

¿Los derechos contra la ciudadanía.

Delamata Gabriela.

Cita:

Delamata Gabriela (2010). *¿Los derechos contra la ciudadanía. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/594>

¿Los derechos contra la ciudadanía? Transformaciones de la ciudadanía en la Argentina contemporánea

Gabriela Delamata*

Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 al 30 de julio de 2010.

Área Temática: Teoría Política
Sub-área: Representación política y ciudadanía

Resumen

El propósito de este artículo es profundizar en la hipótesis de un cambio de matriz ciudadana en la Argentina desde los años ochenta, apuntalada por dos elementos que aparecen articulados de manera creciente a los reclamos de derechos desde la transición democrática: la referencia a regímenes internacionales (y constitucionales) de derechos y la presencia de expertos en la configuración de los reclamos.

Introducción

Los procesos de democratización, la década neoliberal y la nueva ola de gobiernos reformistas que preside el actual ciclo político en varios países de América Latina constituyen configuraciones políticas y económicas muy distintas con impactos diferenciales en la gramática de la ciudadanía y el alcance de los derechos. Asimismo, es posible observar que las innovaciones mayores relativas a la ciudadanía en la región provienen de procesos constituyentes que cristalizaron en reformas constitucionales de vasto alcance. Estas nuevas constituciones, que extendieron y ampliaron los derechos en Brasil (1988) y Bolivia (2007 y 2008), entre otros, fueron el resultado de largos ciclos de acumulación política de movimientos y organizaciones sociales que articularon sus demandas más específicas en el marco de amplias reivindicaciones, forzando, a través de ellas, los límites del sistema institucional. Mediante su participación más directa (Brasil) o más indirecta (Bolivia) en las asambleas constituyentes para la reforma constitucional, los movimientos políticos y sociales contribuyeron a la instauración de una democracia “participativa y social” en Brasil (Alvarez, 1993) y al diseño de un Estado plural e incluyente en Bolivia (Lara y Parejas, 2008). Estas nuevas instituciones confrontaron los formatos sedimentados de organización comunitaria de corte oligárquico, los proyectos monistas de nación, así como la exclusividad de los mecanismos de representación en la formación de la voluntad política e inauguraron una nueva fase de la ciudadanía referenciada en los elementos participativos de la democracia y en los derechos constitucionales (individuales y colectivos) de los ciudadanos. Frente a una imagen diacrónica de ciclos sucesivos, caracterizados por avances y retrocesos en el alcance de los derechos, esta perspectiva subraya el desarrollo de procesos colectivos de transformación endógena (deliberativa) de los patrones de ciudadanía.¹

* Universidad Nacional de San Martín y CONICET. gdelamat@unsam.edu.ar

¹ Sobre la forma como operaron estos procesos tras las reformas, algo que no es materia de este artículo, desde una perspectiva crítica, remitimos a los análisis de Dagnino, 2004 y Goncalves Couto, 2009

En Argentina, no obstante, una lectura semi topográfica o por etapas de la democratización permea con mayor naturalidad el análisis retrospectivo sobre las transformaciones de la ciudadanía. Se trata de un enfoque atendible en tanto que importantes transformaciones han estado estrechamente vinculadas al cambio de régimen político, primero, y al viraje en el modelo social de acumulación, después, y fundamentalmente a sus legados, sin relación directa con otros desarrollos posibles de la ciudadanía contenidos en proyectos reformistas amplios, como las propuestas innovadoras que en los años ochenta nutrieron la agenda del gobierno alfonsinista² o el sistema de derechos incorporado a la Constitución en 1994, en pleno auge neoliberal³.

En este sentido, las transformaciones de la ciudadanía remiten a la impronta que dejó el movimiento de derechos humanos gestado desde los intersticios de la dictadura militar en la revalorización de los derechos civiles como instituciones elementales de la vida en común y en el activismo permanente en pro de su exigibilidad. También remiten, en segundo lugar, a la evolución de la ciudadanía social, desde el proceso de desmaterialización y privatización de derechos sociolaborales que impuso el estado de emergencia económica en los años noventa junto a la consolidación de una ciudadanía compensatoria, hasta la restauración más reciente del corporativismo como canal de acceso a derechos para el trabajador formal en paralelo con propuestas de corte más universalista en las asignaciones sociales. Finalmente, una nueva fase de transformaciones se insinúa, particularmente relacionada con los reclamos por el ambiente sano y las formas de vida socio-territoriales de grupos y colectivos que enmarcan sus acciones en las enmiendas constitucionales de 1994.

Sin renunciar a esta periodización, no obstante, existen importantes aportes que han contribuido a interpretar y conceptualizar los rasgos comunes a la “polimorfa escena ciudadana” que se fue conformando desde la transición democrática hasta el presente. Tomando como base de referencia empírica los reclamos sociales emergentes, Gerardo Aboy Carlés e Isidoro Cheresky han propuesto diferentes enfoques sobre las transformaciones de la ciudadanía. Desde una aproximación que considera inescindible la ciudadanía de su dimensión igualitaria homogeneizante, Aboy Carlés ha caracterizado la dinámica contemporánea como una progresiva fragmentación de las identidades sociales sedimentadas en el pasado, y su posterior reconfiguración parcial, orientada hacia el particularismo entre los sectores populares y un mayor desarrollo de

(Brasil) y Mayorga, 2009 y Tapia, 2009 (Bolivia). Un examen de los derechos y la participación en el nuevo constitucionalismo se encuentra en Gargarella, 2009.

² El gobierno de Alfonsín apuntaba a colocar a la ciudadanía como principio de legitimidad del régimen y como espacio de expansión de los derechos. Sin embargo, tanto la expectativa de incorporación institucional de nuevas formas de participación ciudadana, complementarias de las mediaciones representativas, presente en esos años (Palermo, 1985), como la profundización de los derechos sociales y la democratización de prácticas corporativas, como las sindicales, ambas prioridades en la agenda del gobierno, quedaron trunca (Gargarella, 2010). Más tarde, nuevas demandas de limitación y control del poder, vinculadas a las transformaciones culturales de la transición democrática, así como reclamos de participación social, aparecerían con fuerza ante el declive del consenso menemista, primero, y del modelo político-económico, después. Frustradas en el interior de la crisis de fin siglo y en su resolución, ninguna de estas demandas alcanzó a instituirse como variable de estructuración de (nuevas) relaciones comunitarias.

³ La reforma de la Constitución nacional en 1994 transformó el sistema de derechos, pero ello no incidió en la agenda parlamentaria, fue resistida en los máximos tribunales de justicia durante los años noventa y pasó desapercibida a la protesta social desplegada con fuerza a finales de la década. Más tarde, la Constitución reformada fue convirtiéndose en marco de referencia para otros actores sociales e institucionales.

la dimensión liberal de la ciudadanía en los sectores medios (2009: 80-81). Por su parte, desde una mirada proactiva de los ciudadanos respecto de su experiencia, Cheresky interpreta las nuevas formas de participación y expresión en el espacio público como el resultado de un proceso de autonomización del mundo de la política respecto de identidades dadas. Ello implicaría una nueva dinámica de constitución de las identidades sociales y políticas más desestructurada, contingente y plural que en el pasado, lo que haría posible sostener el pasaje de la ciudadanía como “sujeto” (contenida en un sistema agregado de pertenencias y creencias) a la ciudadanía como espacio de individuos y grupos con propensión a la autorepresentación en atención a sus demandas, junto con el reconocimiento de liderazgos más efímeros que en el pasado (Cheresky, 2006: 29 y 36).

El propósito de este artículo es profundizar en la hipótesis de un cambio de matriz ciudadana desde los 80, apuntalada por dos elementos que aparecen articulados de manera creciente a los reclamos de derechos desde la transición democrática: la referencia a regímenes internacionales (y constitucionales) de derechos y la presencia de expertos en la configuración de los reclamos. Si bien el presente ensayo constituye un primer trabajo exploratorio al respecto, las consecuencias de la hipótesis deberían ser profundas. También en Argentina observaríamos un desarrollo de la ciudadanía vinculado a una progresiva interpretación constitucional de los derechos -paralela a la progresiva constitucionalización de los derechos humanos. A diferencia de los procesos constitucionales ya mencionados, la dinámica y la forma del cambio no provendrían aquí de instancias deliberativas colectivas que transforman endógenamente los patrones de ciudadanía, sino de un repertorio de reclamos de exigibilidad que interpelan al Estado desde una trama jurídica global con estándares universales propios. Esta dinámica horada una comprensión de la ciudadanía confinada a las formas políticamente instituidas de comunidad y justicia, como fuente exclusiva o excluyente de (la extensión de) los derechos y es permeable al discurso técnico en la argumentación pública.

Tomando esta perspectiva, nuestro foco de atención se circunscribe a ciertos reclamos sociales concretos: los que se inscriben en marcos normativos supranacionales y constitucionales. Sin embargo, desentrañar esta dinámica permite matizar enfoques como los de Aboy Carlés y Cheresky, que interpretan los cambios de matriz bajo la forma de una diáspora de colectivos en un espacio dado, poniendo de relieve la acción de grupos que tienden a multiplicar los niveles de la ciudadanía (Sikkink, 2003: 309) y a diversificar las fuentes del universalismo.

En un texto reciente, Maurino ha sintetizado este proceso en términos de su evolución institucional. Según esta “evolución institucional, la década del 80’ se puede caracterizar por la suscripción de numerosas convenciones internacionales de derechos humanos, la década del 90’ por la constitucionalización de esos compromisos, y la primera década del siglo XXI, por el inicio de una tendencia de progresiva consolidación de tales estándares en las prácticas políticas nacionales” (Maurino, 2009:69). Junto a ello, los nuevos mecanismos de reclamo judicial de derechos, en especial el amparo colectivo, y los nuevos sujetos competentes para promover tales reclamos colectivos, en particular el defensor del pueblo y las ONGs, incorporados a la Constitución en 1994 y replicados en constituciones provinciales, permiten comprender que sea el Poder Judicial la institución que pase a jugar un rol de relevancia en áreas

tradicionalmente dominadas por el discurso político y que sean las ONG las impulsoras principales de la judicialización de los derechos humanos (Idem: 70-71).

En este artículo proponemos mirar este proceso desde un ángulo “no institucional(ista)”. Nos interesa observar particularmente cómo distintos actores sociales fueron “creando” el marco institucional de los derechos humanos y constitucionales como estructura de oportunidad para los reclamos, en contraste con otros actores que estructuraron sus demandas acorde con formatos más tradicionales. Por tanto, intentaremos abordar un ámbito que no es sólo el de las ONGs, sino también el de los movimientos sociales y la protesta social, al mismo tiempo que incluiremos a otras organizaciones cuya expertise no es tanto jurídica como de producción de conocimiento orientado a la incidencia pública. Consideraremos asimismo los procesos de activismo institucional que acompañaron y/o activaron algunos de estos procesos. Nuestro propósito es mostrar cómo los “nuevos” derechos emergieron del avance de ese registro en algunos actores sociales, en relación con el discurso de otros reclamantes que respondieron a experiencias similares de modo diferencial.

En el próximo título procuraremos distinguir este repertorio de demandas respecto de otros tipos de reclamos contemporáneos.

Afectados, derechos y política

Como lo han señalado otros autores, la transición democrática no sólo activó la participación de los actores políticos tradicionales, como los partidos y los sindicatos, sino que inauguró un nuevo ciclo de activismo social marcado por la presencia de nuevos colectivos que buscaban universalizar sus reclamos desde demandas más puntuales o que no estaban insertas en proyectos político-ideológicos, como ocurría de modo sistemático en el pasado anterior a la dictadura militar (Pereyra, 2008). Puede decirse que estos colectivos comparten un mismo sustrato sociológico sobre el que irían operando las nuevas referencias universalizantes. Este sustrato refiere a su constitución como “grupos de afectados”. La figura del afectado, que Elizabeth Jelin destaca con relación a los organismos de derechos humanos conformados por los “directamente afectados por la represión” (Jelin, 2005), puede extenderse a los distintos protagonistas de la movilización colectiva a lo largo de un período más amplio, entre la transición y la actualidad. En efecto, familiares de víctimas, trabajadores desocupados (o desocupados a secas) y más recientemente afectados por la contaminación y el saqueo de los recursos naturales (tal como se definen las asambleas contra la minería a gran escala y otras) constituyen nominaciones referidas a la experiencia personal y colectiva de un daño infligido, (aún) irreferenciado en un nivel más general, es decir, expresan un drama a través de su localización en las personas de los afectados.

Sobre este sustrato “básico”, operaron distintas prácticas que permitieron inscribir las demandas en un plano más universal. El lenguaje de derechos fue sin duda una de las superficies de inscripción de las demandas, pero no ha sido el único. Lo que puede observarse a lo largo del período son superposiciones y pugnas entre el lenguaje de derechos y otros referentes, de contenido político-ideológico, en la construcción de los sentidos de la movilización, al mismo tiempo que la referencia a derechos encontraba sustancia en dos registros diferentes: el de la pertenencia ciudadana y el de su transformación.

Marcos Novaro y Vicente Palermo han sido particularmente incisivos en mostrar las divergencias al interior del movimiento de derechos humanos, entre las organizaciones que perseveraron en una estrategia de corte legal en defensa de los derechos frente a aquellas otras que bascularon entre momentos más institucionalistas y otros más politizados en base a consignas populares o de izquierda, o que tomaron un rumbo más decidido en este último sentido, como respuesta al final de los juicios y la imposibilidad de ver traducidas sus demandas de verdad y justicia en reconocimientos institucionales (Novaro, 2010; Palermo, 2004).

Si tomamos, por otra parte, la trayectoria de las organizaciones de desocupados conformadas en el segundo quinquenio de 1990, podemos observar que su articulación mayor se produjo alrededor del reclamo de inclusión ciudadana, desde agrupamientos que respondían a distintas vertientes políticas y sindicales pero que no estaban unificados en torno a la exigibilidad de derechos.

Más tarde, los reclamos de vecinos aunados alrededor de la lucha por el ambiente sano y la protección de los recursos naturales, articularían nuevas definiciones comunitarias de carácter territorial en el marco de una creciente valoración de los derechos constitucionales.

Una forma de clasificar estos modos de configuración pública de las demandas es diferenciar entre los grupos que privilegian propuestas de cambio social de vocación hegemónica o revolucionaria, aquellos que reclaman ciudadanía, esto es, membresía comunitaria, y finalmente, los que llamaremos “reclamos de derechos” en sentido estricto.

¿Cuáles son las características de los “reclamos de derechos”? Un elemento que encontramos siempre presente bajo este repertorio y que lo diferencia del (tipo) “reclamo político”, es el involucramiento activo de expertos (abogados y organizaciones de *advocacy* de derechos y de producción de conocimiento orientado a la incidencia pública) en la configuración de las demandas. Por otro lado, esta clase de reclamos no se estructura en torno a una expectativa de inclusión comunitaria⁴; su papel es, ante todo, el de delimitar el marco conceptual y jurídico dentro del cual los derechos invocados encuentran reconocimiento y pueden ser demandados públicamente. Finalmente, la convergencia del activismo legal o experto con alguna forma de activismo institucional -la mayor disposición de alguno de los poderes del Estado a intervenir proactivamente en los asuntos reclamados- constituye la ventana de oportunidad para la exigibilidad material de los derechos invocados.⁵

En las secciones siguientes intentaremos ilustrar cómo se fue gestando y desarrollando este campo, desde el espacio abierto por el movimiento de derechos humanos, pasando por el activismo de organizaciones de interés público y del poder judicial en torno a la “cuestión social” legada de las políticas neoliberales y contestada por la movilización

⁴ Como veremos más adelante, las demandas globales de la protesta piquetera emergente a fines de los noventa se insertan en esta modalidad.

⁵ Creemos por tanto estar en presencia de un nuevo repertorio de demandas de exigibilidad de derechos que se distingue de los reclamos de ciudadanía, entendidos como demanda (indiferenciada) de pertenencia comunitaria.

social, hasta las experiencias más recientes de localización socio-territorial del nuevo patrón constitucional, alrededor de los reclamos ambientales.⁶

El movimiento de derechos humanos y la localización del derecho internacional

El movimiento de derechos humanos fue heterogéneo en su constitución. Reunió a aquellas organizaciones preexistentes al golpe de Estado de 1976, que estaban vinculadas a la defensa de la persecución política y social y que viraron su eje de intervención, con los nuevos organismos de familiares, como Madres de Plaza de Mayo y Abuelas de Plaza de Mayo, entre otras. Como ha señalado Elizabeth Jelin (2005), “lo importante [respecto del nutrido universo organizacional activado durante los años del gobierno militar] fue que, a partir del golpe, la represión estatal fue crecientemente encuadrada en el marco interpretativo de las violaciones a los derechos humanos” (Idem: 514-515). Este encuadramiento tuvo consecuencias muy potentes sobre el curso de la vida política argentina y posteriormente sobre el enmarcamiento de las identidades sociales.

En primer lugar, el marco de los derechos humanos no sólo apunta al postulado ético que reza que sus titulares son todos los miembros de la especie humana por el solo hecho de pertenecer a ella (Landi y González Bombal, 1995) sino que interpela, también y fundamentalmente, a una comunidad supranacional que los contempla en cartas internacionales a partir de las cuales se hace posible reconocer conculcaciones a los derechos bajo cualquier régimen político. En estos términos, el gran efecto del enmarcamiento en el régimen internacional de derechos humanos (la Declaración Universal de Naciones Unidas y la intervención de la Comisión Internacional de Derechos Humanos de la OEA) fue que permitió abarcar la jurisdicción del Estado nacional argentino y dio cabida así a una noción de Estado de Derecho como marco de referencia interno (Jelin, ídem: 527).

La contextualización de las demandas del movimiento en los derechos humanos (universales) se vehiculizó a través de campañas internacionales de denuncia desde las organizaciones, incluidas las de familiares, que contaban con una presencia abundante de abogados y cuya labor daba prioridad a las acciones de corte legal litigante. Como lo ha indicado Smulovitz, este tipo de membresía que cristalizaba el nuevo perfil de abogado “militante” o abogado “de causa”, denotaba claramente, por primera vez, los cambios producidos en las plataformas de las organizaciones sociales en Argentina, hacia una incidencia mayor de los servicios legales en la persecución de “objetivos morales y políticos” (Smulovitz, 2008: 292-293).

Ahora bien, la “creación” del Estado de Derecho, mediante la referencia a regímenes internacionales de derechos, precisó del proceso político de la transición democrática para su institucionalización. En lo esencial, la transición consistió en afirmar la inescindibilidad entre los derechos, el hombre (aunados en el “derecho a la vida”) y la Constitución, en una gramática universalista. Esta valoración del individuo amparado por la Constitución, que articula el gobierno de las leyes sobre la voluntad de los hombres o las mayorías (Maurino, 2009: 67), se reforzó institucionalmente cuando las

⁶ El abordaje de cada una de estas temáticas será un tanto desigual, en partes más analítico y en partes más descriptivo, particularmente cuando describamos la propuesta de Ingreso Ciudadano y los fallos judiciales. En vistas del carácter preliminar de este trabajo preferimos mantener la redacción con el objetivo de hacer bien evidentes los procesos que queremos ilustrar.

demandas de justicia se volvieron exigibles, en condiciones de igualdad legal, ante los juzgados.⁷

Ahora bien, los canales que colocaron a la Justicia como encargada de procesar la problemática provinieron tanto del campo de las organizaciones como del propio gobierno. El activismo legal de los organismos y el activismo político de Alfonsín, que también privilegiaba una solución de índole legal, confluyeron en una estrategia común, en el curso de la cual el discurso experto desplazó al juicio político, en la construcción de la verdad y la condena.

Una vez que el presidente Alfonsín se comprometió políticamente a llevar adelante los juicios a los militares, la estrategia oficial privilegió el accionar experto en el acopio y la organización de la información que se elevaría a tribunales. La CONADEP, comisión creada a ese efecto, reunió a un conjunto de notables (figuras públicas respetadas y reconocidas) con miembros de aquellas organizaciones como la APDH y el MEDH que participaban de un enfoque legal en el tratamiento de lo referido a los derechos humanos. Dominada por el saber jurídico y la experiencia acumulada entre los abogados de los organismos, en la recopilación de información, la exposición de testimonios y las presentaciones judiciales, la labor investigadora de la comisión acabó asimilándose a la construcción de la prueba judicial. (Jelin, 2005: 538).

Si uno de los rasgos de este procedimiento fue el aislamiento en que se mantuvo respecto de la movilización colectiva (Gargarella, 2010), -aún cuando miembros de todas las organizaciones colaboraron con la CONADEP-, ello no significó anular la participación sino promover la intervención “cívica” -a través demandas judiciales y campañas de opinión pública- sobre la participación netamente política.

En rigor, las consecuencias del activismo legal vinculado a la defensa y el respeto de los derechos humanos fueron dos: por un lado, la reafirmación de la institucionalidad que protege los derechos civiles (positivos) y, por otro, la adhesión jurídica al postulado de la operatividad interna de los instrumentos internacionales, concretada por el gobierno mediante la incorporación de numerosos mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos en la legislación nacional (Pacto de San José de Costa Rica, Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes y otros pactos similares promovidos por Naciones Unidas). Desde la década de 1980, distintos reclamos enmarcados en estos desarrollos institucionales evolucionaron con fuerza.

Por un lado, crecieron los reclamos por conculcación de derechos civiles (ciudadanía civil). En este sentido, la Justicia canalizó múltiples denuncias de represión policial y contra la impunidad, en una serie de casos judiciales conocidos por el nombre de las víctimas, cuyos allegados se movilizaban en reclamo de justicia y de búsqueda de

⁷ Relata Jelin en el mismo texto, cómo los reclamos de “los afectados”, inicialmente motivados por la posibilidad de encontrar a sus familiares desaparecidos, evolucionaron, en el comienzo de la transición hacia consignas consideradas “de máxima” -confrontativas e indeterminadas en los procedimientos-, como “aparición con vida” y “juicio y castigo”. Los organismos más confrontativos aclamaban a su vez que su lucha era la causa del “pueblo” y/o se proponían una condena más integral del régimen militar como implementador de un modelo también económico y social. No obstante, ninguna de aquellas posiciones comprometió la orientación del proceso que acabó por sujetarse a las garantías constitucionales y el debido proceso judicial, y desplazó los cuestionamientos “a la Justicia” al reclamo de exhaustividad de los enjuiciamientos.

reconocimiento en el espacio público para las problemáticas más amplias que los distintos casos interpelaban (Pereyra, 2008: 46-56; Landi y González Bombal, 1995: 177-178).

Por otro lado, emergieron nuevos reclamos enmarcados en el orden legal supranacional. En este caso, resulta ejemplificador el activismo de las mujeres, cuyas sucesivas campañas para reformar la ley se fueron basando en la normativa internacional, activando ese puente a través de su integración en redes regionales y globales con capacidad de trabajar en los distintos niveles de enforzamiento de los derechos. Así por ejemplo, la IV Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) fueron fundamentales para la construcción de la sexualidad y la reproducción en el eje de los derechos humanos y no en las políticas de población, presentes en Argentina hasta comienzos de los ochenta. El movimiento de mujeres participó asimismo del debate para la reforma constitucional de 1994, cuando se trató de incluir una cláusula que obturaba la posibilidad de debatir el aborto. La Constitución reformada incorporó, junto a otros diez tratados internacionales, la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). Durante los noventa, el debate sobre la Ley de Salud Sexual y Procreación Responsable sumó el activismo de las mujeres, de sus cuerpos técnicos, con el activismo de actores parlamentarios y de la institución judicial, en particular, en un fallo de cámara (2002) que invocó la vigencia de los Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución, de jerarquía superior a la leyes, debiendo los jueces adecuar la interpretación de la normas particulares a estos principios superiores. Utilizando el mismo argumento de la superioridad de las Convenciones Internacionales, diversas organizaciones se opusieron a un fallo de la SCJN (2002) que prohibió la venta de una píldora “considerada abortiva”. En definitiva, estos y otros temas referidos a la equidad de género fueron permanentemente enmarcados en regímenes globales crecientemente constitucionalizados y abrieron debates que conllevaron a desarrollos legislativos posteriores (Petracchi y Pecheny, 2007: 29-45)⁸ En rigor, la recurrencia a pactos internacionales abrió la vía para identificar las obligaciones estatales que se desprenden de los derechos, provenientes de los órganos de supervisión o aplicación de los instrumentos internacionales utilizados.⁹

En suma, tanto la afirmación de las libertades civiles “negativas” amparadas por la Constitución, como la utilización creciente de la legislación internacional sobre derechos humanos -a su vez, progresivamente constitucionalizada en un amplio catálogo de derechos- en la legitimación de las demandas sociales, permitieron

⁸ En 1985, el Congreso había ratificado por ley la CEDAW, que hace a cada Estado parte responsable de asegurar el goce de los derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación alguna, debiendo adoptar todas las medidas que sean necesarias, incluida la prohibición de la discriminación por razón de sexo, tanto en el sector público como en el privado. En 1991, Argentina se convirtió en el primer país democrático en incluir la ley de cuotas en su código electoral (Molyneux, 2008: 21)

⁹ “Uno de los motivos del reconocimiento de derechos plasmados en tratados internacionales o establecidos en las constituciones locales, y su correlativo compromiso u obligación por parte del Estado al suscribir o redactar la norma fundamental, consiste en la posibilidad de reclamo de cumplimiento de esos compromisos por parte de las personas, pero no ya como concesión graciosa, sino en tanto voluntad de gobierno asumida tanto en su esfera interna como internacional. En la doctrina y la jurisprudencia internacional se entiende que para cada uno de los derechos reconocidos es posible identificar distintos niveles de obligaciones: la obligación de respetar, de proteger, de garantizar y de promover el derecho en cuestión” (Fairstein-CELS, 2007: 14). Todos estos documentos están compilados en Observaciones Generales y Recomendaciones Generales Adoptados por los Órganos Creados en Virtud de los Tratados de Derechos Humanos, Naciones Unidas (Idem: 17).

enmarcar estatal y localmente los reclamos. Ahora bien, la creación de esta estructura de oportunidad fue producto de un desplazamiento parcial de los fundamentos de los derechos hacia una arena de enforzamiento global. En tanto guía de la actuación de los poderes públicos, sus principios y estándares desestabilizaron representaciones políticas y entendidos culturales asociados a la pertenencia comunitaria.

¿Cuál es la cuestión social? La movilización colectiva *versus* el activismo experto ante la consolidación de las políticas sociales asistenciales

Como aparece ilustrado a través de las sentencias judiciales mencionadas en el apartado anterior, un punto destacado de la brecha abierta con la reforma constitucional en 1994, -que incorporó los mecanismos de protección internacionales- fue que la utilización por los tribunales argentinos de la jurisprudencia de los tribunales y órganos de protección internacional, como guía en la lectura del nuevo derecho constitucional, se concretó muy gradualmente y recién se consolidó con la nueva composición de la Corte Suprema en 2003 (Abramovich, 2009: 4 y 6).

Refiriéndose a la situación de los derechos sociales durante la década de los noventa, Abramovich señala que en verdad “esta reforma constitucional completó un cuadro esquizofrénico, signado por dos procesos que avanzaban en direcciones opuestas: el proceso de amplia inserción de derechos sociales en la estructura constitucional por la vía de la incorporación de tratados de derechos humanos, una nueva definición de igualdad sustantiva y los nuevos mecanismos de acción judicial colectiva, y el proceso opuesto, de desmantelamiento de las prestaciones sociales universales y la degradación de los derechos laborales y de seguridad social por vía de sucesivas reformas legislativas” (Idem: 7).

En rigor, las resistencias a la desmaterialización de los derechos sociales fueron antes sociales que judiciales¹⁰, configurándose así un abanico de formas de enunciar la “cuestión social” abierta tras las reformas, que evolucionó desde la protesta social (no sindical) al activismo experto. Por un lado, un amplio contingente de afectados unificó sus reclamos contra las consecuencias sociales del programa reformista -desempleo y empobrecimiento- en demanda de inclusión. Por el otro, nuevas nociones de “ciudadanía social”, tendientes a incidir en la reformulación de las políticas públicas, serían acuñadas por fuera de la movilización política y social. Veamos estos procesos.

¹⁰ Catalina Smulovitz (1995) resume las dificultades del Poder Judicial, a lo largo de la historia argentina, para constituirse en un actor independiente dentro del escenario político. Allí se considera que uno de los factores institucionales que condicionaron el debilitamiento de la legitimidad de las decisiones judiciales y el debilitamiento del poder judicial como tal ha sido “el carácter estratégico y relativamente indisputado que adquirió el poder ejecutivo en la toma de decisiones políticas” (Smulovitz, 1995: 87). Tras la instauración de la Justicia en un lugar central del sistema político, como centro de gravedad de la cuestión de los derechos humanos durante la transición democrática, en la década de 1990 el gobierno de Carlos Menem confirmó aquella tradición, haciéndose de una Corte adicta que, de acuerdo a sus funcionarios, pudiera identificarse con los objetivos del gobierno y enfrentara los litigios que pudieran producirse en relación con las leyes de emergencia económica y de reforma del Estado (Idem: 99). La consecuencia más prominente de la identificación de la Corte con la “fórmula política” fue el acatamiento de las intervenciones y decretos del Ejecutivo y un desarrollo jurisprudencial acorde con la orientación de las políticas públicas. En contraste, la Corte nombrada en 2003 mostró su independencia respecto del Poder Ejecutivo. Aunque en una serie de fallos, la jurisprudencia del máximo tribunal de alejó completamente de las orientaciones políticas del gobierno, las bases de su independencia no parecen estar fundadas en una suerte de autonomismo principista, sino en su apego a una interpretación constitucional de los derechos y garantías como modalidad de intervención.

Como es ampliamente conocido, el movimiento piquetero se convirtió en el principal actor contencioso contra los resultados sociales de las políticas de ajuste económico.¹¹ Compuesto por una miríada de redes territoriales de trabajadores desocupados, agrupadas en distintas vertientes políticas (de izquierda marxista, “populistas” y autónomas), el movimiento como tal encontró su eje aglutinante bajo la órbita del Estado-nación, reclamando el daño inferido por una situación de semi exclusión comunitaria. Este eje se materializó mediante un salto de escala en la acción pública que, desde los barrios y comunidades, afluyó y confluyó en la arena nacional como ámbito de confrontación y reclamo al Estado, en demanda de inclusión.

Ahora bien, un rasgo constitutivo de la demanda de ciudadanía en el movimiento piquetero fue su relación indirecta cuando no deletérea con el lenguaje de derechos. Desde su conformación hasta la actualidad, la ampliación de los planes sociales gubernamentales a todas las organizaciones que componen el arco político-organizativo, devino la estrategia predominante de inclusión. A excepción parcial de la propuesta de seguro de empleo y asignación universal diseñada por el Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), que reponía al Estado en su función de garante de prestaciones especiales a un conjunto de colectivos vulnerabilizados, y que era rechazada debido a su carácter “reformista” por todo el espectro de las organizaciones de izquierda, el rol del Estado democrático frente al “Estado excluyente” no se constituyó en el blanco de acciones transformadoras. En términos generales, la demanda de integración no se despegó del reclamo de expansión de los beneficios compensatorios a las distintas organizaciones, para articularse a una noción de ciudadanía que privilegiara el acceso universal (incondicionado) a un derecho.¹²

En términos más amplios, puede decirse que el marco global de interpretación política de la problemática comunitaria, que redundó en la promoción de la asistencia durante los años noventa, fueron desocupación y pobreza, cuestiones que encontraron eco posteriormente en el énfasis puesto en la creación de empleo, desde 2003, y en la conversión de los planes sociales existentes para dar cobertura a un espectro más amplio de categorías sociales, más recientemente.

En contraste, el desarrollo de formas nuevas de resituar la problemática social bajo el eje de la ciudadanía (universal) y los derechos provinieron del activismo experto y del activismo judicial.

¹¹ Extraemos aquí algunas ideas que son el resultado de investigaciones anteriores (Delamata, 2004 y 2007; Delamata y Armesto, 2005).

¹² La resignificación de la relación con el Estado se erigió, no obstante, como un componente simbólico mayor del movimiento, dado que la lucha colectiva en demanda de subsidios comportaba para los desocupados movilizados “arrancar derechos”, frente a la posición pasiva del receptor de un favor. Aunque este enmarcamiento no desafió el carácter asistencial focalizado de la política social como tal, tuvo efectos en los territorios. En este terreno, el clientelismo político fue sobrepasado tanto por la formación de redes más “burocráticas” -y autónomas- de acceso a la asistencia, entre los desocupados organizados (Delamata, 2004), como por el desarrollo de estrategias individuales más pragmáticas entre los sectores populares que optaron por acceder a todo beneficio disponible prescindiendo de lealtades permanentes (Merklen, 2005). En cualquier caso, finalmente, el modo como las organizaciones se reapropiaron de los “derechos arrancados” fue diverso, desde aquellas agrupaciones que realizaron una gestión de los planes vinculados al trabajo autogestivo, pasando por las que privilegiaron el fortalecimiento de sus estructuras partidarias, hasta las organizaciones que desarrollaron lazos con los gobiernos.

La primera de estas formas es la propuesta de Ingreso Ciudadano. Se trata de una propuesta que reconoce muchos antecedentes internacionales, en primer lugar en el Citizen's Income Research Group (CIRG), británico, un grupo que se dedica a investigar y difundir los aspectos vinculados con un sistema de políticas públicas que contemple la garantía de un ingreso universal e incondicional. Ya bajo el nombre de Ingreso Básico, como resultado de la Primera Conferencia Internacional sobre el Ingreso Básico (Bélgica, 1986), se creó el Basic Income European Network (BIEN), del que es miembro el CIRG, y cuyo objetivo es promover el debate sobre la propuesta en Europa. El BIEN coordina y difunde las investigaciones sobre propuestas afines al ingreso básico y ciudadano (Lo Vuolo, 2004 (1995): 23)¹³. En Argentina, una organización especialmente comprometida con la propuesta de Ingreso Ciudadano es el Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp), un espacio de investigación y difusión de conocimientos en ciencias sociales, entre cuyos objetivos institucionales se encuentra el de “colaborar y comprometerse activamente con movimientos políticos, sociales e intelectuales con el objetivo de construir sociedades más justas, libres y participativas”¹⁴. En 2004 se creó en el país la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (Redaic), una asociación civil cuyos propósitos son: promover la investigación científica acerca del “ingreso ciudadano” y de los mecanismos institucionales que lo hagan posible y propender a la formación de recursos humanos en políticas públicas vinculadas con el Ingreso Ciudadano, la distribución del ingreso y la profundización de la democracia.

Según el Ciepp y la Redaic, “la noción de ‘ingreso ciudadano’ es tributaria de otros conceptos que designan a todas aquellas políticas públicas cuyos objetivos sean garantizar ciertas formas de *ingreso monetario incondicional a todas* las personas. Esto es, un ingreso para cuyo acceso no se requiere ninguna otra condición personal que la de ser ciudadano. Por ejemplo, no se requiere trabajar (como es el caso del salario), ser declarado incapaz (jubilación por invalidez), haber contribuido con una prima de seguro (jubilación ordinaria, obras sociales), demostrar que se está desocupado (seguro de desempleo) o ser pobre (programas asistenciales focalizados). Las características de *incondicionalidad, universalidad y beneficio monetario*, son las que identifican primordialmente a esta propuesta. Una propuesta de este tipo se sostiene sobre un sistema de valores y sobre principios de organización que difieren radicalmente de aquellos a los que estamos habituados en nuestras sociedades. Específicamente, la propuesta del ingreso ciudadano asume como justificación de su existencia institucional, a las siguientes *expectativas ciudadanas*: 1) debería existir una *red de seguridad en el ingreso* que garantice que ninguna persona caiga por debajo de ella, que sea de fácil acceso y que no estigmatice a los ciudadanos/as; 2) esta red de seguridad debería ser un *piso* o una *base* desde donde las personas puedan desarrollar libremente su capacidad para generar ingresos propios y no un mecanismo que genere dependencia con respecto a la asistencia del Estado; 3) *no debería discriminar* entre personas de distinto sexo, situación civil o arreglo familiar de vida”¹⁵.

¹³ En 2010, la red celebrará su encuentro anual por primera vez en Latinoamérica, en Brasil, en el mes de julio.

¹⁴ <http://www.ciepp.org.ar/index.htm>. La propuesta del Ciepp formó parte de proyectos legislativos presentados por el interbloque ARI, desde 1997, bajo la forma de Ingreso Ciudadano a la Niñez, destinado a pagar un ingreso incondicionado a cada niño/a.

¹⁵ http://www.ingresociudadano.org/Que_es_IC.htm

La principal contribución de esta propuesta ha sido la de resituar los problemas de desempleo y pobreza como una consecuencia (y como síntoma) de las dinámicas excluyentes generadas por el cambio de régimen impuesto tras la crisis del Estado de Bienestar, promoviendo una nueva estrategia de inclusión desde una renovada noción de ciudadanía universal.

En efecto, bajo esta perspectiva, la ciudadanía recupera su estatus conceptual y normativo en términos del fortalecimiento de los valores comunitarios, particularmente a través de mecanismos redistributivos de ingresos, pero quienes conforman su universo son ciudadanos que están motivados por la autonomía personal y la liberación de sus capacidades creativas (Lo Vuolo, 2004 (1995): 20-21 y 18). Una y otra dimensión de la vida social se conectan porque es la ciudadanía, la pertenencia comunitaria, la que funciona como “título de derecho” que garantiza el acceso, en igual sentido que el derecho al voto, a la salud, a la educación (Lo Vuolo, idem: 24 y 2008: 70). Dado que el beneficio del ingreso ciudadano no exige contraprestación alguna en relación con el trabajo remunerado, no es la condición de trabajador la que da derechos al beneficio (Lo Vuolo, 2004 (1995): 27-28). Por el contrario, se sostiene que “los ciudadanos/as son capaces de realizar -y de hecho realizan- actividades que son socialmente útiles y que merecen ser pagadas con parte de la riqueza creada socialmente, aun cuando las mismas no sean transadas ni remuneradas en el mercado laboral [...] La propuesta del ingreso ciudadano reconoce explícitamente que todos los miembros de la sociedad están involucrados y son afectados (por inclusión o por exclusión) en las decisiones económicas propias del proceso de trabajo; esto, es, decisiones acerca de qué producir y cómo hacerlo” (Idem: 28). La propuesta de ingreso ciudadano está orientada a facilitar una mayor autonomía personal para desarrollar las actividades en las que las personas se sientan estimuladas y capacitadas -y por tanto redunden en eficiencia y productividad-, dada una red de seguridad en ingreso independiente de su condición laboral (Idem: 29). En consecuencia, el ingreso ciudadano es universal, “no se preocupa por la *situación individual* de cada individuo, sino que trata a todos por igual o, en todo caso, identifica necesidades sociales *generalizables* a todos los miembros de la sociedad” (Idem: 34); en términos operativos, la idea es que todos los residentes reciban el ingreso ciudadano y paguen impuestos por el resto de sus ingresos (38).

Si, atenta a la tradición corporativa de la seguridad social en nuestro país, esta perspectiva subraya que los beneficios que son compatibles con la ciudadanía social son aquellos que se dirigen a las personas y no los que las obligan a pertenecer a ciertas organizaciones para percibirlos (Lo Vuolo, 2008), las perspectivas europeas sobre el ingreso ciudadano son enfáticas en advertir que el derecho social que favorece la autonomía de las decisiones personales de cómo se quiere vivir es directamente incompatible con ninguna noción de la vida buena, esto es, que “la comunidad en ningún caso define los contenidos -la sustancia- de estos planes de vida” (Casassas, 2008: 187).¹⁶

¹⁶ Y a la inversa, “la participación de los individuos en la esfera pública no está guiada por ninguna noción de la buena vida, sino por la conciencia, por parte de aquéllos, de que la oportunidad de poner en práctica sus propios planes de vida depende del éxito de las instituciones políticas en dismantelar toda forma de lazo de dependencia material, de hacer de la vida social un espacio que garantice a los individuos verdaderas oportunidades para que desplieguen sus identidades” (Casassas y Raventós, 2008: 206). Ello no significa, aclaran los autores que los dispositivos y beneficios de los Estados de Bienestar – allá donde los haya- deban ser dismantelados. Al contrario, “este abanico de prestaciones sociales en especie son tan importantes como la renta básica y las restricciones a la acumulación de poder económico

En síntesis, el activismo pro ingreso ciudadano reposa en una reapropiación de la noción de ciudadanía, entendida como espacio comunitario de derechos a ser garantizados por políticas públicas de corte universal. Estas políticas son especialmente sensibles a la eliminación de la dependencia personal, la asistencia y la condicionalidad en la previsión social y se orientan, por consiguiente, tanto a sustituir el modelo de políticas sociales basado en la focalización (restrictiva o masiva), como a promover una nueva gramática comunitaria comprometida con el “universalismo intensivo”, es decir con aquel que aspira a la no discriminación de y entre los individuos, para el desarrollo autónomo de sus capacidades e identidades.¹⁷

Una segunda forma de resituar la asistencia y la exclusión, proviene de decisiones judiciales recientes. En este ámbito, la referencia a la ciudadanía es conceptualmente marginal y pese a que los efectos prácticos de las intervenciones judiciales recaen sobre la administración pública, sus decisiones abrevan, específicamente, de la interpretación constitucional de los derechos, según el nuevo patrón configurado a partir de la reforma de 1994. Este nuevo patrón articula principios que se derivan del artículo 14 bis¹⁸, de los derechos sociales incorporados a los Tratados de Derechos Humanos de rango constitucional, interpretados a la luz de los estándares definidos por los órganos de protección internacional que aplican estos instrumentos, y del nuevo concepto de igualdad sustantiva y sus correlativos deberes de protección de los grupos subordinados (Abramovich, 2009: 20-21)¹⁹.

Desde este marco interpretativo, los tribunales se han venido pronunciando sobre las políticas sociales “organizadas por fuera del sistema de seguro social contributivo”, considerándolas tradicionalmente un área de intervención administrativa discrecional y relevada de cumplir con el principio básico de la igualdad en la distribución de las prestaciones y servicios. Dichos pronunciamientos “ataron” este campo de políticas sociales al marco constitucional, mediante la “amplia[ci]ón de la noción del derecho a la seguridad social, consagrada en la Constitución y en los tratados de derechos humanos incorporados a ella” (Idem: 25-26).

para el objetivo de asegurar la posición social de los individuos en tanto que ciudadanos materialmente independientes” (Idem: 207). David Casasas es secretario del Basic Income Earth Network y Daniel Raventós, su presidente

¹⁷ La perspectiva europea sobre el ingreso ciudadano, expresada en la red BIEN, se inscribe en la tradición del republicanismo que postula la autonomía como ausencia de dominación y el papel de la república (democrática) en la universalización al conjunto de la comunidad de la garantía de la protección y conservación a lo largo del tiempo del ámbito de existencia autónoma que legítimamente le corresponde a cada individuo (Casassas, 2008). Así, sostiene que la libertad debe alcanzar a todos los hombres y mujeres que viven en la comunidad entendiendo por igualdad “la reciprocidad en el ejercicio de la libertad” (Casassas y Raventós, 2008). En este sentido, se reconoce que la “renta básica” puede no ser satisfactoria para aminorar la brecha entre “gente independiente” y “gente dependiente” (Idem: 203), pero sí constituir un umbral o “suelo” respecto del cual debe considerarse algún tipo de “techo”. En este último nivel se propone una regulación de los mercados “tendiente a favorecer la participación de todos los individuos en procesos de intercambio descentralizados verdaderamente libres de relaciones de dominación” (Abramovich, idem: 205).

¹⁸ El artículo 14 bis establece los derechos del trabajador, de los gremios y representantes gremiales así como los beneficios de la seguridad social “integral e irrenunciable”.

¹⁹ “[El nuevo concepto de igualdad sustantiva] avanza sobre la noción de igualdad de trato, y reconoce la noción de protección de grupos subordinados. No sólo impone acciones y políticas afirmativas, sino que influye en la necesaria relectura en clave social de los derechos fundamentales, civiles y políticos de la Constitución. De tal modo, tiene un impacto profundo en el campo de las políticas de gobierno, el cual no ha sido debidamente estudiado hasta ahora” (Idem:5).

En dos fallos recientes, “Sales” (Primera Instancia y Cámara Federal de la Seguridad Social, 2005) y “Reyes Aguilera” (SCJN, 2007) -comentados en Abramovich y Pautassi, 2009-, los tribunales consideraron, en relación con planes de transferencia de ingresos a los sectores más pobres (concretamente el plan Jefes y Jefas de Hogar) y pensiones no contributivas, respectivamente, que existían derechos sociales de raíz constitucional en juego vinculados con el derecho a la seguridad social establecido en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y (caso Reyes Aguilera) con el ámbito de la legislación relativa a la seguridad social -por oposición a las intervenciones meramente facultativas del Congreso o “de favor”- que se rige por el artículo 75 inciso 12 de la CN y por las normas de numerosos tratados de derechos humanos incorporados a la Constitución que consagran en sentido amplio un derecho a la seguridad social (artículo 16 de la Declaración Americana de Derechos Humanos, artículo 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 9 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)²⁰ - acorde el voto de Fayt y Zaffaroni (Abramovich, 2009: 29-40).

En definitiva, estas intervenciones conducen, como señala Abramovich, “a rechazar las ‘zonas de no derecho’, ajenas al escrutinio judicial de los jueces”. O, dicho de otra manera, atribuyen una función de control y garantía al juez constitucional cuando se invocan derechos potencialmente afectados en relación con decisiones políticas o implementación de políticas públicas que expresan las acciones del Estado en el campo social (Idem: 40 y 37). Aunque en el caso de las sentencias mencionadas, los jueces rehusaron dar lugar al planteo colectivo reclamado, dificultando así la comunicación al ámbito político sobre un cambio de pautas, esta modalidad de intervención tiende a asegurar la operatividad de los derechos y su implementación, imponiendo límites jurídicos a la acción de los gobiernos (Ibidem: 40)

Es importante señalar, en consecuencia, que desde esta perspectiva, la “restauración” de los derechos -para el ámbito específico de las políticas asistenciales, como así también respecto de otros derechos invocados ante los tribunales- se corresponde con la “restauración” de las obligaciones del Estado, para con los hombres y mujeres (considerados) titulares de derechos. Estas obligaciones reenvían a un marco global de exigibilidad, con estándares propios y comunes a un amplio catálogo de derechos²¹. Estos estándares o contenidos mínimos de los derechos, a saber: el principio de no discriminación, la garantía de acceso a la información, la participación de los sectores afectados en el diseño de las políticas públicas, la exigibilidad judicial y el acceso a la justicia (además del principio de progresividad y no regresividad, entre otros), constituyen un programa de acción y un marco conceptual para la formulación y la

²⁰ “Toda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia” (art. 16 Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre); “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad” (art. 25.1 de la Declaración Universal de Derechos Humanos); “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” (art. 9 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales).

²¹ A nivel regional, los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos (SIDH) y a través de sus órganos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana.

evaluación de las políticas públicas. Se trata de “instrumentos internacionales [...] sobre cuya base intervienen los mecanismos de supervisión - o el poder judicial en su caso o las propias organizaciones públicas y no gubernamentales que realizan actividades de monitoreo- para controlar si las políticas y medidas adoptadas se ajustan o no a esos estándares” (Abramovich y Pautassi, 2009: 320).

Ahora bien, si es claro que, en virtud de los compromisos asumidos, son los Estados parte quienes se encuentran obligados por el marco internacional de derechos humanos y no la Justicia *per se*, lo que permite comprender esta nueva modalidad de intervención “política” es la concurrencia de un creciente activismo judicial en el campo de los derechos humanos -civiles, políticos y derechos económicos, sociales y culturales (DESC)-²², en la actividad propia de los tribunales (determinar el alcance de los derechos), con un prolífico activismo de las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la promoción de reclamos que comprometen derechos, mediante el despliegue de acciones litigiosas. Estas organizaciones desarrollan el mismo tipo de estrategia innovadora, ya que se sitúan en el campo interpretativo de los derechos humanos para actuar en el ámbito local (e internacional) y muy particularmente son las organizaciones que han incorporado los estándares legales fijados por la SIDH (Abramovich y Pautassi, *idem*: 292).²³

Algunos autores vinculan la judicialización de los conflictos sociales con la debilidad de los movimientos sociales (Uprinsky, 2007; cit. en Abramovich, 2009: 45) o con la dificultad política para organizar una acción colectiva eficaz (Smulovitz, 1995: 95). Si bien esto puede ser así en muchos casos, lo que observamos en Argentina de fin de siglo XX es una potente activación de la protesta social contra la exclusión, de la mano de la constitución de un movimiento, el movimiento piquetero, el que a pesar de su inscripción territorializada, mantuvo alguno de los rasgos característicos del movimiento popular tradicional, vinculado a una noción de la ciudadanía como integración político-estatal. En rigor, dos tipos de demandas se han ido bifurcando en la Argentina desde la transición democrática en línea con una visión más orgánica de la ciudadanía, por una parte, y con una idea constitucional y crecientemente “participativa” de la democracia, por la otra, de la mano del activismo legal.²⁴

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), quizá la organización más representativa en el uso del litigio estratégico como “recurso y herramienta fundamental para un programa de expansión de derechos y de incidencia en políticas de derechos humanos”, explica que “la adopción de cláusulas constitucionales o de tratados que establecen derechos para las personas y obligaciones para el Estado puede traducirse en la posibilidad de reclamar el cumplimiento de esos compromisos [...] asumidos [como programa de gobierno] en el ámbito interno e internacional”. A su vez, “la relevancia de este activismo que tiene como protagonistas visibles a los abogados y a los tribunales reside en el hecho de que la elección de las causas es el resultado de un trabajo conjunto con muy diversos colectivos y grupos sociales que demandan derechos [...] porque allí

²² Quizá convenga precisar este activismo judicial como activismo “constitucional”, para distinguirlo del activismo político -partidario- de los jueces (véase la nota 10).

²³ Esta estrategia marca una de las líneas de continuidad entre el movimiento de derechos humanos, el movimiento de mujeres y el creciente protagonismo de las organizaciones litigantes por el acceso a derechos.

²⁴ Aun cuando, como veremos, ciertos conflictos sociales alrededor del ambiente y el territorio, produzcan novedosas rearticulaciones entre ambos polos.

radica la apuesta de que los derechos se expandan y se aseguren en la arena política democrática. De no ser así, sólo contarían como pequeñas batallas ganadas en el estrecho círculo de los juristas académicos” (CELS, 2008: 17-21).

Estrategias convergentes: movilización socioambiental y activismo judicial en la localización del nuevo derecho constitucional

Una trayectoria convergente entre la movilización social y el nuevo lenguaje constitucional viene produciéndose, en los últimos años, alrededor de las controversias socio-ambientales. Se trata de un nuevo repertorio de acciones colectivas que fundan sus demandas en el derecho al ambiente y al desarrollo y sitúan en el centro de la política pública a la participación ciudadana.

Esta convergencia surge, en primer lugar, de la configuración de demandas que realizan distintos grupos de afectados por amenazas de contaminación ambiental. Un rasgo fundamental de esta configuración es su constitución en confrontación con el Estado exigiendo el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que le competen respecto de la protección del ambiente. En estos términos, las autodenominadas “asambleas ciudadanas” denuncian la debilidad de la institucionalidad ambiental y demandan protección o regulación de los bienes ambientales. El otro aspecto central del reclamo es que el mismo se vale de la habilitación que la propia Constitución y las leyes de ambiente otorgan a la participación colectiva en las políticas de desarrollo, en la formulación de las políticas ambientales y en la exigibilidad judicial del derecho ambiental.²⁵

Como es sabido, la reforma constitucional de 1994 introdujo nuevos derechos que ampliaron el catálogo de los derechos económicos, sociales y culturales y también el de los derechos políticos; reforma que se extendió asimismo a la mayor parte de las Constituciones provinciales.

Efecto de la constitucionalización de la protección del ambiente, -consagrada internacionalmente-, en su artículo 41, la Constitución nacional establece que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y tienen el deber de preservarlo”, y lista a continuación las obligaciones que le competen a las autoridades, a saber, reparar el daño ambiental y proteger el derecho: utilizar racionalmente los recursos naturales, preservar el patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, brindar información y educación ambiental. En su artículo 43, la Carta Magna eleva a nivel constitucional las

²⁵ Entre las asambleas socioambientales se destaca la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú - el caso de mayor resonancia pública, pionero en la instalación de la problemática ambiental como cuestión social e institucional- y las asambleas contra la minería a cielo abierto, unas setenta plataformas vecinales localizadas en ciudades chicas y medianas de las provincias cordilleranas y precordilleranas del país. Sus demandas se organizan en torno a la prevención de los peligros de daño al ambiente y al territorio que originan los nuevos megaemprendimientos extractivos de recursos naturales: la planta Botnia UPM, de producción de pasta celulósica, en el caso de Gualeguaychú, y empresas mineras que extraen metales mediante el uso de químicos, en caso de las asambleas “del no” a la minería. Las asambleas se conformaron exigiendo el derecho a participar en las decisiones sobre el ambiente circundante y en su trayectoria han venido articulando acciones institucionales, como vía de reclamo a las autoridades públicas, y acciones directas, como un modo de frenar el emplazamiento de emprendimientos que se localizan sin la garantía de consulta previa.

garantías para el ejercicio efectivo de los derechos reconocidos, incluidos los contemplados en tratados internacionales y leyes (art. 75 incs. 22 y 24). Allí se reconoce la existencia de intereses colectivos, transindividuales o grupales, que cualquier ciudadano puede invocar en defensa del ambiente. Se dispone que podrá interponerse acción de amparo contra todo acto u omisión de las autoridades públicas o de particulares que lesione o amenace el derecho, ampliándose la legitimación activa desde el mismo afectado al defensor del pueblo y las organizaciones de la sociedad civil debidamente constituidas. Finalmente, en sus artículos 39 y 40, la Constitución establece formas semidirectas de democracia (iniciativa popular y consulta popular) que alteran la restricción representativa del artículo 22, admitiendo la participación popular en la toma de decisiones. Estas instituciones junto a las audiencias públicas establecidas en el artículo 42 constituyen mecanismos de participación ambiental.

De acuerdo con la directiva que el mismo artículo 41 le impone a la Nación, la Ley General de Ambiente (25.675/02), ha regulado los “presupuestos mínimos de protección ambiental”, que les corresponde a las provincias complementar. En su articulado, se fijan, entre otros, los principios preventivo y precautorio en la interpretación y aplicación de las normas ambientales²⁶; se establece un amplio acceso a la información pública respecto de proyectos e instalaciones industriales así como de las medidas implementadas por las autoridades (arts. 16 a 18); se instruyen las consultas y audiencias públicas para autorizar actividades que puedan generar efectos negativos sobre el ambiente y se reconoce que cualquier evaluación de impacto ambiental debe reunir la tarea científica con un proceso de participación ciudadana; también se incorpora la participación ciudadana en los programas de ordenamiento ambiental del territorio con criterios de sustentabilidad y atendiendo a la “vocación de cada zona o región” (arts. 19 a 21 y 10)²⁷.

Ahora bien, este robusto marco jurídico opera como habilitante para los reclamos de los afectados, pero no como guía de las políticas públicas en un campo que se caracteriza

²⁶ “Principio de prevención: las causas y las fuentes de los problemas ambientales se atenderán en forma prioritaria e integrada, tratando de prevenir los efectos negativos que sobre el ambiente se pueden producir. Principio precautorio: cuando haya peligro de daño grave e irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente” (art. 4 de la Ley).

²⁷ En su artículo 21, la Ley General de Ambiente dispone que “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados”. Se define al ordenamiento ambiental como “estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación” (art. 9). Según el artículo 10 de la Ley: “El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional, deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria:

- a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica;
- b) La distribución de la población y sus características particulares;
- c) La naturaleza y las características particulares de los diferentes biomas;
- d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales;
- e) La conservación y protección de ecosistemas significativos.

por la notoria ausencia de autoridad ambiental. Es así que las primeras controversias suscitadas alrededor de nuevas localizaciones industriales sospechadas de contaminar la salud y el ambiente, emergieron de plataformas vecinales. Reunidos en asambleas, vecinos de distintas localidades tomaron a su cargo la construcción del componente ambiental a proteger en las áreas impactadas y exhortaron a los poderes públicos a abrir instancias deliberativas que permitieran incorporarlo a la institucionalidad ambiental.

En la construcción del componente ambiental del territorio, el trabajo de las asambleas se caracteriza por combinar el saber experto, aportado por los especialistas, con aspectos patrimoniales, productivos e identitarios de los espacios de vida locales. Desde este acervo, los “vecinos autoconvocados” han recurrido a los referéndums locales, a los consejos deliberantes, a los parlamentos y gobiernos, con el objeto de “enforzar” los contenidos socio-ambientales del territorio en la política pública. Cuando las acciones institucionales emprendidas resultaron exitosas²⁸ condujeron asimismo a un cierto reordenamiento ambiental, jurídicamente reconocido por las autoridades constituidas, que define al territorio como un bien comunitario, relativo a la preservación y reproducción biológica, productiva y cultural, no dispensable si más a la explotación económica o política.²⁹

Otra consecuencia de la constitucionalización del derecho al ambiente como marco habilitante ha sido la judicialización de la cuestión ambiental. En una sentencia sin precedentes, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ubicó a corta distancia de la problematización social del daño que los habitantes del área de la cuenca hídrica Matanza-Riachuelo, ubicada en la zona metropolitana de Buenos Aires, venían formulando y denunciando y procedió a localizar el derecho en la zona afectada, imponiendo a las jurisdicciones competentes el cumplimiento de la ley ambiental. La Corte indicó que el medio ambiente sano es un bien colectivo, de uso común e

²⁸ De manera directa o por las repercusiones que sus reclamos originaron en otras provincias, las asambleas locales lograron la aprobación de distintas leyes que prohíben la minería contaminante en Chubut, Río Negro, Tucumán, Mendoza, La Pampa, Córdoba y San Luis, entre 2003 y 2008.

²⁹ En Mendoza, una de las provincias que prohibió la minería tóxica como consecuencia de la intensa actividad desarrollada por las asambleas locales y la coordinadora provincial, las intervenciones parlamentarias que inclinaron los votos a favor de la prohibición basaron su postura en la (re) definición de la jurisdicción provincial en términos de “comunidad de vida de los habitantes de la provincia” e integralidad de sus ecosistemas y proyectos productivos (Delamata, 2009a). En el trabajo hemos hecho un estudio sobre los casos abiertamente contrastantes de Mendoza y La Rioja, en términos de las relaciones entre las asambleas y los estados locales y provinciales y las distintas narrativas comunitarias configuradas a partir de ellas. Por otra parte, la demanda de la Asamblea Ciudadana Ambiental de Gualeguaychú constituye uno de los casos que no ha encontrado solución hasta el momento. En virtud de que la amenaza de contaminación proviene aquí de una planta de producción de celulosa que está localizada en la vera oriental del Río Uruguay, en territorio del Estado uruguayo, la Asamblea recurrió al Tratado del Río Uruguay como anclaje legal del reclamo. Este Tratado regula las obligaciones entre los Estados y fue denunciado ante el gobierno nacional por los asambleístas, en virtud de la falta de cumplimiento de la obligación de consulta previa por parte del Uruguay al decidir la instalación de la planta sobre el río compartido. El Estado argentino demandó internacionalmente al Uruguay y el juicio concluyó con una sentencia que penaliza simbólicamente la violación del Tratado por parte del país vecino y declara la ausencia de contaminación en los límites de la prueba aceptada, colocando en un cono de incertidumbre los derechos de la comunidad gualeguaychuense, específicamente la participación que le compete en el seguimiento de la controversia ambiental -por ejemplo, su papel en el sistema de control de los efluentes de la planta industrial que deberán implementar ambos países, en cumplimiento del fallo internacional. Sobre la constitución y trayectoria de la Asamblea de Gualeguaychú, y también sobre la interpretación constitucional de los derechos invocados, puede consultarse nuestro trabajo, 2009.

indivisible y que su tutela no depende de los pedidos que formulan las partes, sino que la misma está prevista en la ley nacional de política ambiental.³⁰

El caso es, resumidamente, el siguiente. Ante la demanda judicial interpuesta por diecisiete ciudadanos residentes en la cuenca, en su calidad de afectados por daño ambiental colectivo, solicitando la recomposición del bien ambiental y el resarcimiento por daño ambiental en los términos de la Ley General de Ambiente, la Corte declaró su competencia originaria y dictó una primera resolución exigiendo información a las empresas y a las distintas jurisdicciones demandadas y reclamando a los gobiernos nacional, provincial y de la Ciudad de Buenos Aires la confección de un plan integrado e incremental para el saneamiento de la cuenca. El plan debía contemplar la participación social en las decisiones fundamentales, un ordenamiento ambiental del territorio, el control sobre las actividades antrópicas, el estudio sobre el impacto ambiental de las empresas demandadas y sendos programas de información y educación ambiental.³¹

En 2006 y 2007 el Tribunal Supremo convocó a audiencias públicas en las que se dio cuenta del plan consensuado entre las tres jurisdicciones y se informaron las medidas adoptadas en función de dicho plan. Una vez creada a partir de éste, la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) se convocaron nuevas audiencias para que todas las partes formularan observaciones al plan y al Informe solicitado por la Corte a la Universidad de Buenos Aires que evaluaba la factibilidad del plan presentado por las autoridades estatales. En agosto de 2007, la Corte solicitó al Estado nacional, a través de ACUMAR, la incorporación de información precisa, actualizada y accesible sobre temas centrales para analizar en el proceso judicial los elementos relacionados con la prevención y recomposición del medioambiente, y se aseguró la participación de todos los interesados en la contestación de la acción y las observaciones, convocando para ello a una nueva audiencia pública.

El 8 de julio de 2008, la Corte dictó la decisión final, que determina la responsabilidad que les cabe al Estado Nacional, la provincia de Buenos Aires y la ciudad de Buenos Aires en las acciones destinadas a recomponer la degradación ambiental existente en la cuenca³². Asimismo estableció un programa de intervención que obliga a la ACUMAR a seguir un cronograma de actuación con acciones y deberes específicos y concretos, bajo apercibimiento de aplicar multas en caso de incumplimiento, ordenándole asimismo la adopción de algún sistema internacional de medición para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos fijados. El fallo atribuye el proceso de ejecución de sentencia a un juzgado de primera instancia con competencia en parte del espacio territorial de la cuenca hídrica (Juzgado Federal de Quilmes) y crea un “micro sistema institucional” para asegurar y controlar el cumplimiento de lo ordenado, a cargo de las

³⁰ CSJN, “Mendoza, Beatriz y otros c/Estado Nacional y otros. 20-06-2006”. Seguimos aquí el análisis del proceso judicial que realiza Abramovich (2009).

³¹ El 6 de agosto de 2006, la Corte admitió la participación como terceros interesados en el proceso, del Defensor del Pueblo y de cuatro ONGs con trabajo previo en la zona: Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Fundación Greenpeace Argentina, CELS y Asociación Vecinos de la Boca. Estos actores ampliaron la demanda a catorce municipios de la provincia de Buenos Aires, con jurisdicción sobre la cuenca.

³² Las acciones se refieren a la producción y difusión de información pública, el control de la contaminación industrial, la remoción de basurales, la protección y atención de la salud de la población, la extensión de obra de agua y cloacas, entre otras medidas. CSJN, causa “Mendoza” citada, 08-07-2008, en Revista de Derecho Ambiental 16/2008.

autoridades de la administración pública y del poder judicial federal, en concurrencia con la participación de organizaciones no gubernamentales (Cafferatta, 2008).

En conclusión, la intervención de la Corte puede considerarse un caso ejemplar de aplicación en el “territorio” de la legislación ambiental, mediante la utilización de las herramientas previstas en la Ley de Ambiente y muy particularmente a través de un mecanismo de concertación interjurisdiccional y participación ciudadana como diseño específico para la definición e implementación de las acciones de reparación.

Como puede observarse, tanto las acciones de las asambleas socioambientales como esta intervención de la Suprema Corte relativa a la exigibilidad de la institucionalidad ambiental, constituyen distintas vías de localización del derecho ambiental, a partir de demandas que no sólo encuentran en la Constitución tutela a ese derecho, sino también, amplia legitimación para su defensa colectiva. Como hemos visto respecto de las nuevas leyes provinciales que excluyen de sus jurisdicciones a la minería contaminante, también a través de la vía judicial la localización social del derecho redundó en una “zonificación jurídica” del territorio (re)definido acorde con su valor social, sanitario y ambiental.

Por último, nos encontramos ante la emergencia de nuevos actores colectivos que no se movilizan en defensa de intereses funcionales o corporativos, ni de acuerdo a programas partidarios, o partir de su pertenencia a la nación, resultando ciertamente inclasificables en términos de la ciudadanía histórica. Se trata de “subjetividades de proximidad”, que anclan sus expectativas de acción en el campo de los derechos constitucionales y en su propia participación en la localización de los derechos. Bajo esta reformulación, un proceso no menor es la ampliación de los marcos experienciales de los ciudadanos a través del aprendizaje científico y técnico en el desarrollo de nuevas formas de argumentación pública, tanto en el área especializada como en la arena política.

Conclusiones

En este trabajo hemos procurado rastrear un repertorio de reclamos emergentes en la Argentina a partir de la transición democrática. Hemos recortado diacrónicamente reclamos de movimientos sociales, de organizaciones de incidencia pública, otros provenientes del activismo judicial y finalmente, un novedoso repertorio “socioambiental” que reúne, bajo un mismo haz, la participación de todos estos “tipos” de actores.

En acuerdo con Peruzzotti (2002), el repertorio enfocado ilustra la alteración profunda de la tradición democrático-populista producida desde los años ochenta bajo el protagonismo seminal del movimiento de derechos humanos: la vertebración de un nuevo discurso de derechos que reúne democracia y constitucionalismo. Esta consideración tiene importantes consecuencias a la hora de definir los rasgos de una nueva matriz de ciudadanía en la Argentina contemporánea, aunque requiere al mismo tiempo ser mediada tanto por la presencia paralela de otros discursos y repertorios como por una disección más precisa de la lógica política que fue estructurando el nuevo lenguaje de los derechos a lo largo de los últimas décadas, como hemos procurado mostrar en este trabajo.

En primer lugar, este enfoque permite matizar una visión sobre las transformaciones de la ciudadanía que enfatiza la fragmentación de las demandas, como consecuencia de la crisis de la matriz homogeneizante anterior o como movimiento de autonomización de la sociedad civil respecto de las viejas identidades comprensivas, para detectar dentro de esta gran panorámica un repertorio específico de reclamos que se expresa en el lenguaje de derechos. Ahora bien, éste constituye un repertorio “específico” (y acotado) y por tanto convive con otros tipos de demandas que muestran, por su parte, la sobrevivencia de formas de construcción comunitaria propias de matrices políticas e ideológicas que eran predominantes en el pasado. Así hemos visto que la emergencia de un discurso sobre los derechos humanos de corte jurídico convivió y convive con el de otras organizaciones que engloban sus reivindicaciones en plataformas políticas de cambio “revolucionario”; hemos visto también que la constitución de un movimiento de trabajadores desocupados contra la exclusión en los años noventa se corresponde, a través de su demanda de inclusión, con una forma de reivindicar membresía que privilegia la integración comunitaria por sobre la institucionalidad específica que vehiculice su incorporación concreta. En suma, asumimos que la ciudadanía contemporánea es multiforme y policéntrica; no obstante podemos detectar un repertorio que se consolida de manera creciente desde la transición, anudando efectivamente democracia y constitucionalismo en su discurso de derechos. Aceptando que la transición democrática efectivamente implica un corte en el modo de configurarse la demandas, más puntual y no imbuidas en los grandes relatos del pasado, propusimos que la lógica de colectivización de los reclamos sociales desde entonces puede ser entendida a partir del sustrato sociológico básico que ha sido común a los actores colectivos más prominentes, desde el movimiento de derechos humanos, pasando por la protesta social piquetera, a los vecinos autoconvocados por el ambiente, esto es, su agrupamiento en carácter de afectados, pero siempre que se tenga en cuenta que la progresión de sus demandas ha sido divergente, acorde con la articulación activa de “esas” experiencias bajo una variedad de discursos universalizantes (político-ideológico, de inclusión comunitaria y de derechos).

En segundo lugar, en nuestra interpretación del nuevo repertorio “de derechos” no hemos privilegiado la idea de una transformación cultural de los sujetos portadores de los reclamos “en una dirección compatible” con la democracia constitucional, sino que nos hemos enfocado en el uso estratégico por parte de esos actores de un conjunto de “agendas” internacionales y nacionales (constitucionales), que posibilitaron la inscripción de sus reclamos, modificando de este modo las relaciones de la ciudadanía con el Estado, apoyados en particulares plataformas de acceso: los expertos. En este sentido podríamos decir que la confrontación “ciudadana” con la matriz democrático-populista ha sido quizá más indirecta (y quizá por eso mismo acotada) y que las innovaciones han dependido en cambio de la cristalización institucional de otras formas de universalismo -intensivo-, en la arena internacional y luego constitucional, muchas veces movilizadas por organizaciones no gubernamentales o por el mismo Poder Judicial.

En nuestro relato, el movimiento de derechos humanos inaugura una nueva fase de relaciones entre los ciudadanos y el Estado asociada a la operatividad interna de los instrumentos internacionales de derechos humanos, activada en primer lugar por las campañas del movimiento en el marco de una coyuntura internacional favorable -dada por la presencia de los derechos humanos en la agenda de las agencias internacionales-,

e incorporada luego como parte de la legislación nacional, a través de la inclusión de tratados y mecanismos protección de los derechos humanos.

Esta cristalización inicial de un marco de protección global en el interior del Estado nacional permitió no solamente dotar de mayor vigor a los reclamos locales en defensa de los derechos civiles positivos sino que posibilitó también la ampliación de los recursos en poder de los ciudadanos para legitimar sus reclamos en la arena nacional, mediante la “importación” de las agendas internacionales sobre el desarrollo de las que participaban y, crecientemente, a través de la consolidación de un sistema regional (interamericano) de supervisión y aplicación de los instrumentos internacionales en los Estados parte. Hemos ilustrado esta estrategia a través de las acciones de un colectivo que no cae decididamente en nuestra tipología básica de afectados, sino que supone una construcción identitaria de más largo aliento vinculada al género, el movimiento de mujeres. Un recorrido similar han venido realizando los pueblos indígenas, apelando a los organismos internacionales que incorporaron sus derechos, finalmente reconocidos en la Constitución nacional mediante la inclusión de diversos tratados internacionales.

La constitucionalización de los derechos humanos en 1994 constituye un proceso político “paradójico”. La constitución reformada incorpora bajo su tutela, a “todos” los derechos humanos, no sólo aquellos entendidos como obligaciones negativas del Estado -no utilizar abusivamente su poder-, sino también a aquellos que suponen un “deber hacer” y que comprenden a los derechos económicos, sociales y culturales. Al mismo tiempo, las políticas públicas gubernamentales que imponían un fuerte recorte a los derechos individuales DESC no encontraban en los actores políticos y sociales organizados resistencia y el paquete de políticas condicionadas de tipo asistencial comenzaba a operar como una ciudadanía de segunda clase para los sectores excluidos.

La “restauración” de los derechos constitucionales emprendería aquí un camino novedoso dominado por el saber de los especialistas. Como hemos visto, tanto el activismo local ligado a la propuesta europea del ingreso ciudadano como la intervención decidida de la nueva Corte de Justicia nombrada en 2003, en la imposición de límites a las políticas sociales discrecionales bajo una noción ampliada del derecho a la seguridad social, representan, junto con la restauración judicial de otros derechos sociales, la incipiente consolidación de las organizaciones no gubernamentales y del Poder Judicial como impulsores de los derechos humanos ante el Estado, entendidos como umbral de justicia de sus instituciones básicas.

La activación de los derechos humanos constitucionales pone en acción una gramática que es propia de la globalización de los derechos humanos. Al imponer obligaciones a los Estados en función de su exigibilidad general y no discriminatoria, el enforzamiento de derechos desestabiliza prácticas estatales que tienden a organizarlos en función de sus proyectos de comunidad o nación.

La localización del derecho ambiental que hoy constituye el repertorio político de las asambleas sociambientales no es sino la consecuencia de la constitucionalización de los derechos humanos en el territorio. Ello permite que el territorio de vida pueda ser reclamado como espacio de derechos frente a otras formas divergentes de jurisdicción. Por otra parte, en la medida que los derechos pueden ser exigidos colectivamente, la pluralidad de las formas de vida local se convierte en un potencial desestabilizador del

discurso monocultural, en un sentido afín a los procesos de construcción de la territorialidad que realizan movimientos campesinos e indígenas.

En suma, podemos identificar en Argentina un desarrollo de la ciudadanía vinculado a una progresiva interpretación constitucional de los derechos (individuales y colectivos), consecuente y paralela a la constitucionalización de los derechos humanos.

La literatura sobre la ciudadanía sigue permaneciendo en gran parte fiel al esquema clásico de Marshall. Supone generalmente que esta continúa desarrollándose como un proceso nacional en el que el Estado, a través de sus poderes legislativo y administrativo, reconoce, o desconoce, o expande derechos en el territorio y en la sociedad. A lo que se agrega una visión de la globalización como un “shock externo” a los procesos nacionales y a la ciudadanía en particular (Sikkink, 2003: 308).

En este trabajo hemos procurado mostrar que el desarrollo de un patrón constitucional en Argentina, como marco de inscripción de las demandas por derechos, es un proceso que escapa en gran medida al encuadre marshalliano. En primer lugar, porque las acciones seminales que otorgaron valencia a los derechos humanos en el plano interno se produjeron, siguiendo a Sikkink, bajo la forma de estrategias “bumerang”, en la cual situaciones de bloqueo en la sociedad local condujeron a los actores al campo internacional. En segundo lugar, porque el proceso que va de la actuación del movimiento de derechos humanos, desde los intersticios de la dictadura, hasta las estrategias de activación del catálogo constitucionalizado de derechos humanos, en el presente, poco le debe a las fuerzas políticas y al sistema político institucional como motor de la expansión y exigibilidad de un nuevo repertorio de derechos. Y muchos menos se explica a través de un proceso constituyente amplio y participativo que, como en los países mencionados a modo de contrapunto al inicio del trabajo, condujera a una transformación deliberativa endógena de la ciudadanía nacional. Por el contrario, junto con las estrategias “bumerang”, un protagonismo fundamental en el despliegue de una interpretación constitucional y crecientemente participativa de la democracia le cabe al activismo experto. Los abogados, las organizaciones de litigio estratégico y el poder judicial, en algunos de sus fueros, han aportado no solamente su pericia técnica en el terreno jurídico, sino fundamentalmente la progresiva incorporación al medio local de los estándares y principios internacionales que conforman el campo y los parámetros de exigibilidad de los derechos humanos. A través del empoderamiento jurídico de distintos reclamos sociales, los “especialistas” traducen el nuevo derecho y posibilitan su localización.

Entre los autores que sí han abordado las relaciones entre ciudadanía nacional y globalización se encuentran Saskia Sassen y James Holston.

Saskia Sassen (2002) interpreta la globalización contemporánea como un proceso que sucede en el interior de los Estados nacionales y posee por lo menos dos dimensiones: la globalización económica y la preeminencia creciente del régimen internacional de los derechos humanos. Mientras que la globalización económica desemboca en una proliferación de actores sociales nuevos a nivel subnacional, estos mismos actores son constructores de nuevas formas de participación, más autónomas y localizadas. Producen ciudadanía “parcialmente desnacionalizadas”. Por otra parte, el peso creciente del régimen de derechos humanos bajo el Estado de Derecho y la utilización del mismo por las cortes de justicia, suponen la invocación de una autoridad que

trasciende al Estado nacional y al sistema interestatal, desestabilizando nociones de la ciudadanía relacionadas con la soberanía estatal exclusiva.

En un sentido similar, James Holston (2001) entiende la globalización como un proceso interno a los Estados que puede interpretarse en dos niveles: la globalización de las democracias (particularmente, bajo la forma de democracias electorales y civiles) y la globalización económica. Mientras que uno de los rasgos dinámicos de la globalización económica es la diseminación localizada de degradación social, particularmente entre los pobres urbanos, la institucionalidad democrática provee a esos mismos sectores un marco para el involucramiento en acciones colectivas que muchas veces conllevan a nuevas formulaciones de la ciudadanía. Estas acciones no surgen motivadas por la pertenencia nacional y sus rituales más o menos obligatorios, sino con el propósito de materializar los derechos sustantivos de los habitantes en sus lugares de residencia. El punto aquí, es la capacidad que estas nuevas ciudadanía “insurgentes” pueden desarrollar para expandir hegemónicamente el proceso de cambio y conducir a una transformación general de la ciudadanía establecida (Holston, 2009).

Si bien ambas aproximaciones permiten encuadrar las relaciones entre globalización y ciudadanía, no resuelven aspectos centrales de los nuevos vínculos que ellas crean. Sassen no explica, por ejemplo, si existe algún tipo de relación entre la emergencia de actores locales “parcialmente desnacionalizados” y el régimen internacional de derechos humanos -en este sentido, sus conceptos de “ciudadanía desnacionalizada” y “ciudadanía post-nacional” siguen enfocando procesos de “adentro” y “afuera” del Estado-nación. Holston vincula el desarrollo de procesos sociales de construcción de derechos (sociales) locales -como respuesta a las consecuencias de la globalización económica-, con la vigencia de un marco democrático en esos Estados nacionales. Por un lado, no hay mención aquí a derechos humanos internacionales, pero, por el otro, debido a que las garantías democráticas -civiles y políticas- sólo actúan como habilitantes para la movilización, poco sabemos acerca de cómo contribuyen en la estructuración de las nuevas identidades.

En nuestro caso, este tipo de vinculaciones “ausentes” adquiere un peso decisivo dado que es precisamente la localización del campo de los derechos humanos en la práctica interna, la que inaugura el pasaje hacia un nuevo *lenguaje* con capacidad de producir una profunda alteración de la ciudadanía dada. Los (nuevos) derechos actúan así contra la ciudadanía, en el sentido de imponerle una (su) gramática, universalmente antidiscriminatoria, subjetiva, y crecientemente participativa.

Referencias bibliográficas

Aboy Carlés, Gerardo (2009): “La sangre de Esteno. Transformaciones de la ciudadanía en Argentina: del populismo a la inflexión particularista”, en Gabriela Delamata (coord.) *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos.

Abramovich, Víctor (2009): “El rol de la justicia en la articulación de políticas y derechos sociales”, en V. Abramovich y Laura Pautassi (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires: Ediciones el Puerto.

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009): “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en V. Abramovich y L. Pautassi (comps.), *La*

revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos, Buenos Aires: Ediciones el Puerto.

Alvarez, Sonia (1993): “Deepening Democracy: popular movement networks, constitutional reform, and radical urban regimes in contemporary Brazil”, en R. Fisher y J. Kling, *Mobilizing the Community, Local Era in the Global City*, USA: Sage Publications.

Cafferatta, Néstor A. (2008): “Sentencia colectiva ambiental en el caso Riachuelo”, disponible en http://www.espacioriachuelo.org.ar/documentos/articulo_cafferatta_jul08.pdf

Casassas, David (2008): “La renta básica como proyecto político republicano”, en *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, compilado del Seminario Iberoamericano del mismo nombre, Montevideo, 3-4 de noviembre.

Casassas, David y Daniel Raventós (2008): “Propiedad y libertad: doce tesis sobre la defensa republicana de la renta básica”, en *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía? Perspectivas europeas y latinoamericanas*, compilado del Seminario Iberoamericano del mismo nombre, Montevideo, 3-4 de noviembre.

CELS (2008): *Conflicto estratégico y derechos humanos. La lucha por el derecho*, Buenos Aires: CELS - Siglo Veintiuno Editores.

Cheresky, Isidoro (2006): “Introducción. La ciudadanía en el centro de la escena”, en I. Cheresky (comp.), *Ciudadanía, sociedad civil y participación política*, Buenos Aires: Miño y Dávila editores.

Dagnino, Evelina (2004): “Confluencia perversa, deslocamientos de sentido, crisis discursiva”, en A. Grimson (comp.), *La cultura en las crisis latinoamericanas*, Buenos Aires: CLACSO.

Delamata, Gabriela (2004): *Los barrios desbordados. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires: Eudeba-Libros del Rojas.

Delamata, Gabriela y Armesto, Melchor (2005): “Construyendo pluralismo territorial. Las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires en la perspectiva de sus bases sociales”, en G. Delamata (comp.), *Ciudadanía y territorio. Las relaciones políticas de las nuevas identidades sociales*, Buenos Aires: Espacio editorial.

Delamata, Gabriela (2007): “La ciudadanía en el movimiento social”, en Ernesto Villanueva y Astor Massetti (comps.), *Movimientos sociales y acción colectiva en la Argentina de hoy*, Buenos Aires: Prometeo.

Delamata, Gabriela (2009): “¿La ciudadanía poblana? El movimiento asambleario de Gualaguaychú: la construcción y el reclamo de un derecho colectivo”, en G. Delamata (coord.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanía? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires: Biblos.

Delamata, Gabriela (2009a): “Las resistencias sociales contra la minería transnacional en Argentina. Una aproximación a la escala provincial en la constitución de nuevas identidades políticas”, ponencia al 21st World Congress of Political Science (IPSA-AISP), panel Strategic Nonviolent Action in Latin America, 12 julio de 2009, Santiago de Chile, 12-16 de Julio de 2009.

Fairstein, Carolina (2007): “Derechos humanos. Centro de Estudios Legales y Sociales”, en Petracci, Mónica y Mario Pecheny, *Argentina. Derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires: CEDES – CLAM – IMS

Gargarella, Roberto (2009): “Las nuevas constituciones. Promesas e interrogantes en América Latina”, Buenos Aires: revista *Todavía* 21, mayo.

Gargarella, Roberto (2010): “Democracia y derechos en los años de Raúl Alfonsín”, en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Goncalves Couto, Cláudio (2009): “La participación irrelevante: una evaluación del gobierno de Lula”, en Arnson, Armony, Smulovitz, Chillier, Peruzzotti, Cohen (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella, CELS.

Holston, James (2001): “Urban Citizenship and Globalization”, en Allen J. Scott (ed.), *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press.

Holston, James (2009): “La ciudadanía insurgente en una era de periferias urbanas globales. Un estudio sobre la innovación democrática, la violencia y la justicia en Brasil”, en G. Delamata (coord.), *Movilizaciones sociales: ¿nuevas ciudadanías? Reclamos, derechos, Estado en Argentina, Bolivia y Brasil*, Buenos Aires, Biblos.

Jelin, Elizabeth (2005): “Los derechos humanos entre el Estado y la sociedad”, en Juan Suriano (dir.), *Dictadura y democracia (1976-2001)*, Nueva Historia Argentina, Tomo 10, Buenos Aires: Sudamericana.

Landi, Oscar e Inés González Bombal (1995): “Los derechos en la cultura política”, en C.H. Acuña et. Al, *Juicio, castigos y memorias. Derechos humanos y justicia en la política argentina*, Buenos Aires: Nueva Visión.

Lara, Carlos y Jaime Parejas (2008), entrevista realizada por el colectivo *lavaca*, 24 de octubre; <http://lavaca.org/seccion/actualidad/1/1751.shtml>.

Lo Vuolo, Rubén (2004) [1995]: “A modo de presentación: los contenidos de la propuesta del ingreso ciudadano”, en Lo Vuolo, Barbeito, Gargarella, Offe, Ovejero Lucas, Putassi, Van Parijs, *Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano*, Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila editores.

Lo Vuolo, Rubén (2008): “El ingreso ciudadano frente a la (aparente) renovación de la política social en América Latina”, en *Renta básica universal: ¿derecho de ciudadanía?*

Perspectivas europeas y latinoamericanas, compilado del Seminario Iberoamericano del mismo nombre, Montevideo, 3-4 de noviembre.

Maurino, Gustavo (2009): “Los nuevos derechos humanos en la Argentina reciente”, en Arnson, Armony, Smulovitz, Chillier, Peruzzotti, Cohen (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella, CELS.

Mayorga, René Antonio (2009): “Sociedad civil y Estado bajo un populismo plebiscitario y autoritario”, en Arnson, Armony, Smulovitz, Chillier, Peruzzotti, Cohen (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella, CELS.

Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*, Editorial Gorla.

Molyneux, Maxine (2008): “Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe”, en Maitrayee Mukhopadhyay y Navsharan Singh, *Justicia de Género, ciudadanía y desarrollo*, Mayol Ediciones/IDRC. Disponible en http://www.idrc.ca/es/ev-111813-201-1-DO_TOPIC.html

Novaro, Marcos (2010): “Formación, desarrollo y declive del consenso alfonsinista sobre derechos humanos”, en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (comps.), *Discutir Alfonsín*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Palermo, Vicente (1985): “Problemas de la participación política en la Argentina contemporánea”, en Ariel H. Colombo y V. Palermo, *Participación política y pluralismo en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Palermo, Vicente (2004): “Entre la memoria y el olvido: represión, guerra y democracia en la Argentina”, en Marcos Novaro y Vicente Palermo (comps.), *La historia reciente. Argentina en democracia*, Buenos Aires: Edhasa.

Pereyra, Sebastián (2008): *¿La lucha es una sola? La movilización social entre la democratización y el neoliberalismo*, Buenos Aires: Biblioteca Nacional – Universidad Nacional de general Sarmiento.

Peruzzotti, Enrique (2002): “Emergencia, desarrollo, crisis y reconstrucción de la sociedad civil argentina”, en Adolfo Panfichi (coord.), *Sociedad, esfera pública y democratización en América Latina: Andes y Cono Sur*, Pontificia Universidad Católica del Perú y Fondo de Cultura Económica México.

Petracci, Mónica y Mario Pecheny (2007): *Argentina. Derechos humanos y sexualidad*, Buenos Aires: CEDES – CLAM – IMS

Sassen, Saskia (2002): “Towards Post-National and Denationalized Citizenship”, en Engin F. Isin y Brian S. Turner, *Handbook of Citizenship Studies*, Londres: SAGE.

Sikkink, Kathryn (2003): “La dimensión transnacional de los movimientos sociales”, en Elizabeth Jelin (comp.), *Más allá de la nación: las escalas múltiples de los movimientos sociales*, Buenos Aires: Ediciones del Zorzal.

Smulovitz, Catalina (1995): “El poder judicial en la nueva democracia”, *Agora* 2.

Smulovitz, Catalina (2008): “La política por otros medios. Judicialización y movilización legal en la Argentina”, *Desarrollo Económico* 189-190.

Tapia, Luis (2009): “Representación, participación y democratización en las relaciones Estado – sociedad civil en Bolivia”, en Arnson, Armony, Smulovitz, Chillier, Peruzzotti, Cohen (comps.), *La “nueva izquierda” en América Latina. Derechos humanos, participación política y sociedad civil*, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Universidad Torcuato Di Tella, CELS.