

UNA MIRADA HACIA EL SIGLO XXI

Desarrollo, paz y cultura en
América Latina y el Caribe

SELA/UNESCO



Sistema Económico
Latinoamericano SELA



Nueva
Sociedad



Autores

Salvador Arriola: mexicano. Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano hasta octubre de 1995.

Julio Boltvinik: mexicano. Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos, Colegio de México.

Philippe Erard: dirigente empresarial venezolano.

Enzo Faletto: sociólogo chileno. Autor de numerosos libros y artículos sobre el desarrollo de América Latina.

Cedric Grant: guyanés. Profesor de Asuntos Internacionales, Department of International Affairs and Development, Clark Atlanta University.

Enrique Iglesias: uruguayo. Presidente del Banco Interamericano de Desarrollo.

Rashleigh E. Jackson: ex Ministro de Relaciones Exteriores de Guyana. Actualmente director-gerente de la Public Affairs Consulting Enterprise.

Ricardo Lagos: chileno. Ministro de Educación del gobierno del presidente Patricio Aylwin. Actualmente ministro de Obras Públicas del gobierno del presidente Eduardo Frei.

Federico Mayor: Director General de la UNESCO.

Mercedes Pulido de Briceño: venezolana. Ministra de la Familia del gobierno del presidente Rafael Caldera.

Oswaldo Rosales: economista chileno. Oficial de Asuntos Económicos de la CEPAL.

Heinz Sonntag: sociólogo venezolano. Director del Centro de Estudios del Desarrollo - CENDES de la Universidad Central de Venezuela.

Una mirada hacia el Siglo XXI

Desarrollo, paz y cultura
en América Latina y el Caribe

SELA/UNESCO

Sistema Económico Latinoamericano - SELA
UNESCO
Editorial Nueva Sociedad

Primera edición: 1995

La posición de los autores de este libro no refleja necesariamente los puntos de vista oficiales de las instituciones que han auspiciado su publicación.

© SELA

© UNESCO

© Editorial NUEVA SOCIEDAD

Apartado 61.712 Caracas, 1060-A, Venezuela

Telfs.: (058-2) 265.18.49, 265.53.21, 265.99.75

Fax: (058-2) 267.33.97, Télex: 25163 ildis-vc

Edición al cuidado de Eufemia Hernández

Diseño de portada: Carmela Gutiérrez

Composición electrónica: Cecilia Zuvic

Impreso en Venezuela

ISBN: 980-317-090-2

Presentación

A punto de iniciarse un nuevo milenio, la humanidad percibe que podría alcanzarse el pleno despliegue de sus energías creadoras en un marco de bienestar, paz y tolerancia. Se encuentra, no obstante, todavía prisionera de atavismos y amenazada por desajustes y conflictos generados por las aceleradas transformaciones económicas, tecnológicas, políticas y culturales que cotidianamente la estremecen.

En ese marco se inserta el dilema actual de América Latina y el Caribe, aunque con las contradicciones propias de su particular factura histórica. Por una parte, se ha señalado que nuestra región es la más injusta del mundo, porque exhibe indicadores extremos de concentración del ingreso y la riqueza. Por otra, sabemos que América Latina y el Caribe cuentan con un extraordinario acervo cultural, nutrido por ricas tradiciones provenientes de Europa, África, Asia y la propia América. Sus crisis y contradicciones han servido en el pasado, y vuelven a hacerlo ahora, de acicate para poner en tensión la capacidad creadora de su población.

La decisión de presentar este libro tiene su origen y justificación en este tipo de inquietudes. La UNESCO, entidad internacional que se encuentra tan cerca de las preocupaciones sobre el hombre y su destino; y el SELA, organismo regional que tiene en la cooperación y concertación sobre temas del desarrollo uno de sus ejes fundamentales de acción, aunaron esfuerzos para llevar a feliz término este proyecto.

Proyecto que consiste en ofrecer una tribuna para que algunas de las lúcidas mentes con que cuentan América Latina y el Caribe en el ámbito de las ciencias sociales y del quehacer público, expresen libremente sus reflexiones sobre los temas más relevantes y de mayor urgencia: entre ellos, la educación en pos de la cultura de la paz y la solidaridad; la reforma social orientada en favor de un crecimiento con equidad; los desafíos económicos que enfrenta la región en un contexto de acelerada globalización, y los problemas que deben superarse para que las naciones del Caribe puedan participar con plenitud en el proceso de integración continental. De igual manera surge la relación entre sociedad y práctica política y el complejo tema de la gobernabilidad; de los derechos humanos; de la consolidación de nuestras todavía débiles instituciones democráticas; del rol de la mujer y la familia en la consecución de un desarrollo más humanizado, y del imprescindible papel de los empresarios en los procesos de transformación productiva.

A cada uno de los autores se le sugirió que opinara sobre alguno de esos temas, con un pedido adicional: que lo hiciera con los ojos puestos en el horizonte, con

visión de futuro, mirando al siglo venidero. Además, Heinz Sonntag llevó a cabo, con ponderación, el difícil encargo que le hicieron las dos entidades de agregar algunas reflexiones y comentarios sugeridos por su lectura —muy personal— de esos trabajos. Sus puntos de vista, no siempre concordantes con los expresados por los autores comentados, permiten resaltar y contrastar las hipótesis y los argumentos.

Este libro tiene pues el propósito de contribuir al debate, y al intercambio de percepciones y propuestas sobre los desafíos de América Latina y el Caribe y sobre sus posibilidades de superarlos. No lo hace desde una perspectiva institucional. Por eso, los puntos de vista expresados son personales, aun cuando sus autores se encuentren —o se encontraban al momento de preparar sus trabajos— al frente de importantes organismos internacionales o desempeñando altas funciones políticas o de dirección gremial en sus respectivos países.

Sin la entusiasta colaboración de la UNESCO y el interés personal de su Director General, Federico Mayor, este libro no habría sido posible; por ello, nuestro cálido agradecimiento a ambos. Desearía también destacar la generosidad de sus autores para compartir sus inquietudes, sus dudas y sus esperanzas, así como su valentía para incursionar en el siempre riesgoso ejercicio de imaginar los contornos de un futuro posible para América Latina y el Caribe. Don Federico Mayor y el embajador Salvador Arriola, Secretario Permanente del SELA hasta fecha reciente, son acreedores de un especial reconocimiento porque, además de ahijar el proyecto desde sus inicios, agregaron a él sendas contribuciones que enriquecen el conjunto.

Carlos Moneta
Secretario Permanente del SELA

Indice

Presentación	7
¿Y si esta vez sí se pudiera? Opinión esperanzada sobre el futuro de América Latina y el Caribe	9
<i>Federico Mayor Zaragoza</i>	
El gran desafío de América Latina y el Caribe: crecimiento económico con desarrollo social	21
<i>Salvador Arriola</i>	
América Latina: temas de la agenda económica 1990	31 ✓
<i>Oswaldo Rosales</i>	
Sociedad y política en los desafíos del futuro	51 ✓
<i>Enzo Faletto</i>	
La pobreza en América Latina. Análisis crítico de tres estudios	61
<i>Julio Boltvinik</i>	
El papel de la reforma social en las nuevas estrategias de desarrollo	91 ✓
<i>Enrique Iglesias</i>	
Derechos humanos, consolidación democrática y apertura internacional	107
<i>Ricardo Lagos</i>	

La familia y la mujer: mediadores de la equidad _____	119
<i>Mercedes Pulido de Briceño</i>	
La sociedad mundial _____	131
<i>Rashleigh Jackson</i>	
La economía política del Caribe en el nuevo contexto de cambios internacionales _____	147
<i>Cedric Grant</i>	
El papel empresarial en el proceso de reforma _____	169
<i>Philippe Erard</i>	
No a modo de conclusión: el desarrollo social como problema _____	181
<i>Heinz Sonntag</i>	
Autores _____	191

Derechos humanos, consolidación democrática y apertura internacional

Ricardo Lagos

Durante la década de los ochenta, se produjeron en América Latina, simultáneamente, tres hechos de fundamental importancia: 1) la toma de conciencia respecto de la necesidad de fortalecer el respeto de los derechos humanos, así como la expansión del concepto de los mismos para involucrar elementos civiles, políticos, económicos sociales y culturales; 2) la emergencia de regímenes democráticos luego de un largo periodo de regímenes autoritarios dictatoriales; y, 3) hacia el final de la década, la comprensión que un estilo de desarrollo de América Latina llegaba a su término, y la necesidad de incorporar a ésta a un mundo económico sin fronteras.

De estos tres elementos, los dos primeros, esto es el respeto a los derechos humanos y la existencia de un sistema democrático, son generalmente vinculados como elementos indispensables el uno para la consolidación del otro. Pocas veces sin embargo, se percibe lo que significa el tercer elemento, esto es la creciente apertura a una economía internacional.

El propósito de este trabajo es explorar la expansión del concepto de los derechos humanos y la forma como este concepto ha llegado a ser con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y, en el caso latinoamericano, después de la experiencia de los años ochenta, un concepto de carácter internacional y respecto del cual no existe la plena soberanía interna de los Estados. Luego, después de una brevísima reflexión sobre la forma en que se produce el traspaso de regímenes «burocrático-autoritarios» —al decir de O'Donnell— a regímenes democráticos, analizaremos la forma en que ellos tienen que ver particularmente con las estructuras de representación de la sociedad civil. Más tarde, esbozaremos lo que son elementos centrales de una economía abierta y cómo ésta incide tanto respecto al tema de derechos humanos como del sistema político de carácter democrático en donde ésta tiene que funcionar. A partir de allí, y para finalizar, abordaremos las implicaciones que ello tiene desde el punto de vista de las relaciones internacionales.

I

No es propósito de este trabajo hacer una relación de la evolución del concepto de los derechos humanos. Estos comienzan fundamentalmente como el respeto de los derechos civiles y políticos de la persona, y sólo muy tardíamente y según los autores, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, se incorporan al concepto del derecho humano los elementos de carácter económico, social y cultural. Esto ha sido un proceso lento. Así, por ejemplo, el derecho al empleo pasa a ser un

elemento considerado fundamental a partir de lo que es la crisis de los años treinta. Por ello la sociedad debe procurar la búsqueda del pleno empleo, pues el derecho a un empleo aparece como inherente al individuo. Esto se aparta de los derechos civiles o políticos que son los clásicos y que emanan desde la revolución francesa y la Declaración de la Independencia de Estados Unidos. En este contexto, el derecho al empleo, a una vivienda digna, a la salud, a la educación, a tener una vejez asistida y digna, son elementos que surgen con posterioridad y bien avanzado el siglo XX.

Esta evolución en el concepto de derechos humanos es lo que ha llevado a algunos autores a distinguir entre distintas «generaciones» de derechos humanos. La primera «generación» corresponde a lo que constituyen los derechos civiles y políticos; la segunda, tiene que ver con los derechos económicos, sociales y culturales. Estas dos «generaciones» encuentran su consagración en tratados internacionales. Sin embargo, respecto de la tercera «generación» cuyo contenido todavía se debate, estaría constituida por el derecho al desarrollo, el derecho a vivir en un medio ambiente sano, el derecho a una propia identidad cultural o a una etnia, el derecho a la paz, etc.

Un elemento importante a tener presente es que la primera y segunda generación se refieren a las relaciones que existen entre el individuo y el Estado, en cambio la tercera generación se corresponde mucho más con las relaciones entre Estados. Sobre este tema volveremos más adelante, dada la importancia que tiene para los efectos de este trabajo.

Los derechos de carácter político consisten básicamente en poner límites o restricciones al poder del Estado. En lo esencial, estos derechos se consagran tras la larga lucha del ser humano por exigir el respeto a su persona, frente al poder del Príncipe. Por ello, todos sabemos que su origen arranca desde la Carta Magna y sus antecedentes filosóficos se remontan al período de la Ilustración, previo a la revolución francesa. Estos derechos normalmente imponen obligaciones muy claras, para proteger a la persona: el Estado no puede hacer ciertas cosas, y por ende sus transgresiones son también fáciles de caracterizar, porque se trata simplemente de no matar, no torturar, no encarcelar sin juicio previo, no censurar, etc. La posibilidad de que la comunidad internacional pueda pronunciarse con cierta claridad respecto de aquellas sociedades que violan estos derechos es, pues, algo relativamente fácil. Organizaciones como Amnistía Internacional y otras están en condiciones por tanto de establecer patrones en donde se sancione a aquellos Estados que violen derechos de primera generación.

Distinta es la situación respecto de los derechos de segunda generación, esto es los derechos económicos, sociales y culturales, en donde lo fundamental es exigir al Estado una cierta política para resolver ciertas necesidades humanas básicas: alimentación, trabajo, vivienda, salud, educación, etc. Aquí se trata entonces de que el Estado haga un conjunto de acciones para garantizar a la persona que ciertas necesidades básicas van a ser satisfechas. En cierto modo lo que está detrás de estos derechos de segunda generación es el concepto de Estado de beneficencia o Estado benefactor del cual hablaba Mirdal, el influjo del pensamiento socialista, y determinados elementos de doctrina cristiana. Estos derechos son consecuencia

del avance de la legislación social y laboral que tiene lugar en el siglo XX, y las convenciones de la OIT. Estas obligaciones generalmente se reflejan en un cierto programa político.

Por esta razón, a diferencia de los derechos de primera generación, acá es más difícil determinar la transgresión a estas obligaciones por parte del Estado. No basta con decir que en tal país existe un elevado nivel de desempleo para acusar a esa sociedad de estar transgrediendo el derecho al empleo. De la misma manera, las posibilidades de que las organizaciones de defensa de los derechos humanos incorporen la defensa de los derechos de segunda generación es una tarea más compleja y difícil. No es fácil que se desarrolle en torno a estos temas un consenso amplio y que no implique una toma de posición desde el punto de vista de lineamientos políticos en el ámbito de las políticas públicas. Esta indeterminación es mayor respecto de las normas internacionales, no obstante que en algunos países particularmente desarrollados existen normas claras para proteger, por ejemplo, el derecho al empleo. Así surge el seguro de desempleo, o bien para proteger el derecho a un trabajo digno se dicta una legislación laboral con las consiguientes instituciones administrativas y judiciales para exigir su cumplimiento. En el mundo subdesarrollado a veces existen estos derechos ... normalmente en el papel. Cómo se resguardan, cómo se hacen cumplir, es algo difícil de responder.

Sin embargo, a medida que el mundo avanza, la observancia de los derechos de segunda generación tiende a hacerse más exigente. Se hace difícil entender que una sociedad democrática lo sea sólo porque se resguardan y cumplen los derechos de primera generación. De una manera creciente, a medida que el mundo se «universaliza», estos derechos de segunda generación van siendo caracterizados de una manera más concreta y su violación o inobservancia va a ser sancionada por la comunidad internacional.

Las dos generaciones de estos derechos, que están consagradas por cierto en la legislación de la mayoría de los países, adquirieron carta internacional con la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. De igual manera, los dos pactos internacionales de derechos humanos de las Naciones Unidas de 1966 se ocupan precisamente de los derechos civiles y políticos uno, y de los derechos económicos, sociales y culturales, el otro. Hay aquí entonces una consagración internacional respecto de estos derechos.

Las propuestas relativas a los derechos de tercera generación surgen en la década de los setenta, y obedecen a características distintas. Como se dijo, no tienen tanto que ver con una relación entre la persona y el Estado sino, más bien, tienen que ver con una preocupación genuina sobre un conjunto de problemas que afectan a la humanidad o un amplio sector de ella, como es la paz, la protección del medio ambiente, el deseo de garantizar un desarrollo cultural respecto del reconocimiento de ciertas etnias a tener su propia cultura, etc.

Algunos tienden a confundir el término derechos de tercera generación con el de «derechos colectivos». Como ha sido dicho por algunos autores de este tema, los derechos colectivos tendrían como titulares a Estados, naciones o pueblos. Estos derechos incluyen algunos de más antigua data que el debate sobre tercera

generación. El principal de ellos es el derecho a la autodeterminación de los pueblos, que fue reconocido en la posguerra una vez que las ideas y movimientos anticoloniales se volvieron irreversibles. Este derecho está consagrado en el artículo 1 común del pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (la lógica implícita de esto es que no es posible exigir a un Estado que observe los derechos de ambas generaciones si no tiene soberanía política ni control de sus recursos). En principio, los titulares de este derecho serían «los pueblos, o los movimientos que los representan. Los poderes coloniales u ocupantes estarán obligados a respetar este derecho; los demás Estados también en lo que concierne al control por parte de los pueblos de sus recursos naturales».

Otra clase de derechos colectivos, pero que tienen elementos propios de los derechos individuales, es el grupo de derechos correspondientes a las etnias o pueblos indígenas. Aquí el deseo de respetar las etnias en muchos lugares está encontrando consagración en el derecho positivo. Hay otros derechos de tercera generación como es el «derecho al desarrollo». Sin embargo, el contenido de este derecho es muy vago y muy carente de operatividad. Diversa es la situación respecto al derecho al medio ambiente que aparece mucho más claro y definido. Aquí hay titulares que son colectivos y también individuales; existen regulaciones claras a nivel nacional y al mismo tiempo se han ido acordando tratados bilaterales o multilaterales para regular los aspectos internacionales del mismo. La percepción que la comunidad internacional tiene respecto de la necesidad de preservar el medio ambiente y la forma como el ejercicio de este derecho a nivel internacional se compatibiliza con el derecho a la autodeterminación de los pueblos es un tema que va a tener repercusión internacional en el futuro; sobre él volveremos más adelante. Finalmente, digamos que el «derecho a la paz» es también un concepto vago. Antes algunos lo identificaban como el derecho a vivir libre de la amenaza nuclear o libre de la guerra, pero todavía diríamos que falta mucho para que este derecho pueda tener una formulación más nítida.

En suma, los derechos humanos de primera y segunda generación tienen una consagración más clara, y así como los primeros importan una conducta u obligación de no hacer, los segundos conllevan una obligación de hacer, de ahí que la forma de perseguir el cumplimiento de ambos derechos es diversa. En cambio, respecto a los de tercera generación, estamos tal vez en los inicios de la conformación de estos derechos, y se requiere todavía un largo camino por recorrer para que éstos puedan estar consagrados jurídicamente al derecho internacional.

Así como el concepto mismo de derechos humanos experimenta una evolución en los últimos cincuenta años, también se produce a partir de la suscripción de la Carta de la Naciones Unidas (1945) un paulatino avance en el sentido de que los derechos humanos no sólo están afectos a la soberanía interna de un país, sino que es la comunidad internacional la que tiene también que velar por el cumplimiento de los mismos. Parece ser entonces que la esencia misma de los derechos humanos, el que estén en la raíz del respeto a la persona, hace que su observancia trascienda los límites de una nación para pasar a ser materia de la comunidad universal. Para ello no sólo hay razones éticas o morales, sino que también empieza a surgir la

convicción de que es la violación de los derechos humanos una de las causas que está en el origen de los conflictos internacionales. Si este análisis es correcto, hay sólo un paso para inferir que violar los derechos humanos dentro de un país no es materia sólo de ese país, sino que es materia de preocupación de la comunidad internacional. Como dice Montealegre: «La concepción de que el respeto a los derechos humanos es un requisito de la paz internacional se había ya gestado después de la Primera Guerra Mundial, al menos en relación con el problema del trato a las minorías europeas para lo que se exigió por diversos tratados internacionales (...) el reconocimiento de sus derechos humanos elementales» (1979). En otras palabras, el respeto a los derechos humanos pasa a ser un elemento consustancial con mantener la paz internacional. Es obvio que este concepto surge con mucha fuerza en la Segunda Guerra Mundial como consecuencia de las atrocidades que cometen los regímenes nazi-fascistas en la Europa del treinta. Esto explica por qué el tema de los derechos humanos permea la carta de las Naciones Unidas desde su preámbulo y prácticamente en todo sus artículos, y también por qué la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 dice en forma expresa «que la paz en el mundo tiene por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana» (Preámbulo, Primer considerando). Como todos sabemos, dicha declaración establece que cuando esos derechos humanos básicos no se respetan «el hombre se ve compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión» (Preámbulo, Tercer considerando). A partir de esta afirmación, surge con claridad que el respeto a los derechos humanos pasa a ser entonces condición de la paz interna de las sociedades, la cual cuando es violentada afecta también la paz y seguridad internacionales.

II

El proceso de consolidación democrática que ha tenido lugar en la década de los ochenta en América Latina tiene características peculiares que lo hacen diferente de otras épocas. En primer lugar, porque esta consolidación democrática se produce después de un prolongado período de regímenes dictatoriales en la región, los cuales en la mayoría de los casos no fueron consecuencia de un dictador personal, sino más bien un esfuerzo colectivo de establecer un sistema autoritario en función de ciertos elementos ideológicos. Mucho se ha escrito sobre el porqué de la existencia de estos regímenes, que algunos han llamado burocrático-autoritarios, y que significaron en cierto modo un intento de refundar las bases económicas, sociales y políticas de muchas sociedades latinoamericanas. Una interpretación es la que nos dice que el estilo de desarrollo predominante en América Latina en la década de los sesenta llegó a su fin a consecuencia de que los niveles de crecimiento económico eran demasiado lentos frente a las expectativas crecientes de mayor participación y mejoramiento social de las grandes masas que se incorporaban al proceso democrático. En otras palabras, se sostiene que la ruptura del sistema democrático a finales de dicha década y comienzos de la del setenta tuvo su origen en un crecimiento económico menguado frente a las necesidades de una mayor

participación en el producto que estaban demandando los sectores sociales que se incorporaban precisamente como resultado del ejercicio democrático. O sea, hubo un desarrollo democrático más acelerado que el crecimiento económico, lo que impidió satisfacer a todos los sectores que en una u otra forma querían participar de los frutos de ese crecimiento.

Los regímenes dictatoriales intentan poner fin a esa situación; para ello, buscan no solamente que las demandas sociales sean sofocadas, sino establecer las bases económicas para un proyecto de crecimiento diferente. Así es como el Estado deja de ser el elemento central de asignación de recursos y pasa a serlo el mercado. Conjuntamente con ello, se abren las economías al comercio internacional y se termina con una suerte de autarquía que existía en otros países.

Además, hacia finales de la década de los ochenta, se inicia un proceso de transferencia de los activos públicos hacia el sector privado a través de un proceso de privatizaciones de proyecciones muy extremas. En cierto modo, es una reversión de lo que acaece en las décadas de los cuarenta y de los cincuenta, cuando es el Estado, a falta de un sector privado en condiciones de poder afrontarlo, el que inicia un proceso de expansión en un conjunto de áreas del sistema productivo: acero, electricidad, petróleo, etc.

Los regímenes autoritarios utilizan precisamente su fuerza para poder introducir estos cambios que habrían sido complejos en un sistema democrático. La no existencia de mayorías políticas en un ámbito democrático que hubieren podido implementarlos fue reemplazada por el recurso de la fuerza. En este sentido, es importante constatar que cuando se inicia la marea democratizadora en la región los nuevos gobernantes comprenden que junto con la necesidad de restablecer el respeto a los derechos humanos quebrantados por el autoritarismo, deben buscar preservar o alcanzar determinados equilibrios económicos para poder mantener el sistema democrático.

Algunas experiencias no lo logran. El deseo de restablecer prácticas redistributivas más allá de las capacidades y potencialidades de un país degeneró rápidamente en procesos inflacionarios elevados que pusieron en peligro las propias libertades democráticas tan duramente conquistadas. Así se comenzó a percibir en la región la necesidad de políticas económicas responsables para poder preservar el sistema democrático y demostrar así que en democracia también los equilibrios macroeconómicos y ciertas reglas básicas de buen manejo fiscal y monetario son indispensables.

El proceso dictatorial que vivió América Latina en la década de los setenta significó, por tanto, un proceso de maduración en las fuerzas democráticas, en el sentido de que: 1) el respeto a los derechos humanos era condición esencial, era en sí un fin del sistema democrático, y 2) para la preservación del mismo era necesario también un ejercicio económico prudente y serio. Esta segunda conclusión, en aquellos lugares o países donde no fue respetada cuando se restableció el sistema democrático, significó para las coaliciones políticas la pérdida de su permanencia en el poder.

Estos hechos permiten afirmar que el proceso de consolidación democrática no sólo tiene como características que se realiza luego de una experiencia dictatorial

que tuvo un carácter fundacional en muchos aspectos, sino que está basado en la búsqueda de consensos en donde el respeto a los derechos humanos es un elemento central. Sin embargo, a medida que la consolidación democrática se asienta empieza a surgir nuevamente la necesidad de dar cuenta que el respeto a los derechos humanos, particularmente los de la segunda generación, implica un conjunto de políticas para asegurar el derecho al empleo, a la vivienda digna, a una atención adecuada en salud, a un acceso a una educación de calidad, etc. En otras palabras, se empieza a volver a aquella antigua y «añeja» concepción que establece que una verdadera democracia es aquella en donde existe una ausencia de temor a quedar analfabeto, porque hay un sistema educacional adecuado; ausencia de temor a la enfermedad o al accidente, porque hay un sistema de salud que nos protege; ausencia de temor a la vejez, porque hay un sistema de previsión social que garantiza una vejez digna; ausencia de temor al frío, porque hay un derecho a la vivienda establecido. Es decir, para profundizar el sistema democrático y consolidar el respeto a los derechos humanos, no sólo se tiene que hacer referencia a los de primera generación, sino también a los de segunda. Conjuntamente con ello, se empieza a percibir que en muchos sectores el mero juego de las reglas del mercado no es suficiente para garantizar el acceso a muchos de los servicios básicos. Cuando esto no ocurre, sus derechos esenciales estarían siendo violentados. De ahí entonces que el proceso de democratización de la región tiene lugar en dos fases: en la primera, en donde el respeto a los derechos humanos de la primera generación son esenciales, y ahora en esta segunda fase en donde pasan a ser los derechos humanos de la segunda generación el elemento central para medir la eficacia de las políticas públicas. No basta con que se respeten los derechos humanos de la primera generación, sino cuáles son las políticas adecuadas para ello. Así mismo, y como resultado de una política de apertura internacional, estos derechos de segunda generación pasan a ser también objeto de un debate público.

¿Qué queremos decir? Que no existen sólo razones éticas o morales para que las sociedades se organicen de tal manera que puedan satisfacer el derecho a la salud, la vivienda, la educación, sino que también existen razones de eficiencia en la forma de insertarse en un mundo económico sin fronteras que nos obliga al respeto de estos derechos. Si no se hace, el proceso de consolidación democrática puede sufrir un retroceso como resultado de un conjunto de necesidades insatisfechas, y luego de pasado el temor de la dictadura surge entonces la necesidad de reivindicar socialmente aquellos bienes y servicios que el sistema actual no le entrega a la gran mayoría de la población.

III

Los cambios que han tenido lugar en el panorama político latinoamericano durante la década de los ochenta han sido superados probablemente por los acontecidos en el contexto internacional. No solamente tuvo lugar el fin del mundo bipolar de la posguerra sino, y tal vez más importante, que avanzamos hacia un mundo que en lo económico va a tender a no tener fronteras. Los grandes espacios que constituyen la América del Norte, el sudeste asiático con Japón como

potencia de primera magnitud, y la Europa unida dan cuenta de la tendencia a un mundo donde esos espacios económicos sean complementarios entre sí.

Conjuntamente con ello, hay también la percepción de que «lenta, pero de un modo seguro, el comercio está siendo de una manera creciente manejado por los gobiernos. Las tarifas, las barreras no arancelarias a la importación se están elevando en todas partes. En Estados Unidos el porcentaje de las importaciones americanas sujetas a restricciones no arancelarias se ha doblado a un 25% en la pasada década» (Thurow, 1992, p. 59).

Dos son entonces los elementos que están caracterizando el mundo económico hacia el cual nos acercamos. De una parte, grandes espacios que van a funcionar en un mundo sin fronteras económicas en lo que a aranceles se refiere. A este respecto, la marcha hacia el libre comercio es un hecho real. En ese mundo sin fronteras económicas, indudablemente que los países para poder desarrollarse tienen que ser competitivos, no sólo con mano de obra o con capital. En último término, lo que compiten son las sociedades en toda su extensión. Un país para ser competitivo hoy tiene que tener una población educada, una mano de obra bien alimentada, una sociedad integrada de una manera homogénea, en suma, una sociedad para competir no tiene que tener tensiones sociales. Esto significa, entonces, que el «éxito» de los países avanzados está determinado fundamentalmente por la capacidad de tener sociedades bien cohesionadas.

Los acuerdos que en lo económico alcanzan el mundo al finalizar la Segunda Guerra Mundial, (GATT, acuerdos de Bretton Woods, etc.) establecen un sistema que de una manera creciente hace que las barreras arancelarias y las restricciones al comercio se vayan reduciendo en una serie de negociaciones como, por ejemplo, la ronda Kennedy y la ronda Tokio. Así mismo, la participación de Estados Unidos en el producto global mundial desde una cota alta, superior al 50% del producto mundial en la década de los cuarenta, a un 22% ó 23% en la década de los ochenta, esto como consecuencia del extraordinario crecimiento económico que se produce particularmente en los países desarrollados.

Sin embargo, los acuerdos económicos que funcionan en un mundo multipolar en lo económico son muy distintos de aquellos que se requieren cuando hay un mundo unipolar. Se llega entonces a una paradoja: hoy existe un mundo unipolar en el sentido del carácter prominente de Estados Unidos en el ámbito político-militar, junto a un mundo multipolar o de grandes bloques regionales en lo económico. Esto explica las modificaciones que están teniendo lugar en la forma de entender el futuro económico internacional.

A medida que nos acercamos al próximo siglo, en un mundo crecientemente competitivo, no son los recursos naturales los que determinan la capacidad de crecimiento de un país, sino la educación, la capacitación de la fuerza de trabajo, que en último término terminan siendo las armas competitivas por excelencia. El eje del cambio es más tecnológico que político. Algunos hablan de una tercera revolución industrial de difusión fulminante.

Las consecuencias que se derivan de esta situación son obvias respecto de los países en desarrollo, particularmente de los latinoamericanos. Estos tienen que modernizar sus estructuras productivas, pero más importante aún, modificar sus

políticas sociales en cuanto a salud, educación, previsión, alcanzar sociedades más homogéneas que estén en condiciones de competir en el ámbito internacional.

Prepararse para la existencia de un mundo sin fronteras económicas implica profundas transformaciones que están en línea con lo que se indicó en el punto inmediatamente anterior, esto es la emergencia de los derechos humanos de segunda y tercera generación que contribuyen a generar sociedades económicamente más integradas. Conjuntamente con esta realidad, los países desarrollados empiezan a percibir la amenaza de sociedades emergentes que compiten eficazmente con ellos. Surgen tendencias proteccionistas que no se declaran tales, sino que más bien se escudan en la existencia de la necesidad de tener niveles de competitividad similar respecto de temas como remuneración de mano de obra, condiciones de trabajo de la misma, niveles de respeto por la naturaleza y medio ambiente, etc., para que el comercio mundial sea equilibrado. En otras palabras, cuando los países más avanzados, vía estos grandes bloques económicos mundiales que se han descrito, perciben niveles de competitividad creciente por parte de los países en vías de desarrollo, ellos mantienen la retórica del comercio libre, pero no lo impiden a través de tarifas sino fundamentalmente de barreras no arancelarias.

IV

Llegamos entonces al núcleo argumental de este trabajo. Ha habido un crecimiento y una expansión del ámbito de los derechos humanos. En América Latina se han asentado regímenes democráticos que respetan los mencionados derechos. Y a nivel internacional tenemos hoy una tendencia hacia un comercio libre definido éste al menos en función de una disminución de los aranceles. Sin embargo, los países desarrollados so pretexto de que es necesario tener condiciones de competitividad similares, o de la necesidad de respetar los derechos económicos y sociales en el mundo, van a entrar de una manera creciente a hacer exigencias en este último campo que pondrán en dificultades las posibilidades de expansión comercial por parte de América Latina.

Aquí la pregunta que surge entonces es cuál es la autoridad donde se radica la instancia que resuelve en qué casos se está planteando el respeto a un derecho humano y en qué caso éste no es sino una excusa para impedir el libre comercio.

Hoy, por ejemplo, Europa reclama que su salario mínimo es muy superior al de Estados Unidos o, a la inversa, Alemania reclama que sus 30 días de vacaciones compiten desfavorablemente con los 11 de vacaciones anuales que existen en Japón. En otras palabras, estas «conquistas económicas» del sector laboral ¿en qué medida deben ser homogéneas en todos los países, para que haya un libre comercio?

Recientemente en Estados Unidos surge una fuerte tendencia a rechazar el Tratado de Libre Comercio con México, con el argumento de que en este país existen criterios de protección medioambientales muy diferentes de los que hay en Estados Unidos y, en consecuencia, se sostiene que los costos de producción

mexicanos son más bajos que los estadounidenses. Simultáneamente y en la misma dirección los costos laborales son más reducidos en México como resultado de una legislación laboral más «deficiente» o producto de que la que existe «no se cumple» de una manera adecuada. En otras palabras, ¿la libre competencia entre México y Estados Unidos tiene que hacerse a partir de las realidades de cada país o a partir de estándares internacionales definidos por la comunidad internacional, a partir de lo que son estándares de los países desarrollados? Por cierto, cuando los países hoy desarrollados no eran tales no tenían ni la legislación laboral ni medioambiental ni ninguno de los otros derechos que hoy exigen sean respetados en el mundo.

Como se ve, este es un tema de enorme complejidad, puesto que por una parte la posibilidad real de nuestros países de acceder a mercados internacionales es a través del libre comercio y, por la otra, los países desarrollados exigen que para que ese libre comercio pueda darse, deben respetarse ciertas condiciones mínimas en materia de «derechos económicos y sociales» del ser humano.

Sería una paradoja que con la excusa de respetar los derechos humanos los países no estuvieran en condiciones de tener un desarrollo equilibrado vía la expansión del comercio, pero también lo sería si no existieran normas mínimas respecto a las cuales los países deben ceñirse para poder tener acceso a la competitividad internacional.

¿Donde se establece el límite? Nadie entendería que el trabajo casi esclavo que en algunas factorías de países del sudeste asiático parece todavía existir, pueda ser aceptado por la comunidad internacional; pero tampoco nadie entendería que todos los países deben tener un conjunto de normas mínimas que son más propias de los países avanzados que de los subdesarrollados y que reflejan la relación capital-producto y capital-trabajo que existe en cada uno de esos países.

Para concluir, el avance habido en materia de respeto a los derechos humanos debe impulsar la necesidad de un mayor análisis respecto de cuáles son los mínimos que conceptualmente los países están obligados a cumplir, y más allá de los cuales corresponde a las características del desarrollo y al nivel de desarrollo de cada país el que hayan condiciones de mayor o menor avance respecto de las condiciones de trabajo y condiciones medioambientales y otras que normalmente tienden a impedir el comercio. De no hacerlo así, se estaría permitiendo que los países más avanzados lleguen a un sistema de comercio internacional administrado, en donde no predominen las normas de la competitividad internacional, las mismas que en el pasado les permitieron a ellos progresar. Ellas serían ahora inaplicables en el mundo subdesarrollado.

Esto es lo que ha hecho que muchos digan, por ejemplo, que en la suscripción de tratados de libre comercio debe incluirse una carta social con cláusulas de resguardo en lo laboral que impidan que los trabajadores puedan ser sometidos a condiciones violatorias de sus derechos fundamentales. Otros han planteado la necesidad de que existan ciertas normas comunes, como por ejemplo en el ámbito de la seguridad social, una organización iberoamericana que impulse la existencia de un código internacional en este ámbito.

Lo anterior significa que, junto con un énfasis en la necesidad de competitiv-

dad por parte de las economías latinoamericanas, tiene que haber un grado de cooperación para abordar estos temas. Es indispensable que si va a surgir en Europa, Estados Unidos o Japón un comercio dirigido o administrado, en esas negociaciones se entra también a establecer cuáles son los estándares mínimos a partir de los cuales se establecen estas competencias. Después de todo, el tener salarios mínimos más bajos o condiciones laborales menos exigentes, es un resultado de un menor grado de desarrollo. Precisamente, a medida que se crece se puede aumentar los niveles de exigencia, pero ello obliga indudablemente a entender que el mercado por sí solo no resuelve estos temas y que es indispensable la participación pública. Es imprescindible abordar esta realidad, pues en caso contrario el comercio administrado del Norte y del Sur será sólo administrado por los países desarrollados del Norte de acuerdo con su voluntad. Indudablemente, éste es el escenario menos adecuado para América Latina y menos adecuado para un comercio cuyos frutos accedan a todos los países.

Bibliografía

- Montcalgre, Hernán (1979) *La seguridad del Estado y los Derechos Humanos*, Academia de Humanismo, Santiago de Chile.
Thurow, Lester (1992) *Head to head*, William Morrow and Co., New York.