y su sistema jurídico, las reivindicaciones de los desheredados se han dejado de lado. El sistema legal se convulsiona violentamente, tratando de explicar la lógica de la conquista. Las personas que simpatizan con el movimiento por

Para la neoderecha, la caracterización de la controversia como "discurso de odio", la convierte en un caso fácil.²⁰ El discurso de odio se puede absolver como un ata-

los derechos civiles desapruaban la devolución de las tierras a los indígenas o son indiferentes al ignorar lo que se puede hacer en relación con las naciones que fueron destruidas. Estos son los Estados Unidos liberales y conservadores. Igualmente amenazados por los reclamos políticos de los desheredados. Así, el sistema de ideas de "raza", ha servido como propósito útil, al desviar la atención de los problemas más sensibles al sentido estadinense de legitimidad.

20. Como discurso de odio, las reivindicaciones políticas de los hawaianos salidas a la luz con el escándalo Trask, pueden ser absueltas como la irrupción de la esclavitud económica. Así, el remedio apropiado, si se ofreciera alguno, sería la paridad económica para los haoles. Esta es una posición cómoda para los neo-conservadores, porque se asume que una vez que los hawaianos obtengan relativo éxito económico, cualquier descontento con el orden social se puede ignorar.

Los neoconservadores como Thomas Sowell han argumentado, persuasivamente en ese sentido. Centrarse en la raza es esencialmente otorgarles el campo de juego, admitiendo el efecto que la necesidad de desconocer cualquier reclamo hawaiano desaparece una vez que la víctima ha tenido éxito económicamente. Para probar la posibilidad de éxito, Sowell y otros neo-conservadores vuelven al modelo de las minorías o de ellos mismos, quienes son ejemplos exitosos de afro-americanos. En realidad, una vez alcanzado el éxito, es posible temer a la reacción blanca, lo cual es una poderosa razón para pedir tratamiento especial. Ver Shelby Steele, "White Guilt", en *The American Scholar*, otoño de 1990. En ambos casos, el éxito no disputa la existencia del racismo, pero demuestra que éste está más ligado al deseo individual y al talento que a un medio represivo.

La tesis de Sowell dice que el prejuicio racial es un fenómeno extendido por el mundo y que es constantemente superado. Está en lo correcto, empíricamente; pero cuando quiera que él responda a un examen de las reivindicaciones políticas de los legados psicológicos de la conquista, Sowell encuentra acomodo particularmente en el éxito de los chinos en todo el mundo, siendo éste extraordinariamente hostil, en realidad, escenario de genocidios. Ver Sowell *The Economics and Politics of Race* (1980) y en *Civil Rights, Rhetoric or Reality* (1984). Ver también Winnick: "America's 'Model Minority'" en *90 Comentario* 22 (1990) (en donde se muestra que si nosotros vivimos y morimos por causa de la raza, como un paradigma de control, el modelo minoritario contraejemplifica lo que será arrojado constantemente a nuestra cara). En su utilización del modelo minoritario asiático-estadinense, sin embargo, ni Sowell ni Winnick distinguen las circunstancias históricas de estas culturas de la experiencia de los nativos americanos o de los afroamericanos, quienes han sido forzosamente desviados de su cultura y de su patria, y así, quienes

que.²¹ No se puede considerar como una reivindicación política sustantiva.²²

luchan bajo la dominación extranjera lo hacen no solamente por lograr un éxito económico o la aceptación en una tierra distinta.

21. La raza no sólo permite que los reclamos de los hawaianos sean subestimados, sino que los expone a comparaciones no muy favorables con el modelo asiático-estadinense de minorías en Hawaii. Los dos principales contra-ejemplos de la nueva derecha son: la existencia de un modelo de minorías y voces conservadoras de color, que son fuertes ejemplos en la debilidad del uso de la raza, como teoría para la liberación de las personas indígenas. Tal vez el crítico neoconservador más poderoso del movimiento de los derechos civiles ha sido Thomas Sowell: *Preferential Policies* (1990) y Sowell: *Civil Rights: Rhetoric or Reality* (1984). Él ha sido un elocuente crítico del meollo de las soluciones del actual movimiento, como lo son: las acciones afirmativas, el bienestar asegurado y soluciones de conciencia racial.

Un tributo a sus capacidades intelectuales es el que no haya sido retado con éxito por las grandes mentes de corrientes de opinión pública de los Estados Unidos. En parte, su éxito ha estado basado en el hecho que él un afroamericano por herencia y así, no puede haber un vocero más efectivo en el tema del racismo que quien ha sido víctimas de sus propias teorías. Pero debemos aceptar su credibilidad sólo si conseguimos en la raza una nueva teoría de la liberación.

Para la izquierda, incluyendo a aquéllos de la escuela crítica, Sowell se ha convertido, como algunos de los líderes afroamericanos, en los que sus acciones y políticas oprimen a la comunidad afroestadinese. Para ellos, él mismo encarna a un racista. Este fenómeno debe ser indicativo de los límites de cualquier teoría arrolladora basada en la raza.

La extensión de las ideas medulares de la raza como teoría, en que la opresión se define primariamente por la raza, significa que los privilegios de todas las personas de las opresiones raciales con el derecho a hablar con más claridad y sensibilidad que los demás. Así la teoría de la nueva izquierda ha sacado provecho de tal distinción. La afirmación implícita es que las personas blancas no pueden entender, ni están capacitadas para analizar la situación política de los afroestadineses. Privilegiando solamente a las personas de color, la teoría de la nueva izquierda ha creado un foro para personas como Thomas Sowell y Randall Kennedy. Ver: Kennedy. *Criticas raciales a la Academia de Derecho*. 201, Harvard, L. Rev. 1745 (1989). De sus análisis no se puede decir que están equivocados, pues se nutren de hechos sólidos en la mayoría de los casos y se enmarcan dentro del contexto de la teoría racial, como ha sido planteado hasta ahora. Kennedy y Sowell demuestran las limitaciones de la teoría racial, porque es en realidad, limitada, pero no en la forma en que ellos lo sugieren.

22. Si los hawaianos fueran simplemente miembros privilegiados de

Para la nueva izquierda, la caracterización de la controversia como "discurso de odio" y no como un ataque sustancial político a la residencia en Hawaii por parte de algún no-hawaiano, legitima su propio derecho a residir en Hawaii, como lo reclamaba el señor Carter. En resumen, la defensa de la señora Trask, basada en la primera enmienda, en nada atiende las reivindicaciones hawaianas de devolverle su patria y su cultura y su autodeterminación cultural. Así, los incidentes de racismo ejemplificados en el ataque público a la profesora Trask, se convierten en otro ejemplo de atacar el racismo institucional como el infligido a otros grupos, aun si sus circunstancias históricas son completamente distintas de las de los hawaianos.²³

Nótese que nada de lo presentado en mi análisis del uso del racismo para desmovilizar movimientos nacionalistas o pueblos subordinados, está dirigido a minimizar la seriedad del racismo como un aspecto vil de la vida estadounidense. El racismo es algo prevalente y vicioso, y como quiera que uno sea negro, o porque uno es hawaiano o afroestadinese, no hay un cuestionamiento en si los Estados Unidos responden violentamente sobre la base del color.

la sociedad, y que han sido separados de una igualitaria distribución de bienes y servicios, debido a sus fallas de voluntad u omisión, el discurso de odio puede ser entendido y aun tolerado un poco, pero no merece una respuesta real.

23. En gran parte, las luchas de otras minorías de color para quienes el racismo es el problema político central son asimilatorias en naturaleza: el deseo de trabajar en puestos importantes, la penetración del techo de cristal, la exposición de las cuotas étnicas y de origen nacional contra los asiáticos en las universidades. Estas metas centradas en el derecho de las personas de color al igual acceso a los bienes y beneficios de ciudadanía, cualquiera que ellos eventualmente elijan el adoptar las trampas culturales agregadas a estos bienes. Para los hawaianos, cuya existencia es expresada como resistencia a la estadinización, estas metas son fundamentalmente diferentes de aquéllas que buscan la preservación del yo y la cultura original.

La muerte viaja en patrullero¹

Laura Gingold*

CEDES, Buenos Aires

Mayo, 1991

Este trabajo fue elaborado en el marco del proyecto "Derechos humanos y la consolidación de la democracia: el juicio a los militares argentinos", que se desarrolla en el CEDES con el apoyo de The John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y de Ford Foundation.

El caso Budge² es la historia de un barrio que impulsó la realización de un juicio contra tres policías involucrados en la muerte de tres jóvenes. Este caso es paradigmático al señalar una alternativa de organización, construida para sostener un reclamo de justicia institucional y, a la vez, dar respuesta a la situación de inseguridad ciudadana.

1. Graffiti pintado en algunos barrios del Gran Buenos Aires tales como: Lomas de Zamora, Solano, Wilde.

*Es imposible dar las gracias aquí a todos los que de algún modo colaboraron conmigo. Lo que sigue no es más que un comienzo. Por sus ideas sugerentes y apoyo, a Elizabeth Jelin y a los abogados Dr. Ciro Annichiarrico y la Dra. Claudia Herrera. A los miembros del equipo que participan del proyecto "Derechos humanos y transición a la democracia" que leyeron y comentaron las versiones previas y a la colaboración de los familiares y vecinos de Ingeniero Budge.

2. El sumario policial se tituló: "Daños, amenazas graves, atentado y resistencia a la autoridad, abuso de armas y triple homicidio en riña." Integraron la comisión policial que actuó el 8 de mayo de 1987: los cabos primeros Jorge Miño e Isidro Romero, y el suboficial mayor Juan Ramón Balmaceda. Las víctimas fueron: Agustín Olivera (26 años), Oscar Aredes (19 años) y Roberto Argarañaz (24 años).

Noticias tales como jefes policiales comprometidos en el ocultamiento de un crimen, jueces acusados de corrupción, funcionarios que prometen luchar contra la corrupción dejando sospechas de su intervención en ella, son acontecimientos de todos los días.³ Lo nuevo, como pocas veces en la historia reciente, es que la ciudadanía ofrece señales de sospecha, cansancio y descreimiento. Así lo testimonian los recientes movimientos sociales cuyas consignas son "contra la impunidad"⁴ y las encuestas de opinión que revelan como temas de preocupación creciente la corrupción, el desempleo y la falta de justicia.⁵

Ingeniero Budge pertenece al Cuartel Noveno del partido de Lomas de Zamora. El barrio congrega unas 156 manzanas rodeadas por el Camino Negro y la ribera del Riachuelo. Hoy, la cuadra que desemboca en el Puente La Noria (que separa la provincia de Buenos Aires de la Capital Federal) es asfaltada. Pese a las demandas de los abogados de los particulares damnificados para que no se alterara el escenario de los hechos, la Municipalidad de Lomas de Zamora asfaltó la esquina de Figueredo y Guamaní.

3. Las declaraciones del interventor en la ANSSAL, Luis Barriónuevo, sobre su modo de utilizar los fondos del sindicato, o las declaraciones del presidente Menem sobre la Ferrari, subrayando su derecho a usufructuar los beneficios de su investidura. Entre los jueces acusados de corrupción, el juez federal Miguel Ángel Zito Soria fue acusado por la Cámara de Diputados por manejar discrecionalmente los automóviles secuestrados en mayo de 1990. Otro caso de conocimiento público fue la acusación de la Comisión de Juicio Político al juez Nicasio, por irregularidades en la administración de justicia, intermediando en causas judiciales contra Ferrocarriles Argentinos, por accidentes. (Fuente: *Página 12*, 17/5/90, 2/12/90).

4. Entre los movimientos que levantaron la consigna en contra de la impunidad figuraron: "Tres Arroyos" (provincia de Buenos Aires) por el esclarecimiento de la muerte de Nair Mustafá (31/12/89); en las provincias de Chubut y Jujuy en octubre de 1990 pidiendo la renuncia de los gobernadores; en Pilar (provincia de Buenos Aires) en octubre de 1990 por la continuidad del subcomisario Luis Patti, levantando como consigna "Mafia, no, honestidad"; el caso de Catamarca, por el esclarecimiento del crimen de María Soledad, y las marchas en Chacabuco (provincia de Buenos Aires), a fines de octubre y principios de noviembre de 1990, protestando por los indultos presidenciales.

5. En una encuesta sobre una muestra de 3.000 personas, publicada en *La Nación* (13/1/91, p.4), realizada por el Centro de Estudios Unión por la Nueva Mayoría en diciembre de 1990, antes que se diera estado público de los últimos acontecimientos vinculados con la corrupción administrativa (caso Swift, coches para lisiados), la corrupción administrativa y los bajos salarios surgie-

Hoy, las principales situaciones que provocan inseguridad se ligan más con los problemas institucionales como la corrupción administrativa, la falta de justicia, el accionar de la policía y la salud pública, que con los delitos contra la propiedad y las personas. Tiempo atrás el concepto de seguridad pública se identificaba con la "protección contra la delincuencia". Hoy, la corrupción administrativa (funcionarios implicados en ilícitos, policía de "gatillo fácil", jueces procesados) y la falta de justicia parecen ser responsables de las situaciones de inseguridad ciudadana.

Así, ante la creciente demanda de seguridad, la Secretaría de Seguridad de la provincia de Buenos Aires trazó un plan de acción basado en la lucha contra el narcotráfico, el reequipamiento y reestructuración de la policía provincial y en la construcción de nuevas cárceles.⁶ A medida que se fue incrementando en la sociedad civil la desconfianza respecto a la solución del problema de la inseguridad con un aumento de la fuerza policial o penas más rígidas, íntimamente ligados a las situaciones de corrupción institucional, la búsqueda de soluciones se fue orientando hacia la autoorganización barrial para sostener el reclamo de justicia y actuar contra situaciones de impunidad.

El caso de Budge nos permite descubrir formas alternativas de organización, construidas a partir de vínculos vecinales, que dieron respuesta a la situación de inseguridad ciudadana.

La muerte de los tres jóvenes de Budge se inscribe dentro de una lógica de control social de las clases dominantes sobre grupos de jóvenes definidos como *marginales, drogadictos, malvivientes y revoltosos*. A partir de un análisis microsocioal, nos interesa indagar la particularidad de este caso, que llevó a que un sector social subalterno -que generalmente ocupan el sitio de los acusados- cuestionara

ron como los temas más preocupantes en Capital Federal y en el Gran Buenos Aires: Salarios bajos: Cap. Fed. 27.6%/ GBA 26,8%; Corrupción administrativa: Cap. Fed. 21.6%/ GBA 18%; Auge de la delincuencia: Cap. Fed. 3.8%/ GBA 9%; desocupación: 14.3%/ GBA: 10.3%; drogas: Cap. Fed.: 4.3%/ GBA: 7.5%.

6. En un artículo titulado "A seguro se lo llevaron preso", publicado en el diario *Página 12*, reprodujeron las declaraciones del secretario de seguridad de la provincia de Buenos Aires: "Lo ideal es contar con siete policías cada mil habitantes, pero eso no lo permite el presupuesto. Por eso, nos hemos propuesto por lo menos una meta de alcanzar los 50 mil. La creación de la Brigada Halcón y la compra de 200 patrulleros completan en los últimos meses de programa de respuesta a la inseguridad". (*Página 12*, 7/13/90, p.10).

el papel del accionar policial.

Dos acontecimientos históricos hicieron posible un caso como el de Ingeniero Budge:

El partido oficial -radical- llegó al poder (1983) sosteniendo como bandera la independencia del poder judicial y con una intención de revalorizar el papel de la agencia judicial. La justicia debía ser la encargada de actuar en los conflictos sociales. Esta premisa se apoyaba en eventos concretos como fue el Juicio a los ex-comandantes (1985). La justicia, con el juicio a los ex-comandantes, de notoria difusión pública (juicio oral y público), había demostrado que incluso los militares podían ser enjuiciados y condenados por la violación de los derechos humanos.

Otro acontecimiento fue el cambio que se materializó en la institución policial. En junio de 1987 Pirker asumió como nuevo jefe de la Policía Federal y fue presentado públicamente como una personalidad democrática. Con la transición a la democracia se buscó que la policía tuviera un carácter más transparente.

Estos acontecimientos no son suficientes para explicar el caso de Budge, pero sí nos permiten contextualizar el clima que hizo posible a sencillos habitantes de un barrio del conurbano bonaerense expresar sus propias opiniones sobre la justicia (íntimamente ligada a la reparación y al descubrimiento de una verdad), defender los derechos que creyeron legítimos y cuestionar el accionar de la policía, agencia del sistema penal encargada del control social.⁷

Etiquetas del sospechoso

Así comenzó a escribirse esa historia: Angela Basile declaró (68 años, comerciante, declaración judicial, audiencia 11/5/87):

Que entran en el local -un bar de su propiedad- dos personas jóvenes del sexo masculino, aparentaban estar como *drogados*, como *ebrios*, dirigiéndose a la declarante *en forma amenazante*, como acostumbradamente lo hacían, le preguntan dónde se encontraban su hijo o

7. El juicio oral y público se desarrolló en la Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de Lomas de Zamora, Sala II, entre el 14 y 24 de mayo de 1990. El jurado estuvo presidido por el juez Joaquín Díaz Ferrer y los vocales Eugenio Alsina y Francisco Sotelo. El fiscal de Cámara fue Julio Reynoso y los defensores particulares de los procesados los doctores Luis Galtieri y Alejandro Casal. Los abogados representantes de los particulares damnificados fueron los doctores León Zimmerman y Ciro Annichiarrico. El 24 de mayo se dictó la sentencia. Condenaron a 12 años de prisión al cabo primero Isidro Romero y a 5 años al cabo primero Miño y al suboficial mayor Balmaceda.

esposo para matarlos. Que la dicente les pregunta a los muchachos el porqué de tal actitud, respondiendo los mismos que días atrás no los habían atendido en su negocio.

La familiaridad no redujo el menosprecio. Los jóvenes solían frecuentar el local, eran clientes. Sin embargo, los propietarios del comercio mantenían sus prejuicios hacia ellos. Los jóvenes se sintieron humillados cuando días atrás no se les había fiado la bebida, incluso se les había negado el derecho a permanecer en el local en el que solían parar. En lugar de retraerse defensivamente, actuaron de manera agresiva. Esta actitud violenta y agresiva reafirmaba lo supuestos que llevaron a los propietarios del local a discriminarlos por el peligro que representaban.

Daniel Mortes relataba así su encuentro con los jóvenes, después que los echaran del bar (declaración judicial, audiencia 29/5/87):

Ellos querían entrar y yo les dije que dejaran de molestar. Interrogado sobre en qué consistía esa molestia: '¿dónde está el tano puto que nos echó las otras noches?' (...) yo me había enterado que habían discutido una o dos noches antes dentro del bar.

El relato de Angela Basile continúa así:

Al rato vuelven a reclamar lo mismo, manifestando a la dicente 'a su hijo lo vamos a bajar en 10 días'. La dicente les pregunta por qué iban a hacer esto dado que luego tendrían problemas con la policía, por lo que uno de ellos respondió 'a la policía nosotros la pasamos por las pelotas'.

Los propietarios del bar se hicieron cargo de actuar para que se reestablecieran las normas y acudieron a la policía, encargada del control social.

La policía describía así su actuación en la iniciación Sumarial (8 de mayo de 1987):

En la fecha 8 de mayo 1987, siendo las 19,30 hs se hace presente en esta dependencia (Subcomisaría de Ingeniero Budge) el ciudadano Argentino Basile, arg. 36 años, soltero, comerciante domiciliado..., dando cuenta que momentos antes 3 NN jóvenes concurrieron al domicilio de referencia de sus progenitores, quienes poseen local de "Bar" y ventas de productos alimenticios, quienes exhibiendo armas de fuego le expresaron a su progenitora que darían muerte a su hijo en un plazo no mayor a los 10 días (...) expresando que regresarían con los fierros. El personal comisionado solicita la colaboración de Mortes⁸ a los efectos de identificar a los mismos

8. Se refiere a Daniel Mortes, uno de los testigos que presenció el

(...). Establecen que los revoltosos se hallaban en la intersección de Guaminí y Figueredo. Descienden de los vehículos, impartiendo la orden a los desconocidos, quienes haciendo caso omiso agreden al personal policial con armas de fuego, agresión que es repelida con armas reglamentarias, abatiendo a dos de ellos en el lugar y comprobando que el tercero se hallaba con vida (...) y que falleciera en el trayecto al hospital.

La connotación del ciudadano en la versión policial es positiva y se asocia con el "nosotros" y con la asistencia a la fuerza del orden, mientras que los sospechosos son presentados como "no personas" (N.N.), como sujetos sin derechos ciudadanos y con una valoración negativa (malvivientes).

Los testimonios de los policías involucrados son ilustrativos: Isidro Romero (declaración indagatoria, 15/5/87):

No ve persona alguna en la esquina, el declarante vio bultos, que empezó a ver fogonazos que salían de los bultos (...) que uno de los bultos se movió un poquito y boqueaba, parecía como vivo, o el suboficial Balmaceda (declaración indagatoria, 26/5/87): el declarante tiró 5 tiros al blanco que le estaba agrediendo.

Los términos utilizados en las diferentes versiones iluminan sobre la construcción de categorías, que refieren a la ubicación jerárquica en la sociedad y al establecimiento de diferencias. En algunos casos, se llegó al extremo de deshumanizar a los sospechosos con palabras como bultos o blanco, asociados con rasgos naturales y en consecuencia, como un estado permanente. Tener "cara de chorro" o "ser morocho" es equivalente a ser sospechoso. En estas versiones las víctimas son presentadas en forma abstracta (NN), no como individuos sino como miembros de una categoría: delincuentes o malvivientes. Las víctimas al ser presentadas como "no personas", pierden también sus derechos ciudadanos. ¿Será que quien no posee, no es?

Los signos que permitían establecer a los miembros de esta categoría (rasgos físicos o un tipo particular de comportamiento: agresivo y repudio a la autoridad), son presentados al mismo tiempo como "prueba" o "evidencia" que efectivamente ellos pertenecían al status de delincuente.

La policía construyó un discurso utilizando catego-

operativo policial. En la versión policial Mertes figura que colaboró con la policía, sin embargo, en los testimonios posteriores (en los medios de comunicación y ante el poder judicial), se consigna que fue torturado en la comisaría y que fue trasladado esposado para que identificara a los jóvenes.

rías como "desconocidos", "NN", "revoltosos", "malvivientes", pero se contradijo al declarar que llevaban un muchacho para marcar al "Wily", dato que ponía en evidencia que conocían a quienes dispararon.

El móvil que fracasó fue intentar presentar a las víctimas como un enemigo sin rostro (desconocidos, NN) para demostrar que los delincuentes formaban parte de un mundo diferente. Sin embargo, los tres jóvenes pertenecían al barrio, por un vínculo frecuente, cotidiano y familiar.

De víctimas a mártires

En esta última década, el sistema penal incorporó a los jóvenes en la construcción social del criminal. Se configuró una sinonimia entre delincuencia, narcotráfico y juventud. La drogadependencia convirtió a los jóvenes en una amenaza para la comunidad y se los presenta como malvivientes o delincuentes.

Estas transformaciones no pueden separarse de procesos subyacentes: una polarización cada vez mayor de la sociedad que significa para los sectores medios-altos y altos un crecimiento de la riqueza, con una mayor amenaza hacia su propiedad privada. Aspectos que, junto a imágenes y discursos de seguridad ciudadana difundidas por los medios de comunicación, fomentan un crecimiento de la desconfianza y métodos de vigilancia más rigurosos (policía privada) y un sector subalterno cada vez más desprotegido en términos jurídicos, laborales y en su seguridad cotidiana.⁹

9. Rosalía Cortés (1990, p.165/166 y anexo p.174/5). Rosalía Cortés al analizar la precarización de las condiciones del trabajo y del mercado de trabajo registra en la etapa que va desde 1980-1985 un aumento de las tasas de desempleo abierto y del promedio del tiempo de desocupación, con una caída leve de la población económicamente activa: "Significa que los que estaban ocupados perdieron su empleo. Entre los asalariados desocupados para el conurbano en 1980, los varones representaban el 55,9% de los desocupados y en 1985, el 63,7%. Las tasas más elevadas de desocupación se registraron en el grupo de jóvenes entre 15-19 años. En la etapa 1986-1988 continúa el aumento de desocupación: en los varones el aumento de la tasa de desocupación coincidió con una caída de la tasa de desocupación, esto supone que los varones que tuvieron empleo lo perdieron en esta etapa. En este período es notoria la presencia de mujeres y jóvenes entre los desocupados. En relación con la tasa de desocupación por sexo y edad para los períodos 1980 y 1988: en 1980, el grupo de edad de 15-19: 6% para las mujeres y 5.5% para los varones; el grupo de edad 20-29 años: 4.7% para las mujeres y 1.9% para los varones, el grupo de edad entre 30-49 años: 2,4% para las mujeres y 0,9% para los varones. En 1988, la desocupación aumenta en el grupo de jóvenes entre 15-19 años a 31% en las

El alto número de muertes producidas por el sistema penal contribuye a la creación de imágenes de inseguridad ciudadana y violencia que operan en la vida cotidiana.¹⁰ Las estadísticas indican un notorio crecimiento de la violencia policial en el período comprendido entre julio de 1983 y junio de 1986, medido por la proporción de intervenciones policiales que producen víctimas (muertos y/o heridos) que duplica la proporción del último semestre de la dictadura militar.¹¹ Se ha demostrado (Oliveira y Tiscornia, 1990, Zaffaroni, 1989) que muchas de las muertes producidas en supuestos enfrentamientos fueron innecesarias y que no respondían a la existencia de un estado de violencia real en el sector victimizado.

Se encuentra probado que siendo aproximadamente las 19,15 del 8 de mayo de 1987, los jóvenes Humberto Aredes, Agustín Olivera y Roberto Argarañaz encontrábase reunidos en la esquina sur de la intersección que forman las calles Guaminí y Figueredo de la localidad de Ingeniero Budge, partido de Lomas de Zamora, y en esas circunstancias arriban al lugar un automóvil Fiat 125... y la camioneta Ford F.100..., descendiendo del primer vehículo un empleado de la policía de esta provincia y del restante otros dos agentes del orden, los

mujeres y 16,5% en los varones; para el grupo de edad entre 20-29 años: 9,8% para las mujeres y 6% para los varones. Y para el grupo de edad entre 30-49 años: 7% para las mujeres y 4% para los varones.

10. Los procesos de producción y reproducción de la "delincuencia", en la que opera en forma condicionante el sistema penal, han sido profundizados por los aportes del interaccionalismo simbólico, y la criminología crítica. Las obras que pueden ser consultadas son: Zaffaroni, 1989 y Pavarini, 1983.

11. Estos datos fueron extraídos de un estudio del CELS: "La construcción social de imágenes de guerra", de Alicia Oluvera y Sofía Tiscornia, octubre 1990, Buenos Aires.

Para el año 1982 encuentran 61 civiles victimizados y 15 policías, para el año 1983 son 88 civiles y 7 policías, para el año 1984 son 130 civiles y 13 policías, para el año 1985 son 251 civiles y 20 policías, para el año 1986 son 155 civiles y 8 policías, para el año 1987 son 127 civiles y 14 policías, para el año 1988, 101 civiles y 27 policías. Estos datos incluyen la Capital Federal y el Gran Buenos Aires, y fueron construidos tomando como fuente el diario *Clarín* -los casos están subvaluados y las cifras son mayores ya que no todos los casos son informados por la agencia policial a los medios de comunicación: un ejemplo son los datos aportados por la Secretaría de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, que las cifras de "enfrentamientos" señalaban para el año 1987: 8 policías muertos y 61 heridos, 149 delincuentes abatidos y 107 heridos.

cuales sin que medie agresión o resistencia por parte de los referidos jóvenes, disparan sobre éstos con sus armas reglamentarias, lo que les provoca el óbito de todos (Sentencia de la Cámara de Lomas de Zamora, 24/5/90).

La consumación de las tres muertes fue un espectáculo de horror ("teatro o escenario de los hechos" en la jerga policial) que irrumpió la cotidianidad del barrio: al anochecer, a la vista y oídos de los vecinos que hacían sus compras o volvían del trabajo, en una de las esquinas habituales de reunión de los jóvenes. Los cuerpos de los jóvenes fueron el blanco de una agresión sobre la que se materializó una fuerza descomunal, desequilibrada:

Las poderosas armas empleadas, la multiplicidad de los disparos en la cabeza y espaldas, y los daños corporales efectivamente causados, revelan una desproporción que excluye las razonables previsiones de un cuerpo adiestrado para tales eventos, como es el policial (Sentencia de la Cámara de Lomas de Zamora, 24/5/90).

La violencia desproporcionada con la que actuó la policía resaltaba su función ejemplarizante: una cruel advertencia para quienes intentaran transgredir la ley y el orden. Pero la misma desproporción del castigo: "no les dieron tiempo a nada" (Daniel Mortes, 19 años, chofer, audiencia 28/5/87), "estaban ebrios que no podían sostenerse en pie" (Manuel Mellado, 55 años, empleado, audiencia 13/5/87), en la voz de diversos testigos, invirtió el sentido de estas muertes. Los encargados del orden fueron identificados con *asesinos*: "la policía al proteger a los policías prófugos se confunden con los delincuentes, los apoyan" (miembro de la CAV,¹² *La Nación*, 17/5/87, p. 19).

La contracara de estas muertes ejemplificadoras fue la solidaridad que se estableció con los supuestos delincuentes, más que la afirmación de un poder. Bajo la moral aparente del ejemplo que no se debe seguir surgió toda una protesta comunal que embanderó a los tres jóvenes, transformando a las víctimas en mártires.

No tienen derecho a sacar un arma y barrer a toda la gente que no quieren. Porque si la policía está para que nos cuiden ¿qué manera de cuidar es esa? (La Unión, 9 de mayo de 1988, testimonio de Ramona Aredes, madre de una de las víctimas).

El abuso del poder de la agencia policial y la arbitrariedad en la administración de la ley, fue el detonante para que fallara la obediencia "natural" a la autoridad y

12.CAV: sigla que representa a la Comisión de Vecinos y Amigos de Budge.

para que un grupo de vecinos de Ingeniero Budge se animara a cuestionar este modelo.

La policía fue acusada por la muerte de los tres jóvenes y de ser partícipe de actividades ilícitas:

Balmaceda era un tipo que no tenía respeto por nada. Tenía el control de todo porque acá hay riñas de gallos, prostitución, quiniela clandestina (miembro de la CAV, *Página 12*, 13/5/90, p.13) o en la descripción de un hábito cotidiano en la voz de otro testigo, Miguel Angel Medina (27 años, botellero, audiencia 5/6/87): que era frecuente que lo pararan para pedirle plata para cruzar el puente, por parte del personal policial cuando salía del partido.

Ambos testimonios tienen en común el haber vencido el miedo, animándose a denunciar hechos ilegales efectuados por miembros de la institución policial.

Para muchos vecinos, el ser escuchados en un espacio reconocido como legitimador (las audiencias judiciales, o el juicio) fue la condición para animarse a denunciar hechos ilegítimos, incluso ilegales. El testimonio de Fidel Pinto (audiencia judicial 26/5/87, 49 años, albañil, "conocía a las víctimas del barrio") en el que cuenta que una vez fue detenido por Balmaceda por cazar pajaritos con una trampa es un relato que no se vincula específicamente con el testimonio de los sucesos que presencié.

Vencer el miedo tiene algo de cuestionador, ya que hace posible la desnaturalización de la autoridad y de las relaciones de poder.

Las muertes de los tres jóvenes fueron ejemplificadoras, no para prevenir a potenciales delincuentes, sino para representar que hay gente que sobra como ciudadana. No produjo la afirmación de la norma, sino denunció y quitó el velo al poder, constituyéndose en una crítica a las instituciones encargadas del control social.

La construcción social del sentido de justicia

Al rato la gente que se hallaba presente comenzó a insultar a la policía, (...) (en ese momento) vienen todos los patrulleros que eran unos cuantos más con micros de colectivos de la brigada y que los mismos los pusieron todos con las luces encendidas hacia la esquina donde estaba la gente, queriendo preguntar 'qué clase de justicia era esa de matar, tirarles armas y sacarles fotos' que en ese momento se produce un enfrentamiento entre la gente y la policía (Néstor Mortes, hermano de Daniel Mortes, 22 años, peón de construcción, audiencia 11/5/87).

El saldo de ese enfrentamiento fueron algunos jóvenes detenidos, varios vecinos que recibieron golpes y la

percepción de la desigualdad de fuerzas. Si en la primera reacción espontánea, un grupo actuó con violencia contra la policía, el camino que eligieron no fue hacer justicia por las propias manos ni reclamar un derecho alternativo (como tribunales populares, que significarían un cuestionamiento de las reglas de juego), sino la justicia institucional.

La crítica de la CAV a la violencia institucional se limitó a la injusticia aplicada a los jóvenes "que no estaban en nada". Sin embargo, no se cuestionó el derecho a matar "chorros":

Si fueran delincuentes como dijeron ellos, la gente no se hubiera movido como se movió. Hubiera dicho: "mala suerte, aguánteselas" (Antonio Olivera, padre de Agustín Olivera, *Clarín*, 14/5/87, p. 40).

El derecho reclamado fue *el derecho a no quedar afuera del derecho* y tener las garantías que otros tienen, como la seguridad. "El hombre puede perder todos sus derechos humanos sin perder su calidad humana esencial: la dignidad humana. Únicamente la pérdida de la comunidad política es la que puede expulsar al hombre de la comunidad (Arendt, 1958, p. 159). El hombre es privado de sus derechos humanos, cuando es privado de su dignidad.

En esta dirección resultaron los reclamos de la CAV:

La necesidad que se investigue a fondo los reclamos como personas que somos. La seguridad es cosa de todos y para todos (miembro de la CAV, *La Nación*, 17/5/87, p. 19).

Una de las pancartas exhibidas en cada manifestación pública resumía esta idea: "Somos ciudadanos y no delincuentes". Una frase que sintetiza toda una lucha de sectores sociales subalternos por diferenciarse de un discurso oficial, fomentado por los medios de comunicación, que homogeniza la delincuencia con las villas o los asentamientos, la pobreza con la marginalidad y la peligrosidad.

En el barrio, la oposición nosotros/ellos se percibe entre un "nosotros" *normales, trabajadores* y los de "afuera", los grupos que se perciben con conductas anómalas: drogadictos o chorros. En los discursos se recrea la dicotomía "nosotros: normales" y "ellos: desviados" que homogeniza por encima de las diferencias de clase. Un joven trabajador es un joven normal y se lo diferencia del sector estigmatizado. Es una forma de diferenciarse de los "otros marginales" que se perciben en una situación de mayor inestabilidad y paradójicamente despierta temor porque exhibe un lugar ocupable. Es un discurso social que se construye para refutar a los otros discursos que ubican al

mundo peligroso y marginal en zonas de pobreza.

Otra forma de percibir la oposición nosotros/ellos es en términos de las relaciones de status y poder. En los testimonios de los miembros de la CAV, "ellos" son los cercanos al poder, como los comerciantes del Puente la Noria o sobre el Camino Negro.

Dos sentidos de la justicia presentes en la CAV, reflejan una separación generacional: un discurso de credibilidad en las instituciones en la voz de los más adultos y un discurso más crítico en la voz de los jóvenes de la misma edad de las víctimas, que mostraron una inamovible convicción de no creer en un cambio de actuación de la institución judicial ni policial.

En la voz de los miembros más adultos se reiteró el tema que *la autoridad es necesaria* para una convivencia armoniosa. El discurso de las campañas de "ley y orden", que revela una demanda generalizada de mayor seguridad, internalizado en los sectores subalternos -específicamente en las generaciones adultas- reproduce el discurso del sistema penal: "Hoy hay que hacer justicia porque si no nos van a matar a todos", "la autoridad es necesaria", justificando la violencia ejercida por el sistema penal para mantener el orden.

No hay que ver, sin embargo, una acción de propaganda y de moralización venida desde el poder penal y aceptada pasivamente, sino el punto de encuentro del discurso del sistema penal con una lucha de los sectores subalternos por alcanzar ciertos derechos que se teorizan como universales y en la práctica les son ajenos como la seguridad. Este punto de contacto se resume en la afirmación: *la autoridad es necesaria*.

Un discurso más radicalizado prendió en los jóvenes:

Nosotros sabemos que estamos sobrando. Que hoy la juventud no tiene trabajo, sabemos que incluso para los de arriba somos marginados. La democracia nosotros la oímos nombrar, nosotros vivimos todavía en dictadura, porque ellos vienen, se llevan gente, entran en los negocios, entrar en las casas, razzias a las 5 de la tarde, te pegan, te embolsan, te sacan plata. ¿Qué clase de argentinos somos? Somos todos iguales, todos sabemos pensar, todos vemos la realidad, lo que pasa es que no sabemos decir, o no nos animamos a decir. Ahora nos vamos a animar entre todos (Pedro Ramírez, 23 años, empleado depósito de fideos, vecino de la CAV).

Un discurso que se asienta en una crítica frente al orden institucionalizado, pero corrupto, una afirmación del

derecho a rebelarse frente a hechos ilegítimos e ilegales como las razzias, la impunidad policial, los mecanismos perversos de la presencia de instituciones garantizadoras del orden trasgrediendo ese orden.

Las guardias vecinales y otros ensayos de autodefensa barrial en una esquina del Gran Buenos Aires

Al día siguiente de las muertes de los tres jóvenes (9/5/87) se organizó una Comisión de Amigos y Vecinos de Budge (CAV). Algunos jóvenes -compañeros de las víctimas- se acercaron a buscar apoyo a la Comisión de padres, niños y educadores que se había organizado en la Escuela No.82 para "solucionar un problema concreto como fue el agua contaminada que ingerían alumnos y educadores". Ese mismo día se redactó el acta fundacional, con 63 miembros.¹³ Si bien fueron en su gran mayoría jóvenes los que impulsaron la movilización, las generaciones más adultas acompañaron este proceso.

Decidimos poner una carpa en la esquina para hacer guardias nocturnas, y ahí empezó el barrio a ayudarnos, nos traían yerba, cigarrillos y plata para comer mientras hacíamos las guardias (entrevista a Daniel Mortes, octubre 1990).

Los vecinos encontraron una salida en la solidaridad social. Contribuyó que ese hecho no fuera nuevo: "esto no es nuevo, el mismo día mataron a 15 vecinos en distintos barrios agrupados en Cuartel 9 en operativos policiales" (miembro de la CAV, *Esto!*, mayo 1987).¹⁴ Otro móvil fue la

13. Los miembros de la CAV eran jóvenes de la misma generación de las víctimas. De los 63 miembros, cerca de diez fueron testigos presenciales de los acontecimientos, el resto conocían a las víctimas por parar en la misma esquina, jugar juntos al fútbol o de vista. No conformaron un cuerpo directivo, sino que tendieron a una participación más democrática, insistiendo en la igualdad de sus miembros.

14. La muerte de otro joven se asoció con las muertes de los tres jóvenes causadas por la policía: "A cinco o seis casas vivía un chico de quien no sabemos si estaba en 'alguna mano rara' o no -aclaró Luis Orellana (primo de Agustín Oliveira). Pero un día de noche llegó la policía, lo buscó y lo mató ahí mismo, mientras dormía. Sin ningún tipo de defensa. Después lo vistieron, pero la ropa no tenía ningún orificio de bala." (*La Nación*, 17/5/87, p. 19). ¿Por qué en este caso el barrio no se movilizó? Contestar esta pregunta nos permite profundizar en la especificidad de la movilización barrial.

El joven era conocido en el barrio como drogadicto, un aspecto que se vincula en la cosmovisión de los actores sociales con "en algo andaba", "estaba en alguna mano rara". Este aspecto generaba incertidumbre sobre el grado de "culpabilidad" de la vícti-

sensación de inseguridad, de que a cualquier vecino le pudiera pasar: "tenemos que defendernos entre nosotros" y una convicción inamovible por encontrar una salida institucional: "no estamos en contra de la policía, queremos que la policía respete la ley".

Una de las dificultades recurrentes de los movimientos sociales o comunales es pasar de la denuncia y la protesta a una acción instrumental capaz de conseguir cambios. En el caso de la CAV, sus vínculos con los abogados patrocinantes de las víctimas (vinculados al Partido Comunista) y a los organismos de derechos humanos, les permitió acceder a recursos (medios de comunicación y recursos materiales) y preparar juntos estrategias de acción.

La CAV formó guardias de vecinos instalando una carpa en la esquina de Figueredo y Guaminí que vigilaban los domicilios de los testigos que habían sido amenazados. La consigna era que cuando algún vehículo sospechoso circulara por el barrio, los que estuvieran en vigilia sonarían ollas o cacerolas. Los testigos al salir o volver del trabajo serían acompañados por muchachos.

En los primeros días (10/5/87) comenzó a circular un boletín de difusión que informaba del curso de la causa penal y de lo que acontecía en el barrio.

Otros mecanismos de presión fueron las sucesivas manifestaciones públicas ante los tribunales de justicia y a Plaza de Mayo (con la entrega de un petitorio al presidente Dr. Raúl Alfonsín) así como el pedido al Consejo Deliberante del cambio oficial de los nombres de las calles por los nombres de los jóvenes. Estas manifestaciones públicas de los vecinos de la CAV enfatizaban su situación de inseguridad en la vida cotidiana, a su vez, buscaban el reconocimiento oficial de sus reclamos.

ma. Otra diferencia fue la distancia afectiva con la víctima. La familia -en este caso el padre- no interactuaba en los vínculos vecinales: "era guardacárcel y no se daba con la gente en la calle" (Daniel Mortes, entrevista octubre 1990). La distancia social con el acontecimiento (conocer a las víctimas, y haber sido testigos presenciales) fueron claves para comprender los móviles de la movilización barrial.

Un aspecto que sí tienen en común los dos casos policiales, es el cuestionamiento a la actuación policial: la simulación de un enfrentamiento. El joven estaba en la cama desnudo cuando la policía le disparó y quisieron simular un enfrentamiento: lo vistieron con ropas que no estaban perforadas.

**De la confianza
en la Justicia
al reclamo de
justicia**

El paso del reconocimiento de la carencia (en este caso: la seguridad) a la formulación de la reivindicación estuvo mediada por la afirmación de un derecho que se teoriza como universal pero en la práctica no se aplica: todos tienen el "derecho" a la protección contra la violencia.

Podemos ver cómo se fue perfilando a lo largo del período un cambio en la percepción de estos sectores, ya no como "sujetos pasivos de derechos" (esperando que se haga justicia) sino como sujetos activos: reclamando justicia.

La autoorganización barrial (las guardias permanentes, los caceroleos, los boletines de difusión, las manifestaciones públicas en Plaza de Mayo y frente a los tribunales de justicia) junto a la legitimación de sus reclamos a través de instituciones como la iglesia, los organismos de derechos humanos y los abogados penalistas que llevaron adelante la causa, permitió a los miembros de la CAV superar el miedo y la posibilidad de confrontar su propia legitimidad consensual con las normas legales.

La "visibilidad" de los acontecimientos y su cercanía afectiva y física, fueron el motor para que algunos vecinos se presentaran voluntariamente a declarar ante el poder judicial y reclamaran justicia, ante la arbitrariedad y abuso del poder policial.

La historia de estos acontecimientos comenzó en un lugar público y visible como son las esquinas donde solían reunirse los jóvenes a tomar vino o cerveza. El conflicto que originó este final fue una discusión de dos de los jóvenes con los propietarios de un bar porque se les prohibió la permanencia y no se les quiso fiar para comprar bebidas. Tanto la esquina como el bar son lugares públicos donde se recrea básicamente la identidad masculina.

Las razzias, los operativos policiales, son mecanismos visibles del despliegue del poder, que se convierten en procedimientos "invisibles" cuando ingresan en la esfera judicial a través de los mecanismos propios de este poder: el secreto del sumario o la dilatación de los procedimientos judiciales.

La "ley", desplegando su fuerza física en el espacio público (la calle), recreaba en la esquina del barrio una vieja película del *far west*. En una entrevista a una de las madres de las víctimas se traslucía una forma cotidiana de actuar.

Dicen que una semana atrás Argentino Basile echó al Negro Olivera y a Wily Argarañaz de su negocio y a punta de escopeta. ¿No cree que tal vez bebidos hayan ido a buscarlo para pelear? preguntaba el periodista, y ésta fue la respuesta de Mercedes Oliveira: 'Sí había

sido así. Yo no sabía nada, pero me contaron que Basile sacó un arma y dicen que mi hijo le contestó ~cuando nos encontremos afuera vamos a ver quién es más bueno' y ya quedaron con esa pica (*La Unión*, 9/5/88).

Esta vez, sin embargo, no se resolvió el conflicto entre los propietarios y los jóvenes. Los propietarios del bar recurrieron a la policía para su resolución. Se desprende de los testimonios del agente policial Escamilla (participó del operativo policial, 42 años, audiencia 29/5/87) que "Balmaceda conocía mucho a la gente, y que siempre iba mucha gente con denuncias a ese lugar", que la policía intervenía y negociaba en los conflictos vecinales.

Una señora pregunta por el hijo, pidió si podía ver los cuerpos. El policía respondió que no. Un muchacho le dijo al policía (...) 'usted es vecino nuestro, haga algo, ¿qué hacemos?' yo te conozco, y vos me conocés. A lo que el policía le contestó: sí Negro, yo te conozco, pero no puedo hacer nada (Marta Fargi, 41 años, empleada, domiciliada en La Matanza, de visita en el barrio, audiencia 12/5/87).

Algunos comerciantes que se concentraron en el Puente La Noria para "solidarizarse con el suboficial Balmaceda" manifestaron que "desde que llegó Balmaceda se acabó todo. Nadie pudo coimear a la policía, los chorros se tuvieron que mandar a mudar". Los mismos vecinos lo apodaron "la escuela" por las lecciones de "honestidad, lealtad y hombría" y mostraron satisfacción por el trabajo de "limpieza" de Balmaceda (*Diario Popular*, 17/5/87).

Otra versión sostuvieron los jóvenes de la CAV que denunciaron la arbitrariedad y abuso de la fuerza física por parte de la policía: "Balmaceda se sentía un rey y decía que iba a limpiar la esquina" (Daniel Mortes, entrevista octubre 1990), o la denuncia colectiva de los jóvenes: "todos los pibes amigos de mis primos (Aredes-Oliveira) están fichados. Balmaceda tiene una lista de todos nosotros" (Luis Orellana, primo de dos de las víctimas, en la revista *Esto!*, 15/5/87, p.4-5).

La formación de la Comisión de amigos y vecinos de Budge originada para autoprotección y movilización fue básicamente masculina. Eran jóvenes, amigos de las víctimas o conocidos por frecuentar lugares comunes o por compartir un partido de fútbol. La formación de la CAV nos obliga a pensar en la solidaridad entre jóvenes varones (de género y cohorte) que se establece a partir de las lealtades que se reproducen en los ámbitos cotidianos: un partido de fútbol, el bar y en las esquinas.

¿Y las mujeres? "La invisibilidad de las mujeres se

debe a menudo precisamente al hecho de que las busquemos en los mismos lugares donde se mueven los varones y por ello no podemos encontrarlas" (cita de Boch (1983) en Verena Radkau, 1986, p. 78). Para captar la participación específica de las mujeres en los procesos sociales hay que profundizar en el ámbito de lo cotidiano. Las mujeres irrumpieron con un reclamo de justicia, en defensa por la vida con un alto componente religioso. Eran las madres de las víctimas que reclamaban desde el dolor de los afectados.

Perdimos lo más querido que son nuestros hijos: ¿qué miedo podemos tener ahora? Seguiremos luchando como hasta ahora, o más, para que este crimen no quede impune (*Clarín*, testimonio de una de las madres de las víctimas, 10/6/87, p. 33).

Si bien fueron salidas de las mujeres orientadas por un rol tradicional de "madre" (centrado en la procreación, dar-defender la vida, y en la crianza de los miembros de cada nueva generación, nutrir-ofrecer alimentos) o de guardiana de la religiosidad (con la construcción del altar) tuvieron un sentido instrumental al colaborar en la organización de la defensa barrial.

Teresa Caldeira (1987, p. 97/98) ha reconocido este papel ambiguo de la lucha y participación en reivindicaciones de mujeres en Brasil en nombre del papel tradicional femenino: "La distorsión consiste en considerar a la participación femenina más conservadora de lo que realmente es. La pérdida es no percibir la ambigüedad de la participación de la mujer, que a pesar de hacerse en nombre del papel más tradicional es una salida hacia afuera de la esfera que se usa como medio de legitimación".

La forma más profunda de protesta social es la defensa por la vida, por eso el personaje central es la madre. Si bien es una salida de las mujeres a partir de su condición de ser madres y ligadas a preocupaciones morales y religiosas, es una salida hacia afuera que sustentó una conciencia de superioridad moral ("los jóvenes era víctimas inocentes y trabajadores") y de derechos atropellados ("no tienen derecho a barrer a la gente que no quieren"). Las mujeres (madres de las víctimas) fueron las promotoras de la construcción del altar y contribuyeron en la construcción de la representación de las víctimas en mártires.¹⁵

15. La construcción de las víctimas en mártires se materializó por su condición de "inocentes y trabajadores" (para diferenciarlos de otras conductas anómalas como drogadictos o delincuentes). Simbólicamente para la religión cristiana el altar es el lugar del sacrificio y constitutivo de la comunidad: es donde se recrea la

Otro espacio de participación femenina fue la organización de "caceroleos" como instrumento de autoprotección ante posibles atentados contra los testigos o integrantes de la CAV.

En el espacio de la reproducción cotidiana, la olla o la cacerola es el símbolo de nutrir, alimentar, pero también es el símbolo del lugar "natural" de la mujer: la cocina. Este símbolo invierte su sentido cuando se redescubre una forma propia de resistencia que recupera la experiencia femenina. Los símbolos que sirven para relegar a la mujer y limitar sus actividades como la cacerola pueden ser usados como base para la solidaridad y cobrar un nuevo sentido: de resistencia o ruptura más que de continuidad y aceptación del lugar natural de la resignación ante las desgracias.

Los acontecimientos que siguieron en la causa judicial llevaron a que se fuera modificando la percepción respecto del cumplimiento de la demanda de justicia por las instituciones formales: "Está visto que no nos quedará más remedio que de ahora en más defendernos entre nosotros porque ya no creemos más en nadie" (declaración de la CAV con posterioridad a la excarcelación de los policías con la recalificación del sumario: 9/6/87). La recalificación del sumario por el juez Rousseau validaba la versión policial de los acontecimientos. Las palabras de los miembros de la CAV manifiestan no sólo descreimiento, semejante al desencanto frente a la política cuando no se cumplen las promesas electorales, sino un convencimiento de la necesidad de autoprotección barrial para sostener el reclamo de justicia.

Los medios de comunicación también jugaron un rol relevante al hacer visible y público el caso Budge, ya que obligaron al poder judicial a respetar los procedimientos judiciales y a acelerar el ritmo de la causa judicial. "El que está sometido a un campo de visibilidad -y que lo sabe- reproduce por su cuenta las coacciones del poder..." (Foucault, 1975, p. 206). Todo sujeto que sabe que es mirado se transforma en un personaje diferente al momento antes de ser mirado.¹⁶ Al ser focalizados por los medios de comunica-

consagración "dar la vida por". La construcción del altar supone una conciencia de superioridad moral y fue una forma de protesta por los derechos atropellados.

16. Para inferir el impacto que produjo sobre la institución policial la publicidad del caso Budge, revelamos los datos sobre causas penales iniciadas en el Juzgado de Lomas de Zamora (provincia de Buenos Aires) que permiten tener una aproximación: en términos comparativos consideramos algunos meses al azar (no-

ción, los jueces, los fiscales y la institución policial se vieron obligados a actuar en forma más transparente.

Referencias bibliográficas

- Arendt, Hannah (1958). *The Human Condition*. University of Chicago Press, Chicago.
- Baratta, A. (1986). *Criminología crítica y crítica del derecho penal*. Ed. Siglo XXI, México.
- Bergalli, Roberto (1983). *El pensamiento criminológico II: Estado y control*. Ed. Península, Homo Sociologicus, 29, Barcelona.
- Caldeira, Teresa (1987). "Mujeres, cotidianidad y política", en *Participación: ciudadanía e identidad: las mujeres en los movimientos sociales latinoamericanos*. UNRISD. Ginebra.
- Foucault, Michel (1976). *Vigilar y castigar*. Siglo XXI. México.
- Galín, Pedro/Novick Marta (1990). *La precarización del empleo en la Argentina*. CEAL. CIAT. CLACSO. Buenos Aires.
- Geertz, Clifford (1983). *Local knowledge: further essays in interpretive anthropology*. Basic Books. Nueva York.
- Geertz, Clifford (1987). *La interpretación de las culturas*. Ed. Gedisa, Barcelona.

viembre de 1983 y abril de 1984), a los seis meses del caso Budge (septiembre de 1987) y casi al año (marzo de 1988).

En el mes de noviembre de 1983 se registraron: 14 apelaciones contra juegos ilícitos (19,5%); 2 causas por daños (2,7%); 18 causas por hurto (25%); 10 lesiones (13,8%); 27 robos (37,5%) y una violación (1,3%). Total de causas: 72.

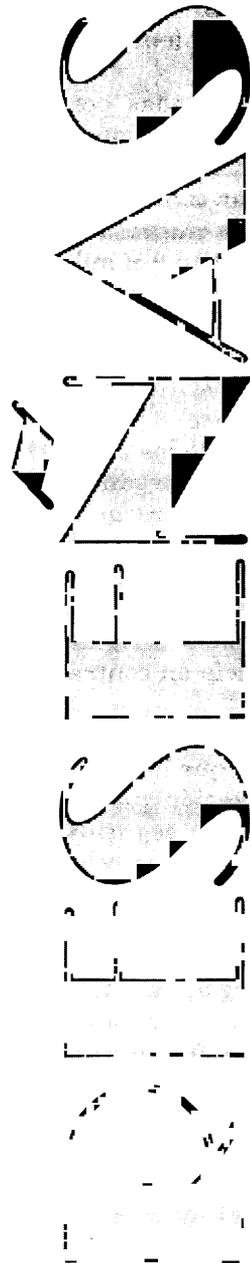
En el mes de abril de 1984 se registraron: 18 apelaciones juegos prohibidos (19%); 3 defraudaciones (3,5%); un homicidio (1%); 22 hurtos (23%); 9 lesiones (9,4%); 32 robos (33,6%); 4 lesiones culposas (4,2%) y una violación (1%). Total causas: 95.

En el mes de setiembre de 1987 se registraron: 7 apelaciones contra la policía (25%); 8 estafas (29,6%); 8 habeas corpus (29,6%); 2 hurtos (7,4%); un robo (3,7%) y una violación (3,7%). Total: 27.

En el mes de marzo de 1988 se registraron: 2 defraudaciones (6,4%); 2 estafas (6,4%); un hurto (3,2%), 2 lesiones (6,4%) y 24 robos (77,4%). Total causas: 31.

Las apelaciones contra los juegos prohibidos como las apelaciones directas contra la policía son indicadores del radio de acción policial (la apelación es al juzgado cuando hubo una detención policial). Se incrementaron en el mes de setiembre de 1987, con una caída drástica de los procedimientos iniciados por robos y hurtos. Al año se registró un incremento de los robos, en detri-

- Ginsburg, Carlo (1981). *El queso y los gusanos: el cosmos según un molinero del S. XVI*. Muchnick Ed. Barcelona.
- Goffman, Erving (1970). *Estigma*. Ed. Amorrortu. Buenos Aires.
- Ietswaart, Heleen (1982). "The discourse of summary justice and the discourse of popular justice: an analysis of legal rethoric in Argentina", en *The Politic of Informal Justice*, Vol. 2, Donald Black series editor Academic Press, Los Angeles.
- Jelin, Elizabeth/Vila, Pablo (1987). *Podría ser yo: los sectores populares urbanos en imagen y palabra*. CEDES. Ed. de la Flor. Buenos Aires.
- Jesús Pazos, Ramiro de (1989). "Violencia moral y orden jurídico en *Crónica de una muerte anunciada*", en el *Otro Derecho*, Ilsa, Bogotá.
- Kaiser, G. (1980). *Criminología*. Ed. Muller Verlag. Frankfurt.
- Lechner, Norbert (1986). "Los derechos del hombre y el Estado benefactor", *Vuelta*, Jujuy.
- Oliveira, Alicia/ Tiscornia, Sofía (1990). *La construcción social de imágenes de guerra*, en Cuadernos del CELS 1. Buenos Aires.
- Parraquez, Manuel Jacques (1989). "Las estrategias jurídicas de la comunidad en la democratización del poder local: el caso de Chile", mimeo. Chile.
- Pavarini, M. (1983). *Control y dominación, Siglo XXI*. México.
- Radkau, Verena (1986). "Hacia una historiografía de la mujer", en *Estudios sobre la mujer: problemas teóricos*. Nueva Antropología, Vol. VIII, No. 30, México.
- Schirmer, Jeniffer (1988). "The dilemma of cultural diversity and equivalency on Universal Human Rights standarts", en *Human Rights and Antropology*. by Cultural Survival Report 24, Cambridge.
- Ubertalli, Jorge L. (1987). *¡Al suelo señores! La matanza de Ingeniero Budge*. Puntosur Editores. Buenos Aires.
- Zaffaroni, E. R. (1990). "Sistemas penales y derechos humanos en América Latina", mimeo.
- Zaffaroni, E.R. (1989) *En busca de las penas perdidas*, Ed. Ediar, Buenos Aires.



Cocaína & Co., un mercado ilegal por dentro

Ciro Krauthausen y Luis Fernando Sarmiento

Editorial Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
de la Universidad Nacional y Tercer Mundo Editores

En la actualidad es una la pregunta que convoca a gobiernos, fuerzas militares y organismos internacionales respecto del narcotráfico: ¿cómo combatir eficazmente el cultivo, producción, tráfico y consumo de sustancias generadoras de dependencia, a nivel nacional e internacional? Esta inquietud descansa en lo que para los Estados es una declaración de principio sobre este fenómeno: el narcotráfico es una de las más poderosas amenazas en contra de la democracia, las instituciones y los valores de la sociedad; en consecuencia, la lucha contra este fenómeno es una lucha en defensa de la seguridad nacional e internacional.

Este diagnóstico y la pregunta derivada no son sólo patrimonio de las instancias de poder sino de muchos análisis académicos y periodísticos. En este ambiente de homogeneidad discursiva, resalta a la vista un estudio que sin caer en lo contestatario respecto de las verdades oficiales, introduce inquietudes renovadoras en el análisis del fenómeno del narcotráfico. Se trata del estudio exploratorio lanzado a la luz pública por los sociólogos de la Universidad Nacional **Ciro Krauthausen y Luis Fernando Sarmiento** con el sugerente nombre de *Cocaína & Co., un mercado ilegal por dentro*.

¿Cómo funciona el narcotráfico? es la pregunta que enmarca el desarrollo del libro a lo largo de sus cuatro capítulos. La respuesta es lapidaria: los traficantes de drogas son actores racionales que con un carácter predominantemente oligopólico están regidos por el interés del mayor beneficio o ganancia en condiciones de máxima seguridad respecto de la continuidad del negocio como de las jerarquías que lo controlan en la cúpula. Lo particular de esta

actuación empresarial es que corresponde a obstáculos y situaciones diferentes a la de los mercados legales, tanto en la producción, exportación y comercialización de la mercancía (cocaína) está sometida a severas restricciones legales en la mayoría de los Estados y/o las normas internacionales.

Es esta última situación la que le da al tráfico de drogas ciertas singularidades en su accionar racional, que si bien lo hacen diferente, no por ello están fuera de los patrones ordinarios y modernos de funcionamiento de una empresa capitalista legal.

Son tres las características presentadas por los autores que permiten distinguir la dinámica racional del tráfico de drogas en cuanto parte de los mercados ilegales. La primera tiene que ver con la particular combinación y carácter de los tres recursos básicos de toda empresa oligopólica sea legal o ilegal: el económico, el político y el militar. En las empresas legales el recurso económico en términos de capital juega un papel central en comparación con el significado excepcional que tienen recursos como el tráfico de influencias y la presión directa a las instituciones del Estado con fines particulares (recurso político) o la utilización de la acción violenta directa en contra de los competidores en el mercado o los sectores trabajadores organizados (recurso militar). Por el contrario, para los empresarios de la droga, el capital (recurso económico) tiene una posición subalterna respecto del papel que juegan la violencia como forma de resolución de conflictos internos y externos (recurso militar) y las acciones de diverso índole dirigidas a impedir la acción de los jueces o de la policía en contra del negocio (recurso político).

Una segunda característica es la relacionada con la existencia de altas condiciones de riesgo que hacen necesaria la creación de mecanismos de organización que por un lado garanticen el beneficio pero también la seguridad a través de un control absorbente de la información relativa a las distintas etapas del negocio y de éste en general. Estas formas de acción son las llamadas redes clandestinas de tráfico. Vistas como canales de interrelación de mercados ilegales o de contacto con el sector legal, este tipo de organización fundamenta su funcionamiento, permanencia y seguridad en factores como las relaciones familiares, los vínculos de nacionalidad y la comunidad de objetivos ilegales. Para el caso colombiano, situaciones como el tráfico de la marihuana, el contrabando, el mercado ilegal de esmeraldas, el tráfico de armas etc. han sido los antecedentes directos en la construcción de las redes clandestinas de la actualidad.

Un tercer y último elemento distintivo remite a las formas de resolución de conflictos respecto del funcionamiento interno de la empresa como en lo relativo a sus relaciones externas en el ámbito del mercado o de la acción respecto del Estado. En esto la violencia juega un papel central. A diferencia del monopolio de la violencia del Estado como obligado respaldo a la vigencia de las formas propias de regulación del Derecho en cuanto expresión externa a los conflictos de la sociedad, la violencia y la confianza se convierten en el marco de regulación de las relaciones y resolución de los conflictos al interior de la empresa del narcotráfico y de su intervención en los mercados. En principio es la confianza a partir de relaciones de parentesco y amistad en conjunción con la unidad de intereses ilegales y la seriedad probada de los intervinientes en los negocios sucesivos de la empresa (compra de la hoja, procesamiento, transporte etc.) lo que permite el acercamiento y realización de una operación entre distintas personas al interior de un oligopolio. La violencia, por el contrario, es en principio la "ultima ratio" o recurso de regulación y resolución del conflicto. En consecuencia, la idea de una violencia irracional si bien forma parte de una fama necesaria al interior y al exterior del "gremio" traficante como criterio de seriedad en los negocios, no es un fin en sí mismo, ni una inclinación innata de las empresas de este mercado ilegal.

Hasta aquí los autores hacen confluir lo anterior en una importante conclusión "...es posible observar que los valores e intereses que motivan la acción de los empresarios ilegales se sustenta en una 'situación de intereses' que se enmarca dentro de un orden económico de tipo capitalista. El imperativo categórico de la maximización de los beneficios se muestra, en este caso, en forma contundente, sin ninguna ambigüedad. El mercado ilegal no es la cara opuesta de la racionalidad capitalista, es la forma más descarnada que pueden adquirir esos valores. Se podría decir que el mercado ilegal es un 'radicalización' de esa lógica capitalista que no soporta contradictores u oposiciones para la realización de sus fines: se derriban los posibles obstáculos que dificulten la consecución de los fines." He aquí el aporte central del libro, a nuestro juicio.

Esta conclusión nos lleva a una pregunta: si el mercado ilegal de la cocaína es en parte "la radicalización" de la lógica capitalista en cuanto la consecución racional del beneficio máximo, ¿dónde está o cuál es el factor que ha hecho que el negocio de las drogas en general y en sus distintas dimensiones haya pasado a convertirse en uno de los principales, si no en el más grande enemigo en la actua-

lidad de la sociedad capitalista? ¿Por qué esta sociedad reniega con tanta insistencia de uno de sus hijos máspreciados si no del que más ha heredado los valores de acumulación de las sociedades capitalistas que hoy por hoy se predicán como el fin de la historia? Si la pregunta antes de este trabajo era pertinente, ahora es casi que necesaria.

En suma, el libro introduce nuevos aires en un ambiente dominado por las distintas aristas del abordaje oficial sobre el narcotráfico. A pesar de las dificultades que una extrapolación de la noción de mercados ilegales puede tener para entender el funcionamiento del "negocio" de la cocaína, en cuanto se idealiza tácitamente lo legal-formal como referente condicionador, así como las limitaciones que puede conllevar en la aprehensión de la riqueza y particularidad de una realidad como la colombiana, el libro *Cocaína & Co., un mercado ilegal por dentro*, es un hito importante en el análisis académico del tema en general y del funcionamiento del narcotráfico en particular.

José Germán Burgos.