

Entre dos Centenarios: 1910-2010

Natalio R. Botana*

* Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, República Argentina

Voy a situar estas reflexiones en el largo período que transcurre entre el primero y el segundo de nuestros centenarios. En 1910, nuestras naciones vivieron la consolidación de la soberanía de sus respectivos Estados. No era para menos: el mundo vivía al ritmo de los nacionalismos. La Primera Guerra Mundial estaba a las puertas y, tras los escombros y la desolación de aquella matanza, pronto se incubaría una visión del mundo basada en la movilización total de los recursos humanos.

Si bien la soberbia ínsita en la dominación totalitaria no cubrió la geografía de América Latina, como lo hizo en Europa, la historia de los nacionalismos dejó en nuestras culturas los sedimentos de varios tropiezos: la persistencia de los regímenes oligárquicos, la inestabilidad, las arrogancias ideológicas, los populismos inclusivos y las dictaduras. De algún modo, el horizonte de nuestros Bicentenarios se presenta, a la vista de esta historia plagada de fracturas, como un proyecto digno de superar esos obstáculos.

¿Pero de qué proyecto se trata? Mi impresión es que, a diferencia de lo que ocurría en 1910, asistimos a otro cambio de escala que impacta de lleno en el gran problema histórico de la ciudadanía. Este impacto se verifica en los tres planos (nacional, regional y mundial) en que actualmente la ciudadanía se expresa o pretende expresarse. Si echamos un vistazo al desenvolvimiento histórico de la ciudadanía, no hay duda de que este atributo básico para definir la democracia, desde el punto de vista subjetivo, requiere la consagración de derechos y la creación de instituciones. Es preciso entonces explorar constantemente el horizonte de los derechos y las instituciones; pero, desde que la ciudadanía comenzó a cobrar forma en las *politeias* y repúblicas de la antigüedad hasta llegar a nuestros días (un azaroso viaje de 2500 años), aquel atributo del sujeto estuvo siempre ligado a una idea de participación. Se es ciudadana o ciudadano, en efecto, porque se está en condiciones de tomar parte en los asuntos públicos.

Por eso, la cuestión de la escala de la participación (el lugar donde nos constituimos en cuerpo de ciudadanos) tuvo siempre decisiva relevancia. Por eso también fue tan dramático (y no sólo por el tiempo que insumió dicho proceso) el cambio de escala que nos condujo desde las pequeñas repúblicas antiguas al contexto más amplio del Estado-Nación. Creo que, en la actualidad - un hecho señalado por muchos autores - asistimos a una tercera transición. Sin conocer con

precisión su ruta y punto de llegada, este proceso está impulsando la transformación del Estado-Nación en procura de otras unidades de pertenencia, ya prefiguradas, por cierto, aunque todavía no se hayan consolidado. Tal vez esta superposición de la ciudadanía nacional, la ciudadanía regional y la ciudadanía global en un mismo campo de configuraciones, habrá de marcar, con su sello, estos primeros años del siglo XXI y el horizonte de nuestros Bicentenarios.

La ciudadanía nacional, basada en el principio de las nacionalidades, conserva la iniciativa en muchos lugares del planeta. Hay en el mundo un conjunto de naciones con escala continental, más o menos integradas, que se presentan a sí mismas y frente a los demás pueblos como Estados nacionales. Cito los ejemplos de China, India, Rusia y Brasil para resaltar estos fenómenos. Para esos cuatro Estados nacionales, la ciudadanía global es un instrumento valedero para su propio desarrollo. Pero, el concepto de ciudadanía regional no parece despertar el mismo interés en gigantes asiáticos como China e India. Podemos encontrar en este punto una excepción de proporciones: estos dos países, los más poblados de todo el planeta, han aprovechado exitosamente los beneficios de la globalización económica de los años noventa con el propósito de reforzar su identidad y el perfil nacional de su desarrollo. Ello se debe, quizá, a las dimensiones extraordinarias de China e India, muy parecidas (y hasta superiores en un futuro próximo) a los emprendimientos de carácter regional.

Con esto queda dicho que las relaciones entre ciudadanía nacional y ciudadanía regional se dan con mayor intensidad en algunos continentes y menor en otros. Tengo la impresión de que, pese a las grandes diferencias en cuanto al desarrollo y a las enormes distorsiones en el comercio, la ciudadanía nacional superpuesta a la ciudadanía regional traza una especie de arco común a Europa y América Latina. Para pesar en el mundo, ambas regiones, deberían poner en la agenda de los próximos años la constitución de una ciudadanía regional, capaz de dar sustento a la implementación mundial de un orden de coordinación entre unidades federativas. Estos comentarios ilustran el hecho de que la ciudadanía estuvo siempre animada por tendencias opuestas. Una tendencia condujo a imaginarla según criterios homogéneos de educación, cultura e identidad. Otra, procuró desarrollar ese atributo respetando con más ahínco las realidades de la diversidad y el pluralismo. Las concepciones homogéneas de la ciudadanía terminan, por lo general, marcando rígidas diferencias entre ciudadanos, titulares de los derechos estipulados en las constituciones, y habitantes, dotados de menos derechos (sin derechos políticos, por ejemplo). Las concepciones pluralistas, por su parte, pretenden incorporar con más rapidez los nuevos habitantes extranjeros a

la condición de nuevos ciudadanos. El riesgo de las concepciones homogéneas de la ciudadanía radica en la ilusión de alcanzar una imposible unanimidad. El riesgo de las concepciones pluralistas estriba en caer por la pendiente de la fragmentación o de un multiculturalismo extremo que, al cabo, haga caso omiso de un patrimonio común de valores y de derechos.¹ En América Latina esta pendiente es todavía más pronunciada debido al carácter fuertemente heterogéneo de nuestras poblaciones.

Quizás la extensión del campo de la acción humana o, como dice Jean-Yves Calvez, el esfuerzo por alcanzar "un reconocimiento mutuo entre libertades",² habrá de plantearse en los próximos años a través de las transformaciones de una idea de la ciudadanía que, desde un punto de partida particularista y excluyente, se lance en busca de metas más universalistas. Necesitamos ser al mismo tiempo *defensores civitatis* y *defensores humanitatis*. En este sentido, me parece muy difícil concebir esta idea de la ciudadanía sin una moral que la sustente, pues la historia de la ciudadanía es la historia de las morales que buscan fundamentar una imagen deseable del bien político. De aquí la importancia del contexto en que esas morales ciudadanas sean pensadas y puestas en práctica. Ese contexto abreva en múltiples fuentes filosóficas, religiosas y pragmáticas, y en el desenvolvimiento de un viraje histórico de proporciones que, hasta el momento, no ha resuelto —creo yo— los retos que debe enfrentar la legitimidad democrática.

Estos desafíos tienen, al menos, dos rasgos principales. En primer lugar, están vinculados a los atributos que debería tener un principio de legitimidad democrático, apto para plasmar en la realidad de las cosas una ética reformista. En segundo lugar, ese mismo principio (entendido a la vez como fundamento y punto de partida de un proceso histórico), debería poseer la consistencia institucional suficiente como para obtener aquiescencia popular. De aquí —se me ocurre— la importancia que reviste en la actualidad el reformismo entendido en su doble faz, como principio de acción y como proceso legitimador.

¿Qué nos puede enseñar, al respecto, la historia del último medio siglo extendido que transcurrió después de concluida la Segunda Guerra Mundial? Vale decir, el tramo situado justo en el medio del primer y del segundo Centenario de nuestras repúblicas. La tradición democrática que

¹ Hay una abundante literatura sobre esta dimensión de la ciudadanía. Me remito al artículo reciente de Rainer Bauböck, "¿Adiós al multiculturalismo? Valores e identidades compartidos en las sociedades de inmigración", *Revista de Occidente*, N° 268, septiembre 2003.

² Estas palabras corresponden a la definición que da Calvez de la política en *Política. Una introducción*, Buenos Aires, Editorial Docencia, 1999 (traducción de Fernando Storni, SJ): "...el punto de partida de lo político es un reconocimiento mutuo entre libertades, arrancado de la violencia". p. 19.

se forjó en ese lapso en las dos Américas, en Europa occidental y en partes de Oceanía (señalo estas tres áreas sin desconocer lo acontecido en la India y en algunos rincones de África y Medio Oriente), combinó en grados diferentes tres familias de ideas: el pensamiento liberal, el pensamiento de inspiración cristiana y el pensamiento socialdemócrata. *Mutatis mutandis*, esta suerte de gran pacto dio lugar a una organización estatal dispuesta a poner en práctica tres generaciones de derechos: los derechos civiles, los derechos políticos y los derechos sociales. Para llegar a semejante meta, el requisito indispensable fue —lo es aún— el crecimiento económico. Sin economía en expansión y sin dinamismo demográfico no hay trilogía de derechos capaz de sostenerse en el largo plazo. Con una economía estancada y con mecanismos de distribución del ingreso que se empantanaban a cada paso, no es posible el reformismo que busca instaurar, en comunidades nacionales y regionales, las tres generaciones de derechos de que hablamos más arriba.

Ahora bien: si ampliamos la perspectiva de análisis de los fenómenos reformistas, veremos que los mismos se ubican en una secuencia de larga duración y en ese proceso puede soplar el vendaval que lleva a la crisis. Para que ello ocurra es preciso sufrir el impacto simultáneo de cuatro condiciones negativas:

- que las ideologías se cierran sobre sí mismas,
- que las economías no aseguren un crecimiento sustentable,
- que las instituciones no respondan como la ciudadanía espera de ellas, y
- que el repertorio de derechos no esté respaldado por la responsabilidad que emana del cumplimiento de las obligaciones políticas (el indicador más importante con respecto a esta última condición es la falta de obediencia a las leyes fiscales: son pocos los que pagan y muchos los que evaden).

Convendría explorar aquí los orígenes de estas condiciones, entendidas como obstáculos que se interponen en el desarrollo de una legitimidad democrática. En rigor, estas condiciones no son tan sólo específicas de la mayoría de los países latinoamericanos, sino que también engloban a las naciones (o conjuntos de naciones) en trance de construir una nueva legalidad. En esas circunstancias, suele destacarse, como una saliente que concentra expectativas multitudinarias, la atribución de legitimidad concedida al titular del Poder Ejecutivo. Estaríamos pues en presencia de regímenes con preponderancia presidencialista que no cuentan con el apoyo de una legalidad sólida, bien establecida. Merced a estas experiencias, acaso convenga ubicar entonces los tipos

diferentes de legitimidad según una secuencia institucional que, en un extremo coloque el principio de la unicidad y, en el otro, el principio de la pluralidad. Vale decir: regímenes con legitimidad y soberanía concentradas en contraposición a regímenes donde la legitimidad y la soberanía están distribuidas según una efectiva división de poderes.

Si tomamos el ejemplo de varios de nuestros países latinoamericanos, podemos observar una paradoja digna de tenerse en cuenta: mientras, por un lado, las constituciones escritas, inspiradas, con variantes desde el siglo XIX, en modelos occidentales, establecen una clara división de poderes, las herencias del pasado y las prácticas que a menudo se reproducen tienden, al contrario, a legitimar en exceso el rol ejecutivo de los Presidentes. Por eso, en circunstancias como esta, la ética reformista tiene que implementar sus propuestas en un contexto de insuficiencia institucional.

No todas las libertades se traducen entre nosotros en derechos y no todos los derechos — como hemos visto — gozan del respaldo de un orden institucional capaz de autorregularse y de rendir cuentas ante el electorado.³ En este sentido, los partidos políticos, cuyo comportamiento asegura la competencia electoral y la alternancia en el ejercicio del gobierno, echan las bases sin las cuales un régimen democrático deja de funcionar. La experiencia reciente ha rasgado sin embargo el velo sobre el hecho de que estos regímenes deben ser también formas de gobierno responsables ante la ley y la expresión contemporánea de lo que tradicionalmente se entiende por Estado de derecho.

No hay porqué extrañarse, por consiguiente, de que este terreno apto para cultivar hegemonías presidencialistas termine modificando, a través de actos legislativos, las relaciones de control recíproco que, en buena regla constitucional, deberían existir entre el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial. En un ambiente semejante, salvo unas pocas excepciones, los Presidentes oscilan entre pretensiones hegemónicas y súbitos derrumbes. Con relación a ello, el rol que desempeñan las encuestas de opinión pone en evidencia una segunda paradoja: la opinión pública y las tradiciones históricas se inclinan a favor de los Presidentes fuertes; los resultados de la acción de gobierno, las dificultades institucionales, los condicionamientos de la economía, impiden, por su parte, que estas expectativas se transformen en hechos eficientes. A partir de este choque entre lo

³ Véase Guillermo O'Donnell, "¿Democracia delegativa?" en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

que se espera y lo que realmente acontece, comienza un deterioro en la imagen presidencial que puede acelerarse en el momento menos pensado.

Las encuestas registran poco menos que a diario ese inclemente sube y baja. Es un bombardeo constante que se acrecienta en la medida que la atención política de la sociedad se concentra prioritariamente en un personaje que de ensalzado puede llegar a ser francamente rechazado. En gran medida este tipo de presidencialismo, basado en una atribución personalista de legitimidad, es como un chivo expiatorio de las frustraciones. Al reflejar la impopularidad de los Presidentes, las encuestas de opinión activan la deslegitimación de ese Primer Magistrado de quien todo se esperaba, estrechando así, y de una manera aún más dramática que la de sus congéneres europeos, los márgenes de maniobra en la gestión de los asuntos públicos.

No se podrá superar fácilmente lo que bien podría denominarse "la cuestión presidencial" en América latina. Las convenciones constituyentes y los Parlamentos han procurado estatuir fórmulas intermedias o cerrar el camino de la reelección inmediata achicando la duración del mandato del Presidente, pero lo cierto es que, más allá de estos ensayos nacionales, persiste la exigencia de encontrar nuevos cauces para asegurar en nuestros países la legitimidad del Estado de derecho. ¿Cómo lograr que las leyes sean efectivamente aceptadas? En el tránsito que va desde las normas escritas hasta la operatividad de las leyes se encuentra una de las claves para resolver el problema de la legitimidad. Mi impresión es que este recorrido no podrá llegar a destino si la aplicación de las reglas del Estado de derecho no cuenta con la asistencia de un sistema jurídico de carácter regional (y, eventualmente, internacional) con la capacidad suficiente para actuar, llegado el caso, como instancia de aplicación y órgano de control. Deberíamos instituir un régimen de instituciones paralelas a la división clásica de poderes propuesta por Montesquieu. En Europa, por ejemplo, junto con la integración económica, se ha dado cima a un sistema regional de derechos, cuya institución madre —que depende del Consejo de Europa— es una Corte de Justicia, a la que pueden recurrir, sin distinción, los ciudadanos y residentes de los cuarenta y dos países que *actualmente forman* ese Consejo. En el sistema interamericano, formado por los países de América del Norte (incluidos desde luego los Estados Unidos y Canadá), de América Central, del Caribe y de América del Sur, se han adoptado pasos importantes en esta misma línea. Uno de ellos es la Convención Americana sobre Derechos Humanos, del 22 de noviembre de 1969, cuyos órganos competentes son la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con sede en San José de Costa Rica. Desde luego, la Comisión desempeñó

una función de información, en ocasiones ejemplar, cuando fueron violados derechos humanos en algunos de los países miembros (por ejemplo, en la Argentina a partir de 1976). Sin embargo, los recursos a la Corte Interamericana sólo pueden ser efectuados —según el artículo 61 de la Convención— por los Estados adherentes y por la Comisión (a la cual sí pueden recurrir los particulares afectados). Se advierte aquí el tramo que falta recorrer para pasar del carácter mediato de la acción judicial a una instancia donde pueda prevalecer la acción inmediata, tanto de los recursos planteados como de las sentencias dictadas por la Corte.

Estos temas pendientes abren un abanico de acciones posibles en los próximos años con vistas a nuestros Bicentenarios. En primer lugar, la organización del sistema interamericano nos remite a las incógnitas de la inserción de los Estados Unidos en el mundo. No es lo mismo, en efecto, realizar una vigilancia más o menos efectiva en materia política y económica (aun con el ánimo de defender las democracias establecidas en el continente) que formar parte de un acuerdo internacional que incluya una cesión de soberanía. Los Estados Unidos se resisten a efectuar tales transferencias de poder soberano por el hecho de que ellos mismos se definen como potencia mundial y no como potencia regional. Este último rasgo es el que, a la postre, ha marcado el comportamiento de Francia y Alemania en tanto potencias regionales y cabezas visibles del proceso de integración. Por eso en Europa hubo incorporación progresiva de naciones periféricas (España, Portugal, Grecia, Irlanda y ahora los países del Este, etc.) a un núcleo establecido de integración y, en América latina, ese proceso es mucho más lento y está acantonado en el plano comercial (ha despuntado con el NAFTA formado por Estados Unidos, México y Canadá, y se ha ampliado hacia Chile y a las naciones centroamericanas).

En segundo lugar, estas propuestas de reforzar la administración de justicia, gracias al método de ir creando instituciones paralelas, derivan del proyecto más vasto de ir estableciendo unidades de pertenencia en el plano regional. En el terreno propio de la ciudadanía no hay pertenencia institucional más apetecible que aquella que es percibida como firme garante de los derechos. Porque la justicia no es vista de esta manera en el orden interno de los Estados, empalidecen los derechos y se resienten las obligaciones. El punto de partida de cualquier ciudadanía que merezca el nombre de tal reside en la participación, cada vez más extendida, en el goce de los derechos inherentes a la persona humana: en el plano histórico, es este el resorte de su fundamental dignidad. La traducción de estos ideales en instituciones regionales está recién en camino en nuestra vasta geografía iberoamericana. Es una situación distante, en cuanto a los

propios avances, de la que desde hace años se presenta en otras regiones del mundo y análoga, por las promesas que encierra, a los proyectos aún en ciernes de justicia internacional.

Estas propuestas tocan de lleno en el significado de una ética reformista, porque si bien es necesario formular una legitimidad de fines, tanto o más difícil es acompañar ese designio con una legitimidad de medios. Estas dificultades se complican en nuestra circunstancia porque no es lo mismo analizar el problema de la legitimidad de las instituciones en un contexto marcado por una relativa proximidad entre legalidad y comportamientos sociales, que hacerlo en una circunstancia herida por una brecha profunda entre lo que debe hacerse, según la letra escrita, y lo que efectivamente acontece en la realidad cotidiana. En una situación semejante, las instituciones planean en una suerte de cielo platónico con escaso asidero en los hechos concretos: las declaraciones y los códigos describen el deber ser del derecho, pero no echan raíces y sólo se dan a conocer a través de variantes distorsionadas.

El ejemplo más elocuente al respecto, que encontramos en todas las megalópolis de América latina, está ubicado en la base misma de aquello que Max Weber llamaba el monopolio de la fuerza legítima. En un Estado de derecho, el indicador inmediato de que tal circunstancia alcanza un razonable nivel de legitimidad es que el poder de policía esté organizado para proteger los derechos humanos. ¿Qué pasa empero cuando esa policía, en lugar de actuar como garantía, reproduce el delito y se transforma en agente criminal? Se manifiesta lo que señalábamos más arriba: la gente, el cuerpo de ciudadanos, no cree, vive inmerso en una atmósfera de desconfianza, porque advierte que no existe correspondencia entre las normas y los hechos.

Algún observador proclive a un examen cínico de la realidad podría llegar al extremo de señalar que, si hay tanta distorsión, más vale sacarse de encima tal conjunto de leyes escritas, dejando, en suma, que la expresión empírica de las fuerzas sociales, ligada a la ley del más fuerte, construya, ella misma, su propia representación social. Esta manera de entender las cosas olvida que en la acción social están contenidos no sólo los datos fácticos registrados, por ejemplo, en la crónica diaria, sino también los valores que dicha acción pone en juego. Esos valores tienen que ver con muchos referentes, pero en el momento actual están vinculados con un reclamo extendido de derechos y de justicia.

La libertad se ejerce, en efecto, porque se busca institucionalizar, más allá del imperativo weberiano del orden, un estado de confianza mutua entre la ciudadanía y el poder político que pretende representarla. Cuando ese vínculo de confianza cruje, debido a que las desigualdades se

acrecientan y a que las autoridades públicas rompen contratos y promesas (afectando la moneda, el ahorro y el empleo), entramos en un terreno donde la legitimidad también se desgasta. Estas rupturas obedecen, por lo general, a un juicio de comparación: las sociedades exigen el cumplimiento de los derechos y el reconocimiento de las libertades porque intuyen que hay un cartabón cuyas propuestas no se han realizado completamente. De este modo, si el imperativo de justicia ha sido violado, la conciencia social se pone en estado de alerta.

¿De dónde provienen esos ideales históricos? En los albores de este siglo creo que esos ideales son tributarios de una historia de los derechos que procura superar restricciones originadas en el sexo, los rasgos étnicos, la estratificación social y económica, las diferencias de clase, y los particularismos nacionales. Esta ampliación del objeto de los derechos ha roto con lo que Bertrand de Jouvenel, en una bella expresión, llamó "la cárcel de los corolarios antiguos".⁴ Si para los antiguos griegos y romanos (y para sus epónimos en el siglo XVIII, entre ellos Rousseau) la plena legitimidad brotaba de una comunidad pequeña, socialmente homogénea, cerrada e invariable en su composición básica, para la época entre el primero y el segundo de nuestros Centenarios esa legitimidad es tributaria de una comunidad mucho más vasta (nacional, regional e internacional) y heterogénea, abierta a toda clase de procesos económicos, migratorios y culturales y sujeta, por tanto, para bien o para mal, a una suerte de cambio permanente.

Esta transformación en la escala de los asuntos humanos se vuelca hacia un campo de derechos de carácter planetario. El hecho de que la Declaración Universal de los Derechos Humanos no haya podido plasmarse en todo el mundo, no invalida en absoluto su rol primordial en tanto doctrina y lenguaje de aspiraciones humanas. Es un movimiento incesante de ida y vuelta: porque creemos en esos principios de legitimidad de los cuales puede derivarse un estado de justicia entre los seres humanos, el derecho, más que un esquema fijo e inalterable, pasa a ser una fuente dinámica de aspiraciones. Y a la inversa: porque esos reclamos se expresan a través de procesos sociales, los principios de legitimidad van incorporando en su argumento histórico nuevas dimensiones de la libertad y de la justicia.

En un escenario semejante, la legitimidad en el plano internacional adquiere un perfil otrora desconocido. Si tradicionalmente la legitimidad se ubicó en el contexto de una ciudad pequeña y homogénea y después en el marco del Estado-Nación, en la actualidad ese atributo del bien

⁴ Véase Bertrand de Jouvenel, *De la Souveraineté. A la recherche du bien politique*, Paris, Editions Genin, Cap. III: "De l'amitié sociale".

gobierno se desplaza hacia una esfera planetaria: los derechos valen en el mundo porque tienen trascendencia universal. Por consiguiente, la legitimidad en el plano internacional no se acantona, exclusivamente en las relaciones de equilibrio, o de satisfacción relativa, que puedan entablarse entre los Estados. También busca su realización a través de un conjunto de acuerdos de justicia entre los pueblos capaces de superar antiguas restricciones. Esto requiere, por cierto, una doble institucionalización (nacional y regional) que tal vez pueda abrir curso, en los años posteriores a nuestros Bicentenarios, a una historia, como alguna vez dijo Guglielmo Ferrero, en la cual el espíritu constructivo sea capaz al fin de doblar la ambición de la aventura.