

Derechos humanos y ciudadanía intercultural en el Estado y la ciudad¹

Dr. Eduardo J. Vior²

El tema común de esta mesa es la exploración de las condiciones para la realización de los derechos ciudadanos en el Estado y la ciudad a partir de una concepción intercultural que dé voz a las minorías étnicas y culturales excluidas. Para ello es importante sentar algunos conceptos básicos. De acuerdo con la definición de "ciudadanía" que mi antecesora en el uso de la palabra³ recién citó, una condición *sine que non* de la misma es la existencia de una comunidad vinculante de valores, normas y símbolos. Esta comunidad es política en tanto tiene por objeto regular la producción, reproducción y circulación de un tipo específico de poder dirigido a asegurar la satisfacción de las necesidades y demandas del conjunto de la sociedad, organizar la distribución de los bienes materiales y espirituales que ésta requiere, mantener vigentes e implementar los valores y normas que la comunidad se ha dado para asegurar su continuidad y desarrollo y guiar al conjunto para adaptarlo a situaciones cambiantes en su entorno mundial y natural.

Mediante esta comunidad los derechos humanos inherentes a individuos y grupos se convierten en derechos a la participación en el ejercicio del poder político. En una larga lucha, que en Occidente comenzó en la Edad Media europea⁴ y en el resto del mundo coincidió con las luchas por la descolonización, esos derechos a la participación se fueron convirtiendo en derechos ciudadanos. Así, la ciudadanía (o "derecho a la ciudad") no es otra cosa que la manifestación política de los derechos humanos. Por su inclusión en la comunidad los derechos humanos son derechos hacia la comunidad y en el marco de cualquier comunidad en la que el individuo o el grupo se quiera insertar. Por consiguiente son inseparables de los deberes que cada uno y cada grupo dentro de ella tiene hacia los otros que encuentra dentro y fuera de la comunidad política.

Sin la inclusión en la comunidad política el ejercicio de los derechos humanos deviene una lucha de todos contra todos. Si esta comunidad es empero demasiado estrecha y pretende convertirse en unidad, se estará transitando hacia el establecimiento de una dictadura, quizás democrática, en la que la mayoría impone sus valores, normas y símbolos a las minorías. El justo medio no existe, por lo que mayorías y minorías deben esforzarse por alcanzar bases comunes de valores, normas y símbolos compartidos que permitan establecer criterios estables para la distribución de derechos y deberes. Siendo que la protección, el cuidado y el máximo desarrollo de la dignidad

¹ Versión corregida de la conferencia dada el 5 de septiembre de 2008 en el Salón de Actos de la Universidad de Morón en el marco del Foro *Educación ciudadana - Ciudad educadora*.

² Profesor titular interino con dedicación exclusiva en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno (IPPEG) de la Universidad Nacional de Río Negro (UNRN) en Viedma. Dirección particular de correo: ejvior@gmail.com Página web: www.ddhmmigraciones.com.ar

³ La Dra. Alcira B. Bonilla.

⁴ Siguiendo a E. Dussel puede afirmarse que la Edad Media es un fenómeno exclusivamente europeo, de modo que es tautológico hablar de "Edad Media europea". En este texto sin embargo se añade el adjetivo para remarcar que el fenómeno que se está describiendo es meramente europeo.

humana es uno de los dos núcleos de los derechos humanos⁵, es imposible hacer un corte tajante entre las esferas de vida privada y pública. Ya que la dignidad humana es indivisible, toda efectivización de derechos humanos afecta positivamente en distinta medida la vida privada y la vida pública de las personas, también la puesta en práctica de los derechos ciudadanos. Estas comunidades vinculan por consiguiente a la vez aspectos de la vida pública con la privada en proporciones dinámicas y cambiantes. De ese modo ciertas fronteras entre lo privado y lo público a las que nos acostumbró el liberalismo se derrumban. También en este caso el camino de la ciudadanía democrática transita por los puntos de equilibrio entre la dictadura de lo público y el retraimiento en el solipsismo privado.

La ciudadanía no solamente es un campo de prácticas para la realización y vigencia de derechos; implica también una tensión permanente hacia el futuro. Precisamente porque la comunidad política está vinculada no sólo por valores, sino también por normas y símbolos que por definición apuntan hacia el futuro, la ciudadanía es una tarea siempre inacabada. Así como más arriba se ha dicho que el equilibrio perfecto no existe, toda alteración del equilibrio por motivos internos y/o externos a la comunidad o la búsqueda del mismo impulsan la comunidad política en alguna dirección.

Para entender cómo funciona esta dinámica en la vida cotidiana, es útil aplicar una aproximación etimológica. "Ciudadanía" es a la vez "derecho de ciudad" y "derecho a la ciudad". Recorriendo esta Ciudad de Morón y cualquier otra puede percibirse en qué condiciones y en cuántas situaciones todos estamos privados de ciudadanía y del ejercicio de derechos. No se trata de que haya un Estado opresor. Aun en un régimen democrático a veces puede darse que el Estado sea opresor por una mala administración o por corrupción; pero lo que más generalmente sucede es que en la administración pública y entre los funcionarios y empleados del Estado se dé un conjunto de situaciones - citando al P. Seibold - que corresponden a épocas y procesos de imaginarios sociales pasados que están dispuestas casi como capas geológicas yuxtapuestas y caóticamente combinadas por terremotos y erupciones volcánicas. Estas situaciones, posicionamientos y conductas obstaculizan y afectan hoy en día el goce de derechos humanos en general y de derechos ciudadanos en particular más que las acciones de las malas policías (que las sigue habiendo). Se trata de lo que se podría llamar "la violación consuetudinaria de los derechos humanos".

Superar y enfrentar los problemas así generados y prepararse para hacer frente a los nuevos desafíos que se presentan cada día implica tener en cuenta la multiplicidad de los problemas de derechos humanos de numerosas y variadas personas y grupos que tienen sus derechos conculcados, aunque no pueda atribuirse a nadie su violación sistemática, pasada o presente. Un campo especial para tratar en este contexto es el configurado por las limitaciones formales e informales, estructurales y casuales para acceder al ejercicio de los derechos ciudadanos.

La ciudadanía implica también un proceso de permanente reflexión, discusión y debate sobre los sistemas de valores, normas y símbolos vinculantes de la comunidad política. Recién este proceso de autoconcientización permite y autoriza el ejercicio de los derechos y los deberes. Pero esta autoconciencia no se da por la introspección, sino por la capacidad de los dirigentes y la mayoría de los miembros de la comunidad política para ponerse en la cabeza y en los sentimientos de los sucesivos otros diferentes

⁵ El otro es el derecho de resistencia a la opresión.

a ellos. Estos otros pueden ser internos al territorio gobernado por la comunidad política y por lo tanto tratarse de cohabitantes del mismo privados de derechos ciudadanos o ser externos, es decir extranjeros que por múltiples razones entran en contacto duradero con la comunidad política. Esto es un supuesto de los tres panelistas que estamos aquí, porque compartimos una posición intercultural semejante: desde la perspectiva intercultural que aquí se sostiene toda necesidad insatisfecha crea al conjunto de la comunidad la obligación moral de que se convierta en una demanda, sea porque los miembros de la misma intervengan directamente o porque ellos ayuden al o a los afectados a que las formulen. Dar cuenta de esta necesidad y aceptar convertirse en interlocutor de la demanda implica reconocer un derecho humano que, al reclamarse a la comunidad política, se traduce en un reclamo de derecho ciudadano. Si la comunidad política se niega a considerar la necesidad insatisfecha y/o a recibir la demanda, la acumulación de las mismas mina en el corto o largo plazo la credibilidad en su sistema de valores, normas y símbolos. La legitimidad, y por consiguiente la estabilidad, de una comunidad política hacia adentro y hacia fuera, depende de su capacidad de registrar los procesos cambiantes de la realidad y ajustarse a ellos. El más importante de estos procesos está dado por el surgimiento y la multiplicación de las necesidades y las demandas insatisfechas.

Un supuesto diferenciador de la orientación intercultural que aquí se sostiene es que no existe una definición *a priori* de los derechos humanos. Las declaraciones, los pactos y las convenciones internacionales de derechos humanos aportan una guía, pero cada situación específica de lucha contra la opresión genera nuevas necesidades y demandas que obligan a reconocer nuevos derechos. Este proceso de reconocimiento nos hace responsables por el otro al que debemos escuchar, entender e interpelar para que nos escuche. Este permanente proceso dialógico desarrolla y reproduce en la comunidad política los discursos de derechos ciudadanos que, por ser recíprocos y compartidos, implican también los deberes.

El Estado nacional y los derechos ciudadanos

El proceso de construcción de un espacio ciudadano para el ejercicio de los derechos humanos tiene un solo y gran custodio y referente que es el Estado. Más allá de todos los proyectos actualmente en marcha para la autoorganización de la sociedad como modo de poner en vigencia los derechos humanos, el referente político a través del cual se protegen, garantizan, reparan violaciones, verifican, se responde a nuevas demandas y se efectivizan los derechos humanos es el Estado. En la época actual el Estado tiene todavía preponderantemente la forma nacional. Este tipo de Estado, eminentemente particular en su especificidad, se ha convertido desde la Revolución Francesa en una forma universal por su extensión a todo el mundo. Su éxito se origina en el imaginario de homogeneidad en torno a un sistema de valores y normas y a los relatos míticos sobre el origen de esas comunidades políticas incluidos en la forma nacional que le dan sentido y son capaces de movilizar las energías creadoras de la población. Estos aspectos se conjugan entre sí de modo fluctuante y cambiante, formando sistemas simbólicos que tienen como función generar identificación y sentido de unidad de los miembros de la comunidad política.

La experiencia indica que en momentos de mayor opresión o de mayor sufrimiento para el conjunto de la comunidad política prima la tendencia a reforzar el valor de los relatos míticos de origen y a disminuir el peso de los aspectos racionales incluidos en los valores, normas y símbolos que hacen a la legitimidad. Por el contrario, en las situaciones de más democracia, mayor ejercicio de derechos y prosperidad hecha

accesible a todos con justicia, tiende a aumentar la racionalidad de la comunidad política, disminuye el peso de los relatos míticos y se intensifican el diálogo y el reconocimiento mutuo dentro de la comunidad y en sus relaciones con el exterior.

Todo esto lleva a una paradoja y a un dilema: los derechos humanos solamente pueden ser efectivizados, y con ellos el ejercicio de la ciudadanía, en el marco de Estados de forma nacional que a su vez tendencialmente pueden llegar a limitar el ejercicio de esos mismos derechos. Si se prescinde de los Estados nacionales como garantes de los derechos humanos, la experiencia muestra que todas las demás alternativas son peores. Sin embargo, el Estado nacional debe ser atentamente observado, porque su tendencia a crear una ilusión de homogeneidad como precio para el reconocimiento de los derechos ciudadanos va en detrimento del reconocimiento del valor de experiencias, racionalidades y moralidades diferentes a las del discurso hegemónico. En los doscientos años vigencia de los Estados nacionales en el mundo no ha habido nunca una solución definitiva para este dilema y no es previsible que pueda haberla, por lo menos en un plazo bastante largo, de manera que es preciso convivir con esta tensión.

La experiencia histórica ofrece como alternativa ciertas formas mixtas de combinación entre la vigencia de los derechos humanos (de carácter universal) y la de los Estados nacionales (particulares). Por ejemplo los procesos de integración regional en curso en distintas partes del mundo están planteando la posibilidad de existencia de algunos marcos políticos y normativos supranacionales capaces de ofrecer garantías e instrumentos para la realización de los derechos y la práctica de la ciudadanía no sólo dentro de los Estados nacionales. Sin embargo tales formas intermedias no reemplazan los Estados nacionales, especialmente cuando se trata de proteger el ejercicio de los derechos o de asegurar la legitimidad de las instancias en las que se ha delegado el ejercicio de la soberanía.

Algo similar sucede con las instancias subnacionales, especialmente con los municipios, el foco de atención de este Foro. El incremento de procesos de descentralización política y administrativa puede hacer que regiones, provincias y municipios adquieran un mayor grado de soberanía o una mayor participación en la soberanía y por lo tanto se tornen referentes más cercanos para el ejercicio de los derechos, pero tampoco reemplazan, ni pueden, ni deben reemplazar al Estado nacional. No lo deben hacer, porque en esos procesos de descentralización conviven tendencias contradictorias: por un parte, si están bien llevados, pueden favorecer la participación de los habitantes y ciudadanos en la resolución de los problemas más inmediatos de su entorno habitacional. Por la otra, precisamente las unidades gubernamentales más pequeñas, porque rigen espacios urbanos y/o rurales donde todos se conocen, son las que más escapan al control democrático. Un pequeño municipio es más fácil de controlar por un pequeño grupo familiar y/o de intereses que un gran país. Así la descentralización del gobierno, si no está adecuadamente equilibrada por controles múltiples, puede impulsar más tendencias negativas para el ejercicio de los derechos humanos que los Estados nacionales. La primera conclusión que se impone es que el Estado nacional es todavía insustituible. El Estado nacional no es ninguna panacea, pero es el mejor instrumento de gobierno que se haya creado hasta la fecha en Occidente y hay que tratar de racionalizarlo y balancearlo con el desarrollo de otras formas democráticas, pero por ahora no de superarlo.

Estas reflexiones conducen a tratar la pregunta central de esta mesa: ¿cómo organizar dentro de la ciudadanía democrática la convivencia de diferentes culturas? La ciudadanía democrática supone en principio – ya lo señaló Alcira Bonilla - no la

igualdad, pero sí la equivalencia en el ejercicio de los derechos. Todos los habitantes del continente, el país, la provincia y/o el municipio tienen que estar en condiciones de ejercer la totalidad de sus derechos. Éste sería el *desiderátum*. Sin embargo, la idea de derechos que cada uno tiene surge de la propia percepción de sus necesidades, de las demandas que en consecuencia eleva al Estado y del modo en que éste las trata. Estas percepciones, aun si son individuales, están culturalmente determinadas.

Todos los seres humanos tienen los mismos derechos, pero el modo en que se presentan y se ejercen es diferente. Éste es precisamente el gran desafío para el Estado en todos sus niveles. El Estado moderno está organizado - más fuertemente desde que es un Estado nacional - en base a la coherencia y consecuencia de sus valores, normas y sistema simbólico. Sin embargo, del dicho al hecho hay mucho trecho. La vigencia de esta tendencia racionalizante del Estado moderno está condicionada por múltiples factores, en primer lugar por la irracionalidad determinante del sistema mundial. En este punto chocan nuevamente la lógica y la Historia.

Este problema toma formas concretas en el área que aquí nos interesa: incorporar a la participación ciudadana a todos los grupos pertenecientes a culturas subordinadas y/o marginadas. La relación entre el Estado y la mayoría social de un lado y estas minorías del otro no es de mera diversidad cultural, sino de heterogeneidad cultural estructural, entendiendo como tal un sistema de relaciones por el cual un grupo subordina a otros duraderamente mediante un complejo de instrumentos, entre otros los culturales, de un modo tal que la conciencia y la percepción de sí mismo del grupo sometido lo induzca a aceptar su sumisión como "natural". Cuando se ha creado tal heterogeneidad y se la ha mantenido por varias generaciones, es casi imposible que el grupo sometido esté en condiciones de manifestar sus necesidades y presentar sus demandas en un lenguaje asequible a la lógica de la dominación y la legitimidad del Estado occidental moderno. Aun si las elites dirigentes, los funcionarios y empleados del Estado ponen su mejor voluntad para satisfacer las necesidades y atender las demandas de los grupos heterogéneos sometidos, o éstos no están en condiciones de formularlas del modo previsto desde el Estado o directamente son ignorados. La aproximación intercultural debe en este tipo de casos dar la palabra a quien no la tiene, para que recién entonces comience a verbalizar sus necesidades y formular sus demandas aun al costo de articular una oposición al Estado.

Sobre esta operación de "dar la palabra" a los estructuralmente sometidos no hay experiencias definitivas. En América Latina están en marcha procesos muy ricos. Todos están en plena discusión, ninguno tiene todavía una fórmula definitiva. Especialmente interesantes son los desarrollos en Ecuador y Bolivia. En estos nuevos procesos se han tomado en cuenta la diversidad y la diferencia cultural y se trata de incluir a las personas y grupos a la nueva organización del Estado respetando precisamente los principios de equivalencia de los derechos ciudadanos, para poder constituir una comunidad democrática.

El proceso de la heterogeneidad cultural en América Latina es un proceso que crea y recrea diferencias cualitativas. Hay grupos que han sido subordinados desde hace quinientos años, afectando sus pautas de comportamiento, pero también sus posibilidades sociales, económicas, culturales y políticas. Esta es la realidad con la que hay que lidiar, si se quiere construir una "ciudadanía democrática intercultural". ¿Cómo establecer y garantizar la equivalencia en el ejercicio de derechos respetando la diversidad y reparando la diferencia? O sea, estableciendo un tipo de privilegiamiento a la inversa: aquél que fue más sometido tiene que tener más derechos, por la simple

razón de que, hasta llegar a alcanzar un equilibrio, va a pasar mucho tiempo y hay que superar muchas barreras y muchas trabas objetivas y subjetivas.

¿Cómo hacerlo? Para alcanzarlo hay que poner en marcha al mismo tiempo tres instrumentos. Por un lado es preciso fortalecer y centralizar el Estado. De la forma más democrática posible tiene que hacerse más coherente y consistente en su interior, para ser confiable y previsible y poder ejecutar políticas a largo plazo. Al mismo tiempo el Estado debe compartir el espacio de las decisiones trascendentes con organizaciones de la comunidad. El proceso de organización de la comunidad – el segundo instrumento – es uno de los procesos, sobre todo en el nivel territorial de los municipios, donde más se nota el problema de la diferencia cultural. Y, finalmente, el tercer aspecto es organizar el debate, para que sea realmente público. El problema del copamiento y la monopolización del debate público por los medios de comunicación masiva monopolizados y al servicio de intereses económicos específicos no se da solamente en Argentina sino a nivel mundial. No es solamente un fenómeno de la "gran" política nacional, sino que se reproduce permanentemente a escala local. Es necesario crear las condiciones para que los distintos sectores de la comunidad puedan tener acceso a este debate público, expresarse y ser escuchados. En este punto es importante repetir que es imprescindible, considerando las diferencias etnoculturales imperantes, privilegiar a quienes menos posibilidades han tenido y tienen de tomar la palabra capacitándolos y alentándolos para que la tomen. La organización del debate debe darse al mismo tiempo a distintos niveles: en los ámbitos nacional, provincial y municipal, en los espacios de la economía, la cultura, la política y el deporte, entre las autoridades, las asociaciones civiles y los individuos y grupos que espontáneamente quieran participar, etc. No tiene formas prefijadas, pero debe tener temarios claros y prioridades, para que llegue a la meta y no canse ni disperse. Finalmente, sus formas deben ajustarse a las necesidades y usos de los diferentes participantes.

Con esta propuesta cedo la palabra a la colega⁶ representante de la Municipalidad de Morón quien seguramente nos informará sobre las experiencias concretas realizadas aquí en la práctica de la participación ciudadana.

⁶ Lic. Celeste Conde.