

**A MANERA DE INTRODUCCION  
DEMOCRATIZACION Y SERVICIOS LEGALES  
EN AMERICA LATINA\***

**JOAQUIN FALCÃO\*\***

**1. ANTECEDENTES**

En las dos últimas décadas, la violación cotidiana de los derechos humanos por parte de los regímenes políticos autoritarios y dictatoriales en América Latina, hizo que surgieran abogados y otros profesionales que protegieron ciudadanos a través de servicios legales. Actuaron aisladamente o en organizaciones, a nivel nacional o internacional, para impedir torturas, desapariciones, garantizar libertades públicas y defender derechos humanos individuales o colectivos en casi todos los países bajo la protección de las Iglesias (sobre todo de la Iglesia Católica), de los Colegios de Abogados y de las demás instituciones de la sociedad civil que sobrevivieron. Se luchó intensamente contra la violencia estatal, legal o ilegal. Estos regímenes entrelazaron la violación de los derechos con políticas económicas discriminatorias y antinacionales y no fue una excepción que los servicios legales combatieran también las diversas desigualdades sociales existentes, notablemente agravadas.

\* Este trabajo se basa, en la ponencia presentada en la segunda Conferencia Regional de la Asociación Interandina de Servicios Legales — ILSA — celebrada en Villa de Leyva —Colombia— entre el 12 y el 23 de Junio de 1985.

\*\* Universidad Federal de Pernambuco y Fundación Joaquín Nabuco.

En fin, contribuyeron para la movilización y organización de los trabajadores y de los grupos sociales discriminados.

La actuación de estos abogados y organizaciones contribuyó para que, en los últimos años, el proceso de democratización cubriese, prácticamente, toda América Latina. Países como Argentina, Brasil y Uruguay iniciaron una nueva era democrática. Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela no han ahorrado esfuerzos para ampliar y consolidar sus experiencias democráticas. Tampoco se puede olvidar la lucha obstinada de los pueblos de Chile y Nicaragua en busca de la democracia que todavía no tienen. En este nuevo contexto surge una interrogante fundamental: "¿Cuál es el papel de los servicios legales que en el pasado han luchado contra la violación autoritaria o dictatorial de los derechos humanos, en un contexto político de democratización?". Parece razonable estimar que la transición y consolidación democráticas abre nuevas perspectivas para el uso del Derecho y de la Ley como mecanismos fundamentales de la convivencia social pacífica. Identificar estas nuevas perspectivas exige evacuar el desempeño del pasado y reconocer los principales desafíos del presente.

Este texto es una respuesta a esta indagación. Analizamos las relaciones entre servicios legales y democratización, a partir de lo que denominamos "interpretación descriptiva" de la experiencia brasileña. Siempre que sea posible, intentaremos extraer de esta experiencia elementos que permitan comparaciones con los demás países de América Latina. Justamente por esto, el texto está dividido en dos partes. En la primera parte —las paradojas comunes— al evaluar el desempeño del pasado, identificamos problemas comunes en varias experiencias latinoamericanas. Estos problemas son formulados con un nivel mayor de conceptualización y de abstracción para viabilizar un análisis comparativo. Al hacerlo, identificamos situaciones aparentemente contradictorias, aparentes paradojas a desentrañar. En la segunda parte —la experiencia brasileña— focalizaremos los servicios legales en Brasil en dos momentos: en la oposición no-violenta al régimen autoritario y en la transformación de las instituciones jurídico-políticas

durante la transición democrática, identificando los nuevos desafíos del presente.

## 2. LAS PARADOJAS COMUNES

### 2.1. La primera paradoja

Al evaluar los servicios legales durante los años de represión, constatamos que una paradoja latente hace mucho tiempo en la estructuración jurídico-social de América Latina, se agravó y explicitó, a partir de 1964. Es la siguiente: las violaciones de los derechos son siempre individualizadas y localizadas, la protección de estos derechos exige, casi siempre, una actuación colectiva y nacional; muchas veces incluso internacional. La detención de un líder político o de un sindicalista, o la represión a un movimiento comunitario casi nunca son restringidas a conflictos localizados. Casi siempre son actos definidos a partir de políticas nacionales. Por esto casi nunca pudieron resolverse a través de la defensa legal individualizada o municipalizada. Esta tensión entre lo individual y lo colectivo, lo local y lo nacional, asume diversas formas.

En Brasil y en varios países de América Latina —exceptuando los casos de tortura, desapariciones y asesinatos— la violación a los derechos humanos fue una violación legalizada. Quiero plantear que la “suspensión” de los derechos políticos, la imposibilidad de juicios imparciales, el truncamiento al derecho de defensa, la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores se dio, casi siempre, con base en la Ley. Con base en una ley autoritaria, es verdad, pero indudablemente con base en la Ley estatal. En estos casos, las organizaciones y servicios legales no pueden buscar simplemente la mera aplicación e implementación de la Ley. Paradojicamente, aplicar la Ley es agravar la violación a los derechos humanos.

Por el contrario, hay que buscar casi siempre la alteración de la Ley y del régimen político que la ha producido. Revocar la Ley y cambiar el régimen son tareas colectivas y nacionales. Exigen decisión del Legislativo. Casi nunca del

Legislativo local, sino del Legislativo nacional.

Se produce una situación contradictoria y paradójica. La defensa de los derechos se transforma en la defensa contra la Ley. Y no en la defensa a través y a favor de la ley. Lo jurídico es contra lo legal. De ahí la paradójica y fundamental interrogante: ¿Cómo utilizar la legislación para defender a los ciudadanos en casos de violaciones individuales y localizadas, y al mismo tiempo contribuir y hacer presión para que, nacionalmente, se cambie la legislación? (1)

Esta paradoja es explícita, por ejemplo, en los casos de ocupación de terrenos no-productivos por la población urbana marginada de las grandes capitales brasileñas. En estos casos, el Código Civil, que regula y protege el derecho de propiedad, se opone frontalmente al derecho humano que reconoce a todos los ciudadanos el derecho a una habitación. El derecho legal a la propiedad, contra el derecho no suficientemente legalizado a una habitación. En la mayoría de los países es explícito también, cuando al aplicar y respetar la restrictiva ley de huelga, casi significa abrir la mano del derecho a huelga.

Un segundo ejemplo de la tensión entre lo individual y lo colectivo, entre lo local y lo nacional, o hasta lo internacional inclusive, aparece cuando indagamos sobre las causas de las violaciones individuales y localizadas. Verdaderamente, la represión a líderes políticos y sindicales, las violaciones al derecho de habitación, al derecho de huelga, al derecho de juicio imparcial, al derecho de defensa, al derecho de organización y participación política no existen solos, sueltos en el aire. Al contrario, resultan en gran parte de políticas nacionales formuladas e implementadas por regímenes autoritarios o dictatoriales. Políticas nacionales que independientemente del discurso ideológico que podría legitimarlas y de la eventual buena fe de la burocracia estatal, caracterizó décadas de América Latina por la concentración de la renta nacional, por la dependencia tecno-

(1) En el fondo está en juego el mismo concepto de Derecho. Por un lado están los que reducen el Derecho a la Ley, el Derecho a la Ley estatal, Derecho al Estado. De otro, están los que ponen determinados derechos sobre el Estado. En este caso lo jurídico es más amplio que lo legal.

lógica y por la alienación de la soberanía nacional en materia de política financiera. Es evidente que la política de contención del déficit público acoplada a la liberalización de los intereses exigidas por el Fondo Monetario Internacional homogénea en América Latina, el desempleo y la recesión industrial. Causas macro-económicas y macro-sociales contribuyen para la mayoría de las violaciones individuales y localizadas de los derechos de los ciudadanos. De ahí, la paradójica y fundamental pregunta: ¿Cómo combatir, a través de los Servicios Legales de actuación localizada e individualizada o comunitaria, violaciones en parte originarias en políticas, económicas y sociales, nacionales e internacionales?

Las organizaciones de servicios legales, evitaron casos de violación individual y localizada de derechos humanos y han presionado en favor de la democratización. Pero, sin una perspectiva más amplia, colectiva, y sin estar nacional e internacionalmente focalizados; los servicios legales acumularon, casi siempre, victorias insuficientes. La victoria individual y comunitaria significan, al mismo tiempo, satisfacción y desaliento. No induce necesariamente a la transformación socio-política mayor que todos buscan.

## *2.2. La segunda paradoja*

La segunda paradoja es consecuencia de la primera. Se explicita al constatar que la defensa de los derechos humanos y el combate a las discriminaciones sociales casi nunca se limitaron al campo estrictamente legal. Al contrario, han exigido, paralelamente, el ejercicio de presiones políticas variadas, el uso intensivo de los medios de comunicación, la defensa en el campo administrativo local, el apoyo a la organización de los intereses comunales e, inclusive, de actuaciones de medio plazo en la educación legal de los ciudadanos. La defensa de los derechos humanos raramente depende del desempeño profesional-legal de los abogados. Al contrario, el mayor esfuerzo de las organizaciones de servicios legales fue, y todavía es, de asistencia extra-legal. Esta

tensión entre los servicios legales que se valen de servicios extralegales para defender derechos humanos es otra para-  
doja que identificamos.

Los servicios extralegales se justifican por dos motivos. Primero, porque, como ya lo indicamos, aplicar la Ley estatal puede ser la vía más rápida y eficaz para violar derechos humanos y practicar la discriminación social. Basta mencionar la legislación que rige las relaciones patrimoniales entre la mujer y el marido que, en la mayoría de los países, discrimina a la mujer. Segundo porque la concepción liberal clásica respecto a la actuación de los abogados acaba por canalizar todos sus esfuerzos profesionales para la disputa en lo judicial. Ahora bien, lo que caracteriza el Poder Judicial en la mayoría de los países de América Latina no es una actitud creativa, autónoma y adaptadora de la Ley estatal. Al contrario, lo que la caracteriza es su entera o relativa sumisión. Casi siempre prevalece una mecánica implementación de la Ley estatal, de la ley de cualquier estado, sea del Estado autoritario o dictatorial. El legalismo judicial se transforma en la idolatría acrítica del poder. Inclusive del poder autoritario. Neutralizando e impidiendo que el juez ponga los derechos humanos sobre la Ley autoritaria o dictatorial. Todo hecho en nombre de una aparente y libertaria tripartición de los poderes y de un neutralismo pseudo-científico del positivismo jurídico-dogmático.

En la mayoría de los países de América Latina, el Poder Judicial es todavía demasiado dependiente del Poder Ejecutivo, y, operacionalmente, poco eficaz. Resulta que al contrario de lo que afirman la teoría liberal y la concepción republicana del poder, el Poder Judicial no es para la inmensa mayoría de los latinoamericanos el principal "locus" donde se resuelve conflictos. En este sentido, la experiencia cotidiana de América Latina, de los abogados de derechos humanos, de los demás abogados y ciudadanos es doble. Por un lado, la mayor parte de los latinoamericanos no tienen recursos para pagar abogados y costos legales. Por esto, otras instancias judiciales, "informales", disputan, con ventaja sobre la Función Jurisdiccional. V.g.: las comisarías de policía para las poblaciones urbanas marginadas son, de hecho, un "poder judicial". Por otro lado, la defensa de los derechos

humanos necesita del poder judicial. Paradójicamente, el Poder Judicial es frecuentemente, el local donde no se toman decisiones. En este sentido, muchas veces defender derechos y combatir discriminaciones significa justamente aceptar ir al poder judicial, pero desarrollar todas las estrategias legales posibles para evitar sus sentencias. Instaurar el proceso, pero evitar la sentencia. Las contradicciones internas del orden legal y la ineficiencia operacional crónica del Poder Judicial, pueden y fueron útiles en la defensa de las mayorías sociales de los ocupantes de tierra o de los campesinos. No es raro que algunos jueces, colaboren para atrasar indefinidamente las sentencias, pues tienen conciencia de que la sentencia puede agravar el conflicto social o político. De ahí, inclusive, la paradójica y fundamental pregunta: ¿Cómo defender los derechos humanos y combatir las discriminaciones sociales a través del Poder Judicial, pero impidiendo que decida?

Por todo esto, los abogados innovan en materia de desempeño profesional, desarrollan nuevas estrategias que combinan negociación legal con presión política, organización popular y uso de medios de comunicación de masa. Estas son absolutamente distintas del ritual formalístico y de la argumentación liberal ideológica que les enseñaron en sus Facultades del Derecho. La experiencia cotidiana ha evidenciado que el Poder Judicial no es siempre el lugar adecuado para la defensa de los derechos humanos, ni que la obediencia a las reglas de derechos procesal y sustantivo a través del uso de la argumentación jurídico-formal es la estrategia profesional más eficaz.

### 2.3 Servicios legales en América Latina y los países desarrollados

Antes de entrar en la segunda parte de este texto, en el que enfocaremos la experiencia brasileña, es oportuno reconocer las diferencias, que existen entre los servicios legales innovadores en América Latina y en los países desarrollados—Estados Unidos y Europa Occidental—. Es por todos conocido que, en las últimas décadas, han surgido en los países más desarrollados experiencias innovadoras de servicios legales vueltos hacia la defensa de los derechos humanos, o al

combate de la discriminación social y económica de las minorías (como de los negros, los homosexuales, las mujeres). La ampliación del acceso al Poder Judicial y a la defensa de los intereses difusos, como los del consumidor y la protección ecológica, a través, principalmente, de las "public-interest law firms" y de las "law clinics" se intensificó. Comparando estos servicios innovadores con la experiencia latinoamericana al combate a la violación de los derechos humanos y a las discriminaciones sociales aparecen con nitidez cuatro diferencias fundamentales.

En América Latina se trata casi siempre de defender los derechos de la mayoría y no los derechos de las minorías. Es a la mayoría de los ciudadanos a quien se desprecia, social y económicamente. Y es también la mayoría de los ciudadanos que es violentada en sus derechos políticos; no se trata de minorías como en los países más desarrollados. Por esto tener acceso de justicia en América latina es una cuestión de mayoría, de la inmensa mayoría y no de apenas determinados grupos étnicos o sexuales. En segundo lugar, al contrario de los países más desarrollados, la defensa de estos derechos fundamentales de la persona humana no es tarea de expansión y perfeccionamiento operacional de las normas legales existentes. No se trata apenas de implementar la Ley o de incluir en su protección legal a nuevos grupos sociales o a situaciones específicas. Se trata casi siempre de cambiar la Ley. Todavía, es oportuno que se alerte que no se trata tampoco, de "deslegalizar" las relaciones sociales, de "desestatizar" o de reducir la importancia del Estado. Se trata de legislar en forma diferente; legislar en favor de la mayoría de los ciudadanos, de las reivindicaciones populares y de los intereses nacionales; y de reorientar la actuación del Estado, cambiando al régimen político, lo que no es el caso de los países desarrollados.

Las otras dos diferencias decurren de las otras anteriores. Son las siguientes. En los países más desarrollados se busca perfeccionar el funcionamiento de la actual estructura ideológica, administrativa y económica del Poder Judicial. En América Latina, con las debidas excepciones, se trata

casi siempre de cambiar la actual estructura del Poder Judicial. En tanto no se cambie, se trata de reorientar o incluso dificultar su funcionamiento, en los casos donde prevalece la legislación autoritaria o dictatorial. Esto no significa estar contra el Poder Judicial sino todo lo contrario. Justamente porque la defensa de los derechos humanos y el combate a las discriminaciones sociales necesitan y creen en el Poder Judicial; lo que importa es transformarlo. Hacer que funcione a favor de la mayoría de los latinoamericanos y no en contra de ella. Para poder estar a favor del Poder Judicial como institución democrática es necesario combatir la eventual práctica judicial ideológicamente autoritaria y administrativamente ineficaz que la mayoría de los ciudadanos todavía experimentan en América Latina. Finalmente, la calificación profesional de los abogados que prestan servicios legales en América Latina y en países más desarrollados es razonablemente distinta como ya lo dijimos. Las nociones argumentativas jurídico-formales aprendidas en la Facultad de Derecho son insuficientes. El abogado latinoamericano tiene que desarrollar aptitudes extra-legales de negociación y de liderazgo político, de facilitador y animador de la organización popular. A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, estas son "cualidades" paralelas al desempeño profesional y estas son cualidades indisociables al desempeño jurídico profesional.

### 3. LA EXPERIENCIA BRASILEÑA

#### 3.1 *Servicios legales como oposición política no-violenta*

La experiencia brasileña puede ser dividida en dos momentos sucesivos e interrelacionados: la oposición al régimen autoritario y la transformación de las instituciones jurídico-políticas en la transición democrática. El marco simbólicamente divisor de estos dos momentos fueron los grandes comicios populares realizados en todo el país a

favor de las "Directas já" (Esto es, de las elecciones directas para la presidencia de la República) y la elección, todavía indirecta por el Congreso Nacional del líder opositor Tancredo Neves, del Partido del Movimiento Democrático Brasileño, primer presidente civil desde 1964.

Durante los años de oposición al régimen autoritario, los abogados y las organizaciones de servicios legales desempeñaron por lo menos dos importantes tareas de ámbito nacional, paralelamente a la tarea de defender derechos individuales y localizados. Estas dos tareas fueron las siguientes.

Primero, explicitar la ilegitimidad de la legalidad autoritaria. A partir de mediados de los años setenta, se multiplicaron por todo el país evidencias de que la legalidad autoritaria era ilegítima. Necesitaba de más apoyo social. Tales evidencias se intensificaron cotidianamente a través de los servicios legales. La imposibilidad de aplicar la ley para no agravar el conflicto socio-político evidenció la ilegitimidad popular de la legalidad autoritaria. Entre otros, algunos ejemplos son significativos. En las invasiones de terrenos urbanos no productivos por las poblaciones marginadas, que tuvieron lugar por todo el país, quedó cada vez más evidente, que el actual Código Civil es de hecho inaplicable y la actuación del sistema financiero de habitación insuficiente. Al permitir la especulación inmobiliaria y no garantizar la habitación, aplicar el Código, representa un costo social y político: el agravamiento del conflicto urbano latente, cada vez más insoportable para un régimen que necesita de apoyo popular. Cada día, es evidente, que el Código Civil es instrumento de la represión económico-social legalizada. La evidencia de su inaplicabilidad estimuló diversos proyectos de ley proponiendo cambios en el derecho de propiedad tal como existe hoy: proyectos de la "Ordem de Advogados do Brasil", de la Iglesia Católica e inclusive del gobierno autoritario.

La misma imposibilidad de aplicar la Ley ocurre en los casos de huelga de trabajadores, sobretudo en el sector industrial de S. Paulo. La actual ley de huelga, cercena

excesivamente los derechos y la movilización de los trabajadores en aspectos fundamentales. Muchas veces, después de haber sido decretada la ilegalidad de la huelga por los Tribunales, los empresarios, los trabajadores y el propio gobierno optaron por continuar las negociaciones. Queda claro para todo el país que el gobierno y el mismo Poder Judicial optaron por no aplicar las medidas legales que debieron aplicar para no agravar el conflicto socio-económico.

Finalmente, un tercer ejemplo, puede extraerse del derecho penal. En algunos casos, como el del asesinato del Procurador Pedro Jorge en Pernambuco, o la bomba que explotó en el Palacio de Convenciones "Rio Centro" en Río de Janeiro, episodios ambos que involucraron a policías militares, la actuación de los abogados de defensa evidenciaron las dificultades que el gobierno autoritario tendría si permitiese la investigación imparcial de los acontecimientos y, eventualmente, como en el caso del "Rio Centro" permitir que militares fuesen juzgados. El resultado fue la diseminación en el país de la noción de impunidad ante el crimen y la constatación de la inoperancia antiética del gobierno y de algunas instituciones jurídicas.

Todos estos casos y centenares de otros han contribuido, unos más otros menos, para la creciente concientización social, de ámbito nacional, sobre la ilegitimidad e ineficiencia de la legalidad autoritaria. La ineficiencia evidenciada quitó a la legalidad autoritaria su contenido intimidador y desmovilizador de las oposiciones, contribuyendo para la inacción del propio gobierno y algunas veces del propio Poder Judicial. Esta concientización ha llegado a tal punto que el concepto de legitimidad (concepto científico de la política y del derecho) se ha transformado en concepto vulgar, perceptible y utilizado cotidianamente por el sentido común de la prensa, de la televisión y del ciudadano.

La concientización nacional de la defensa ofrecida por los abogados y organizaciones en los casos de violación individual y localizada, es resultado, en gran parte, de la actuación de los medios de comunicación de masa. No se

puede escribir la historia de la redemocratización del Brasil sin reconocer que el régimen de 1964 desarrolló, de manera tecnológicamente moderna y competente las telecomunicaciones y transportes como nunca había ocurrido antes en el País. La integración nacional, a través de los medios de comunicación de masa es una realidad. Es necesario reconocer también que durante el gobierno de Ernesto Geisel, sobre todo la libertad de prensa, los medios de comunicación de masa pasaron a desempeñar un papel fundamental al poner el compromiso con la verdad social, casi siempre por encima de los compromisos del régimen. Este compromiso con la verdad social permitió que los servicios legales, en cuanto oposición pacífica, asumiesen un papel importante en la redemocratización. En verdad estos servicios legales no podían ser encuadrados como subversivos o atentatorios a la seguridad nacional. No solamente porque actuaban dentro de la Ley aunque contra la legalidad, como fueron apoyados por la opinión pública. Uno de los indicadores del suceso de esta oposición pacífica es que una vez más los abogados brasileños se han constituido en los profesionales más aptos para liderar la sociedad civil contra el régimen de excepción.

La segunda tarea de los servicios legales durante los años de oposición al autoritarismo fue doble. Ha sido organizar y movilizar a las comunidades y al mismo tiempo compatibilizar reivindicaciones localizadas y comunitarias con reivindicaciones nacionales. Entre estas resaltamos la exigencia de una Asamblea Nacional Constituyente y de un cambio de la legislación electoral. Son exigencias de naturaleza institucional que buscan transformar la estructura jurídico-política del país en dirección a la democracia. Tradicionalmente las exigencias populares son más inmediatas debido a la situación de precariedad y constreñimiento en que se encuentra la mayoría de los trabajadores y de los desempleados en América Latina. La sobrevivencia física es la tarea mayor de todos los días. Lo que la experiencia brasileña demuestra es, por el contrario, que no son incompatibles sino que se complementan, reivindicaciones sociales y económicas localizadas e inmediatas y presión por una

transformación institucional y de medio plazo.

La compatibilidad entre estas reivindicaciones ha sido posible en gran parte porque como señala Bolívar Lamounier, la redemocratización del país ha pasado marcadamente por el proceso electoral. Al contrario de la Argentina donde la guerra de las Malvinas fue un factor vital, o en países donde las guerrillas urbanas y rurales hacen presión a los regímenes autoritarios y dictatoriales, en Brasil, uno de los principales factores de transformación fue el proceso electoral. Se inició durante las elecciones de 1974, cuando el gobierno fue ampliamente derrotado y culminó con la movilización popular en los grandes centros urbanos en favor de las "Directas já" y la elección por el Congreso Nacional del opositor Tancredo Neves. Los comicios de las "Directas já" que en algunas ciudades reunieron más de un millón de ciudadanos mostraron la capacidad de movilizar las poblaciones a través de la integración entre la reforma institucional y las reivindicaciones locales y comunitarias. Estos comicios tuvieron carácter de superpartidismo pero contando con la participación de los partidos de oposición. Estos fueron comandados por organizaciones de la sociedad civil. Sintomática y simbólicamente, el presidente del Comité Nacional Pro-Directas fue exactamente el presidente de la "Ordem de Advogados do Brasil", Dr. Mario Sergio Duarte.

### 3.2 Nuevos desafíos

Es comprensiblemente arriesgado hacer cualquier previsión sobre la extensión y estabilidad del régimen democrático que empieza a ser construido en Brasil. Existe un consenso nacional en dirección a una sociedad políticamente pluralista, socialmente igualitaria e internacionalmente autónoma. Como estos ideales agregadores van a concretizarse, en la práctica cotidiana, en un país fuertemente marcado por desigualdades y conflictos unos más otros menos explícitos, solamente el futuro dirá. En determinado momento de oposición al autoritarismo, Fernando Henrique Cardoso alertó sobre el riesgo de que la apertura

lenta, gradual y segura fuese a constituirse en lo que se llamó la "vía autoritaria para la democracia conservadora". Este riesgo todavía no pasó. Lo que no impide que el país se entregue a la tarea de redefinición democrática de sus principales instituciones: jurídicas, políticas y económicas. Roberto Mangabeira Unger, por ejemplo, defiende la transformación institucional, como estrategia de una "reforma revolucionaria". La transformación institucional del país sería una alternativa: sea por la vía de la revolución estructural, sea por la adaptación al momento histórico. Pero lo importante es constatar que la victoria de la oposición no-violenta sobre el régimen autoritario creó espacio y clima político para que la democratización camine por la vía de la negociación pluralista. Lo que no significa negar la existencia del conflicto social. Por el contrario significa conocer, reconocer y enfrentar las desigualdades sociales y económicas y, en seguida, optar por la vía pacífica de transformación socio-política. En este contexto nuevos desafíos pueden ser identificados en la protección de los derechos humanos y en el combate a las discriminaciones sociales. Identificamos tres de estos desafíos.

El primero dice relación a la necesidad de no limitar la protección a los derechos humanos a la protección de los derechos políticos, que es la práctica más común de los países desarrollados. Esto quiere decir, no limitar, como lo hace un ortodoxo capitalismo liberal, derechos humanos a derechos políticos y garantías individuales. El fin de la tortura y de los desaparecimientos, la reconquista de las libertades públicas y el pleno ejercicio del derecho de ciudadanía —fundamentalmente como derecho electoral— crea las condiciones necesarias, para que la protección a los derechos humanos se vuelva en dirección de los derechos económicos y sociales: el derecho al empleo, a la salud, a la tierra, a la ecología, etc. Más frecuente e intensamente violadora de los derechos humanos ha sido la violencia policial, no contra líderes políticos o sindicales, sino la violencia policial contra el ciudadano anónimo, contra el trabajador. La represión policial militar autoritaria fue siempre infinitamente menor que la cotidiana y estructural

violencia policial contra las clases populares, fundamentalmente urbanas. En el Nordeste, la última sequía que duró cinco años, en el inicio de esta década, al combinar con la pobreza estructural de la región, la de los ciudadanos sin tierra, provocó, según estimativas, la muerte de cerca de tres millones de personas. Esto es una violación de los derechos humanos tan grave como la tortura. Por esto mismo las organizaciones de servicios legales actúan en Brasil en favor de los campesinos, de los indios, de las mujeres, de los negros, de las poblaciones urbanas sin habitación. Se ha ampliado el concepto de derechos humanos hacia lo económico y lo social. ¿Cómo reconocer, proyectar e implementar los derechos económicos y sociales de la mayoría de la población brasileña en cuanto defensa de sus derechos humanos? Este es el primer desafío a enfrentar.

El segundo, dice relación a la separación que la ilusión capitalista liberal y ortodoxa hace entre la sociedad civil defensora de la libertad y del Estado instrumento del control y de la opresión. Si esta dicotomía, por su carácter agregador de los diversos y competitivos intereses sociales fue instrumento para el combate al autoritarismo, hoy no lo es más. No lo es, porque apenas se invirtieron las principales funciones del Estado brasileño, ahora se trata de asegurar la libertad política y económica de sus ciudadanos, sobre todo de las clases populares, y porque intereses autoritarios y antinacionales se esfuerzan por controlar y representar a la sociedad civil. En otras palabras —simples y directas— el desafío de ayer fue defender los derechos humanos y combatir las discriminaciones como oposición y miembro de la sociedad civil; hoy es defenderlos también como situación y autoridad gubernamental. Este nuevo desafío es más complejo por varias razones. La fase política es de transición entre el autoritarismo y la democracia. Conviven, por algún tiempo, instituciones, programas administrativos y legislación de cuño autoritario con proyectos de cambio de orientación democrática. Es un período de ambigüedades explicitadas, por ejemplo, cuando al gobierno se le pone el dilema de mantener su autoridad, persistir en los cambios democráticos y respetar la legisla-

ción autoritaria, todavía no derogada. Verdaderamente el régimen democrático es todavía un régimen en construcción. A costa de amoldar el futuro muchas veces se exige negociar con el pasado.

Debe considerarse también que la naturaleza de la república brasileña al dividirse en tres niveles distintos de poder con relativa autonomía político-electoral, el Federal, el Estadual y el Municipal, necesariamente, pluraliza el Estado. Gobiernos estaduais conservadores conviven con otros gobiernos estaduais liberales y con gobiernos municipales más socialistas, por ejemplo. A medida que la actual estructura concentra todavía mayor poder a nivel federal, no es raro que algunas iniciativas más democráticas estaduais y municipales dependan de decisiones más conservadoras federales. La negociación es inevitable.

El presupuesto teórico necesario para vencer este desafío exige superar la concepción monolítica del Estado defendida muchas veces por un marxismo ortodoxo. El reconocimiento del Estado como un "locus" tan fragmentado y contradictorio como la propia sociedad, integrado por múltiples arenas de consenso y conflictos internos y externos entre múltiples individuos, grupos y clases sociales es condición indispensable para avanzar en la protección de los derechos humanos en experiencia de transición democrática. ¿Cómo, a partir de la gestión del Estado, convivir con instituciones y mecanismos autoritarios y, al mismo tiempo, avanzar en dirección a la democracia y la mayor protección a los derechos humanos? Este es el segundo desafío.

Finalmente, el tercero, dice relación a la creciente amenaza de partidización de las organizaciones y servicios legales. La democracia en cuanto práctica electoral revigoriza el sistema político partidario. Los partidos crecen y se fortifican. Poco a poco pretenden ser los únicos canales políticos entre el elector y el poder, la sociedad y el Estado. Durante los años de autoritarismo, diversas instituciones de la sociedad civil ejercieron este papel como la OAB (Ordem dos Advogados do Brasil) y la Iglesia en Brasil en la ausencia y fragilidad de los partidos de enton-

ces. Ahora la tendencia natural de los partidos políticos es expandirse. Será "partidarizar" la sociedad civil, inclusive, a las organizaciones de servicios legales. Sobre todo porque son organizaciones con credibilidad junto al posible elector. La partidarización, entre tanto no solamente pone en riesgo su autonomía, tanto como estimula una crisis de identidad, sin hablar en la posibilidad de reducir la credibilidad popular a duras penas conquistada. La superación de este desafío no exige la despolitización de los servicios legales. Por lo contrario exige un nuevo estado de madurez política. Exige politizar sin partidarizar. Convivir con los partidos, sin subsumirse en ellos.

En la historia de los partidos políticos en Brasil nunca conseguimos implantar un sistema partidario estable, políticamente poderoso, administrativamente competente y ideológicamente delineado. La fragilidad organizacional, la ausencia de partidos clasistas, la personalización del voto y la consecuente dilusión ideológica de los partidos, con rarísimas excepciones, es una constante. En otras palabras, el camino de la democracia pasa necesariamente por la construcción de relaciones peculiares entre los partidos políticos y las organizaciones de la sociedad civil. Relaciones que no sean de sumisión sino de desempeños paralelos, algunas veces convergentes, otras no. ¿Cómo a través de los servicios legales contribuir para la construcción de las instituciones político-jurídicas de la democracia y defender los derechos humanos sin transformarse o depender de partidos políticos? Este es el tercero y último desafío que identificamos.

No se puede terminar esta interpretación descriptiva de las relaciones entre servicios legales innovadores y la democratización brasileña, sin mencionar la pertinente observación de Fernando Henrique Cardoso, cuando alerta que siempre que se analiza la realidad brasileña a partir de las teorías sociales clásicas y de las experiencias de los países más desarrollados y se prevé lo inevitable, se debe enfrentar siempre lo inesperado.

Recife, 23 de julio de 1985.