

ANDRÉ-NOËL ROTH D.

*Los Derechos Humanos:
¿medio y/o fin de las políticas públicas?*

Resumen. Las políticas públicas de bienestar fueron inicialmente concebidas como un medio para el reforzamiento del poderío del Estado. Se muestra que, con la Ilustración y el desarrollo de los Derechos Humanos, el Estado moderno asumió como su finalidad el cumplimiento de los derechos humanos. Sin embargo, en la realidad política de los siglos XIX y XX frecuentemente los derechos humanos, cuando no fueron rechazados, han sido un instrumento al servicio de los intereses políticos de los gobernantes. Se aboga por una democracia deliberativa que implica una transformación de la acción pública y del Estado para que los derechos humanos sean considerados tanto el medio como el fin de la acción pública.

Palabras claves. Democracia, Estado, equilibrio de las naciones, participación, bienestar.

FOUCAULT (2006: 355 y ss.) sitúa el origen de las políticas públicas modernas en las ciencias camerales prusianas del siglo XVIII. El objetivo de estas políticas era la satisfacción de las necesidades humanas colectivas entendidas como un *medio* para reforzar el Estado. Es VON JUSTI, ilustre representante de esta disciplina quien, en 1756, propuso principios de administración para “velar por los individuos que viven en sociedad” y “consolidar la vida cívica”. Desde entonces, el trabajo gubernamental consistió en integrar “dimensiones de orden público, de bienestar y de cultura” (LASCOURMES, LE GALÈS, 2004: 17) buscando el “reforzamiento del poder del Estado” en el marco de la construcción progresiva del sistema de equilibrio competitivo de las naciones en el continente europeo. VON JUSTI definió entonces a la política pública (*policy*) como el “conjunto de las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y se consagran a consolidar y acrecentar su poder y hacer un buen uso de sus fuerzas” (citado en FOUCAULT, 2006: 359). Por lo tanto, las políticas públicas se interesaron en el bienestar de la población como un *medio* para permitir el reforzamiento del Estado. Una versión moderna del romano “pan y circo” para contentar el pueblo. En este sentido, es también fiel continuador de MAQUIAVELO en relación a su famosa tesis según la cual, para conservar un Estado, “el fin justifica los medios”. A partir del siglo XVIII, el bienestar o la felicidad de la población de un Estado se convirtió en un elemento central para garantizar el apoyo popular a sus gobernantes, y así dificultar o disuadir un intento de conquista por parte de otro Estado. Es lo que se llamó el “equilibrio de las naciones”, que se desarrolló como una competencia entre las naciones europeas para garantizar la lealtad de sus pueblos mediante el otorgamiento de un cierto bienestar o satisfacción.

A su vez, en el marco de la Ilustración, el desarrollo de la filosofía utilitarista de JEREMY BENTHAM (1748-1832) significó una verdadera revolución cultural. BENTHAM buscó concebir un sistema jurídico y político fundamentado en elementos distintos a la costumbre, la moral o las creencias, que debería permitir la mayor felicidad para la mayoría de las personas. El principio central de la

filosofía de BENTHAM consiste en la consideración de que el individuo es maximizador de su interés y que sus acciones se guían por la búsqueda de una mayor felicidad. El individuo racional privilegia las acciones que le producen felicidad y evita las acciones que le producen infelicidad. Para ello, el Estado se hace necesario como promotor, mediante medidas legislativas y sociales, de la felicidad colectiva y de la maximización de la felicidad total. El Estado tiene que tomar medidas para garantizar recursos mínimos para todos, proteger los bienes y las personas, defender a los ciudadanos de agresiones exteriores, promover el crecimiento económico y demográfico, así como para asegurar una redistribución de las riquezas mediante un impuesto progresivo sobre las sucesiones. BENTHAM consideró también que sólo un Estado democrático podría promover la felicidad del mayor número de ciudadanos.

El carácter hedonista de su filosofía constituyó sin duda un ataque frontal a los principios morales de la Iglesia Católica, la cual postergaba la felicidad del ser humano para el más allá. Las ideas de BENTHAM en relación con la felicidad encontraron eco en la Revolución Francesa, la cual, incluso, lo hizo Ciudadano de Honor en 1792. De igual forma, el proceso de independencia de Estados Unidos señaló que las instituciones políticas debían proteger la libertad y la dignidad humanas y que tenían que velar por la felicidad de los ciudadanos. La idea misma de la Carta de los Derechos Humanos y del Ciudadano establecida por la Revolución Francesa de 1789 representó, aunque basada en los derechos naturales, una guía para enmarcar la acción del Estado, la acción pública, hacia la búsqueda del bienestar de los ciudadanos.

Por lo tanto, se puede considerar que, a partir de una estrategia para el reforzamiento del poderío del Estado mediante el otorgamiento de un cierto bienestar a las poblaciones a cambio de su lealtad hacia los gobernantes (las ciencias camerales), el desarrollo posterior del Estado moderno, a partir de las revoluciones americana y francesa, asumió, por lo menos discursivamente, el reto de la felicidad de los ciudadanos como su *finalidad* misma. De un medio para la conservación del poder, la búsqueda de la felicidad o del respeto a los derechos humanos se convirtió en la finalidad de las acciones del Estado moderno, si no siempre de sus gobernantes. Se trata desde entonces de transformar la sociedad mediante la acción del Estado para aumentar la felicidad de la ciudadanía. Los derechos humanos, como carta universal de navegación de los Estados modernos —que puede entenderse como una versión “juridizada” de las condiciones de la felicidad humana—, y, en particular, la reivindicación de los derechos a la libertad y a la igualdad, en sus diversos sentidos políticos, se constituyeron en motores fundamentales de la vida política. Desde esa época, los Estados republicanos modernos legitiman todas sus acciones a través del acercamiento a la

realización de los derechos humanos. Es la fuente de legitimación de cualquiera de sus políticas. La acción política se convirtió entonces en una tensión entre, de una parte, una perspectiva maquiavélica o “cameralista” que considera el bienestar de la población como un *medio* para obtener o conservar el poder, como finalidad última, y, de otra, una perspectiva que considera este mismo bienestar como la *finalidad* de la acción política. Sin embargo, es de anotar que los derechos humanos no se limitan a señalar unos derechos de tipo materiales (salud, seguridad, etc.), sino que consideran también derechos políticos y de participación ciudadana.

El siglo XIX se caracterizó por las luchas a favor de los derechos civiles y políticos de los individuos frente al Estado (principios de no intervención, Estado mínimo), mediante la instauración de regímenes republicanos y de un sistema de justicia independiente del poder ejecutivo. Se trataba de establecer los principios fundamentales de libertad, igualdad y “fraternidad” (solidaridad) en las instituciones políticas y, a la vez, de limitar la intervención de la autoridad pública, en particular en garantizar la libertad de opinión y el derecho de propiedad. Pero esta perspectiva liberal de limitación de la intervención pública a nombre del equilibrio natural tenía sus enemigos. Por ejemplo, MARX, aunque reconociendo el carácter contradictorio de los derechos humanos con el capitalismo, los criticó radicalmente, como se sabe, considerándoles como derechos formales, derechos egoístas, que servían esencialmente los intereses de una clase, de la burguesía. Algunas corrientes socialistas rechazaban también el sistema político representativo, característico de la República, ya que ésta se apropió del término democracia para instaurar un sistema de representación elitista y fundamentalmente antidemocrático en su sentido estricto¹.

Independientemente de la perspectiva adoptada (medio o fin), la realización de los derechos humanos mediante la intervención del Estado debió franquear muchos obstáculos políticos y técnicos². En particular “la oposición de los intereses”, la necesidad de inventar y construir instituciones o “sistemas adecuados de solidaridad” (PERRIN, 1985: 43), el dogmatismo promovido desde el liberalismo económico (ADAM SMITH) y las tesis formuladas por el darwinismo

1 Es preciso recordar que los republicanos de los siglos XVIII e inicios del XIX se consideraban abiertamente antidemocráticos, ya que por democracia se entendía el gobierno del pueblo por el pueblo, sin intermediarios, sin representantes que actuaran en nombre de los demás. Cfr. sobre este tema GOYARD-FABRE (1989) y DUPUIS-DERI (1999). ROUSSEAU escribió en su *Contrato social*: “À l’instant qu’un peuple se donne des représentants, il n’est plus libre, il n’est plus”.

2 A continuación se retoman algunos apartes de mi texto (ROTH, 2006) con modificaciones.

social³ fueron argumentos que frenaron tal evolución. Durante el largo siglo XIX, el movimiento socialista, en particular desde la Asociación Internacional de los Trabajadores –AIT–, no descansó en inscribir una y otra vez en la agenda política lo que se conoció como la “cuestión social”, anticipando lo que serían los derechos sociales. Así que durante el siglo XIX, diversos sistemas de protección social, con una implicación variable del Estado –seguros estatales, asociaciones mutuales y sindicales, cooperativas, etc.–, fueron progresivamente desarrollados bajo la presión y la acción de los movimientos obreros en las diversas naciones. Se implementaron embriones de políticas públicas sociales más o menos elaboradas (en particular en Alemania con BISMARCK), estableciendo así los gérmenes de un futuro Estado de bienestar garantista de derechos sociales. En 1919, al finalizar la Primera Guerra Mundial y tras la Revolución Rusa, la Organización Internacional del Trabajo –OIT– inscribió en su constitución que la paz universal no era posible sin justicia social (SENARCLENS, 1998: 115). En este sentido, la justicia social es un medio para alcanzar la paz universal, cara a la filosofía kantiana, como finalidad.

Sin embargo, las críticas, desde las derechas y las izquierdas, a los principios y valores fundadores de la democracia liberal, y entre ellos la Declaración de 1789 y los derechos naturales, llegaron a su paroxismo durante las primeras décadas del siglo XX. El debilitamiento del Estado liberal era evidente. En este periodo se preparó y se llegó al “ocaso de los valores y de las instituciones de la civilización liberal”⁴ (HOBSBAWM, 1994: 154). A su vez, se desarrolló en Europa una cierta ciencia política “realista”, de inspiración netamente maquiaveliana⁵

3 Doctrina formulada por DARWIN (1809-1882) donde la lucha por la vida y la selección natural son consideradas como los mecanismos esenciales de la evolución de las comunidades de seres vivos.

4 Según HOBSBAWM (1994: 154), entre estos valores se encontraban la desconfianza hacia las dictaduras y el poder absoluto, y el apego al régimen constitucional con representantes electos, garante del Estado de derecho y de un conjunto de derechos y de libertades civiles.

5 Si durante largo tiempo MAQUIAVELO fue prácticamente equiparado al diablo (maquiavelismo), a partir del siglo XIX, pensadores, en particular filósofos idealistas como FICHTE y HEGEL, participaron en el rescate y la casi santificación de este autor, considerándolo como un ejemplo de patriotismo, un gran defensor de la libertad y un modelo para la acción política liberada de cualquier metafísica. Estos autores, con sus ataques en contra de los derechos naturales, contribuyeron al desarrollo de un virulento e intransigente materialismo en la vida política. Es decir, se legitima una concepción de lo político que descarta cualquier elemento de moralismo o de ética, y en donde la política y el Estado se vuelven totalmente autónomos de la existencia humana y fundados sobre la fuerza: “Luego del derrumbamiento de la teoría de los derechos naturales, se había levantado el último obstáculo en el camino al triunfo del maquiavelismo. No existiría ningún gran poder intelectual o moral para detenerlo o contrabalancearlo; su victoria será completa y aparentemente indiscutible” (CASSIRER, 1993: 196). Para un análisis de Maquiavelo y del papel de estos autores, junto con otros (SPINOZA, CARLYLE, etc.), en la rehabilitación de su teoría política, véase CASSIRER (1993).

compartida en orillas ideológicas opuestas, a través de intelectuales y políticos tan diversos como WILFREDO PARETO y GEORGES SOREL, ROBERT MICHELS y GAETANO MOSCA, LENIN y ANTONIO GRAMSCI⁶, considerando que la conquista y la preservación del poder político, la creación de un nuevo Estado, eran siempre obra de una minoría organizada –llámese elite o vanguardia–. Esta minoría dominaba a las mayorías –las “masas”– psicológica y socialmente consideradas como inferiores o alienadas. En esta época había un consenso prácticamente generalizado entre los teóricos sociales y políticos sobre el hecho de que, según la expresión de uno de ellos (PARETO), “las instituciones sociales se establecen por la fuerza y se mantienen por la fuerza” (citado en RAMOS, 1993). De manera que las instituciones republicanas y demoliberales tenían pocos defensores, ya que desde las izquierdas (marxismo, anarquismo, leninismo, sindicalismo revolucionario) la revolución social debía liquidar estos regímenes burgueses –como ocurrió en Rusia en 1917– para construir una democracia plena, auténtica; y desde las derechas, la Iglesia, los reaccionarios tradicionales y el fascismo confluyeron en expresar su “odio a la Ilustración del siglo XVIII, a la Revolución Francesa y a todo lo que, según la Iglesia, se desprendía de ello: la democracia, el liberalismo y, ante todo y sobre todo, el comunismo ateo” (HOBSBAWM, 1994: 160). Lo que incluía evidentemente también el rechazo a la idea de los derechos humanos, y en particular la noción de igualdad. De este modo, la idea misma de los derechos humanos perdió importancia hasta bien entrada la Segunda Guerra Mundial.

La difusión de estas teorías políticas contribuyó, sin la menor duda, a que líderes políticos como MUSSOLINI en Italia, HITLER en Alemania, LENIN y STALIN en Rusia, se sintieran legitimados en el uso sin restricciones de cualquier método para conquistar o mantenerse en el poder de Estado. Este proceso condujo al derrumbe de prácticamente todos los regímenes democráticos representativos europeos⁷, como preludio a las catástrofes humanas, sociales y políticas que significó para toda Europa el triunfo total del autoritarismo a través del fascismo,

6 Es de recordar que GRAMSCI es el autor, entre 1932 y 1934, de una reflexión sobre la obra de MAQUIAVELO titulada “Noterelle sulla politica del Machiavelli”, en la cual considera al partido político (leninista) como el príncipe moderno. Cfr. PORTANTIERO (2000) y el “Comentario” de GRAMSCI en MAQUIAVELO. *El Príncipe*, Ediciones Pepe, Medellín, s.f.

7 “El liberalismo político conoció un retroceso generalizado durante la ‘Era de las catástrofes’ (1914-1945) y este retroceso se aceleró bruscamente después de que ADOLFO HITLER fue nombrado canciller de Alemania en 1933. En 1920, el mundo contaba tal vez 35 gobiernos constitucionales y electivos [...] Hasta 1938, quedaron 17 Estados de este tipo; en 1944, había sólo 12 Estados sobre un total de 64 Estados” (HOBSBAWM, 1994: 156).

el nazismo y el estalinismo, y que desembocó en la Segunda Guerra Mundial⁸. Pero el fin de los regímenes fascistas y nazis no significó el fin de esta filosofía maquiaveliana, sintetizada en la famosa frase “el fin justifica los medios”. Después de la Segunda Guerra Mundial nuevos seguidores hicieron su aparición, particularmente en la figura de líderes políticos del llamado tercer mundo como MAO, POL POT, AMIN DADA, PINOCHET, VIDELA, SOMOZA o SADDAM HUSSEIN. La guerra fría permitió el desarrollo de una nueva lógica similar al antiguo “equilibrio de las naciones”. Los éxitos sociales e industriales de la Unión Soviética en los primeros años posteriores a la Segunda Guerra Mundial suscitaron, en respuesta, en Estados Unidos el desarrollo de políticas para erradicar la pobreza (*the poverty war*), y los países europeos construyeron un amplio sistema de seguridad social (el estado de bienestar socialdemócrata) para contrarrestar la influencia de partidos comunistas importantes, en particular en Francia e Italia. Posteriormente, el mismo presidente BUSH, con sus cárceles en Guantánamo, Irak y Afganistán, nos mostró que cualquier medio es legítimo para alcanzar un fin considerado como justo o deseable. De la justificación del uso de cualquier medio para alcanzar metas políticas –y en particular del uso de la fuerza o de la coacción física, de la tortura y del terror, de la mentira, de la astucia, del cinismo y del engaño– a la “solución final” del campo de exterminio de Auschwitz, al gulag soviético, a las dictaduras militares del Cono Sur latinoamericano, al genocidio camboyano, etc., el camino resulta más corto de lo que parece: la tentación de usar de todos los medios –incluido el de las políticas sociales– para conservar el poder según las circunstancias es una de las constantes del arte de gobernar inspirado en MAQUIAVELO. Hoy mismo, las políticas sociales asistencialistas son una práctica casi generalizada en Latinoamérica como herramienta clientelar de fidelización electoral⁹. De modo que las políticas públicas de derechos humanos (derechos sociales) suelen tener un carácter instrumental para la conservación, la conquista y la legitimación del poder político.

En el contexto de la guerra contra el eje nazi y fascista (Alemania, Italia, Japón), el tema de los derechos humanos adquirió una importancia considerable como instrumento ideológico y de propaganda por parte de los aliados. Desde 1941, en su Discurso sobre el estado de la Unión, el presidente de Estados Unidos, FRANKLIN D. ROOSEVELT, proponía la visión de un mundo basado en

8 Es importante señalar que no se trata de equiparar nazismo, fascismo y marxismo-leninismo. Lo que se quiere señalar es el “acuerdo” de hecho que se estableció entre estas ideologías en cuanto a concebir la actividad política a partir de la teoría política de MAQUIAVELO y a despreciar los valores y las instituciones democráticas liberales y la noción misma de derechos humanos.

9 Cfr. en Colombia políticas como “Familias en Acción” o en Venezuela las “Misiones”.

cuatro libertades fundamentales: la libertad de expresión, la libertad religiosa, la libertad de estar protegido de las necesidades básicas y la libertad de quedar a salvo del “miedo” mediante la disminución de los armamentos en el mundo (SENARCLENS, 1985: 12). Sin embargo, no hay que olvidar que mientras se organizaban reuniones preparatorias para discutir sobre la futura Organización de las Naciones Unidas –ONU–, y se preparaba una Declaración sobre los Derechos Humanos, los ingleses, en réplica a los bombardeos nazis sobre Rotterdam y Londres, no dudaron en usar, al igual que los nazis, el terrorismo de masas, bombardeando las poblaciones civiles alemanas, en particular la ciudad de Dresden (40.000 muertos civiles en esta ciudad en febrero de 1945); el gobierno de Estados Unidos lanzó dos bombas atómicas, los días 6 y 9 de agosto de 1945, sobre las ciudades de Hiroshima y Nagasaki (más de 200.000 muertos civiles) para obtener la rendición sin condiciones de Japón.

Después de 1945, los derechos humanos encontraron un contexto político favorable para incidir en la reconstrucción de las naciones y de las instituciones, a fin de guiar las relaciones internacionales y fomentar la preservación de la paz mediante el desarrollo económico y social. Entre 1945 y 1948, un proceso de elaboración de proposiciones apuntó a especificar, primero, el mandato de la naciente ONU en el tema y, en segundo lugar, a preparar un texto de Declaración relativa a los derechos humanos. En el marco de la ONU, los países victoriosos en la Segunda Guerra Mundial consideraron, a través de una Declaración, que era necesario, junto a los derechos civiles y políticos –que limitan la acción del Estado y protegen los derechos del individuo–, que se proclamaran otros derechos humanos de alcance universal igualmente importantes: los derechos económicos, sociales y culturales (art. 22 y ss.)¹⁰. Así nació la Declaración Universal de los Derechos Humanos, vinculante para todos los Estados miembros de la ONU, adoptada el 10 de diciembre de 1948 por su Asamblea General¹¹.

Divergencias filosóficas e ideológicas se enfrentaron en cuanto a la importancia relativa de los diferentes derechos proclamados por la Declaración. De

10 Se trata del derecho a la seguridad social, al trabajo, al sueldo justo, al descanso, a la salud, a la educación, etc.

11 Es de anotar que de los 56 países presentes, ninguno desaprobó la Declaración Universal, pero ocho países se abstuvieron de votarla: la Unión Soviética, Ucrania, Bielorrusia, Checoslovaquia, Polonia, Arabia Saudita, la Unión Sudafricana y Yugoslavia. La Unión Soviética y sus países aliados consideraban que la Declaración no era suficientemente progresista y, además, no mencionaba el “derecho de los pueblos a disponer de ellos mismos” (este derecho se reconocerá en los pactos de 1966); Arabia Saudita rechazaba los artículos 16 y 17 (matrimonio y derechos iguales entre hombres y mujeres) y la Unión Sudafricana, con su política racial de *apartheid*, no aceptó los derechos económicos, sociales y culturales (SENARCLENS, 1985: 14).

un lado, la tradición occidental y liberal consideraba que era necesario establecer una categorización de los derechos en función de la naturaleza jurídica diferente de éstos. Bajo esta óptica, unos derechos eran considerados como absolutos y de aplicación inmediata: los derechos civiles y políticos; otros derechos, en particular los económicos y sociales, debido a su mecanismo de implementación diferente, precisaban de una aplicación progresiva. Esta concepción dio origen a una categorización de los derechos como de primera y segunda generación. De otro lado, los representantes de los países socialistas consideraban que era imposible categorizar los derechos humanos, y menos en función de una jerarquía de valores universalmente aceptada. Por tanto, había que proteger todos los derechos en forma igual. El debate —en particular en el seno de la ONU— entre cuál de estos dos grupos de derechos humanos era prioritario fue objeto de una larga discordia entre los Estados de régimen liberal y los del entonces bloque socialista, que reflejaba un conflicto “metodológico” sobre cómo armar el rompecabezas de los derechos humanos. Los primeros privilegiando los derechos civiles y políticos individuales (la libertad individual conduce a la prosperidad), y los segundos los derechos económicos y sociales (las condiciones materiales de vida conducen a la libertad auténtica). También surgieron divergencias entre los dos bloques sobre el tema del derecho de los pueblos a su autodeterminación, ya que gran parte de los países occidentales conservaban aún colonias en África, Asia y América.

Se puede concluir que, de forma general, las políticas públicas se han apoyado sobre los derechos humanos para permitir la justificación y la legitimación de los gobernantes de turno, para bien o para mal de las poblaciones. Desde el Estado, los derechos humanos han sido siempre un medio para legitimar el régimen político establecido, y rara vez fueron considerados como un fin en sí mismos. El reconocimiento de los derechos, de nuevos derechos, y la ampliación de otros ha sido producto de una tensión permanente entre, de un lado, poblaciones e individuos que luchan por una mayor libertad, justicia e igualdad, expresada con la fórmula “tengo derecho a...”, y, de otro, instituciones estatales que tienden a limitar esos derechos en función de su propia conveniencia. A nombre de los derechos humanos se puede, a partir de una perspectiva estrecha y sofisticada, justificar la tortura (torturar a unos pocos para garantizar la seguridad de más personas), pero también generar políticas sociales. La perspectiva tradicional de la acción pública ha hecho prácticamente caso omiso de entender la importancia del respeto a los derechos humanos en los mismos *medios* usados para lograr el fin. Si el Estado moderno ha tendido a justificar sus acciones mediante la finalidad de realizar los derechos humanos, lo ha hecho sin que le importen los medios utilizados: no se hacen tortillas sin romper huevos.

Hoy en día, con el reconocimiento siempre más amplio de un derecho humano a la participación en todos los asuntos que afectan nuestras vidas, se reconoce que los medios importan tanto como los fines buscados. Los medios usados para lograr un objetivo son una prefiguración de los fines. Los medios no son independientes de los fines. En la medida en que las políticas públicas son las acciones emprendidas por, o con el concurso de, las autoridades públicas para alcanzar o proteger un bien público, y que los derechos humanos son un bien público de obligatorio cumplimiento para cualquier Estado, la misma elaboración, decisión e implementación de las políticas públicas debe hacerse a través de un proceso respetuoso de los mismos: son medio y fin de la acción pública. La emergencia de los nuevos movimientos sociales durante los años 1960-1970 ha constituido un primer cuestionamiento a la idea de la representación política tradicional. Los nuevos movimientos pretenden actuar directamente, sin pasar por las instituciones que, supuestamente, representan a todo(as) los(as) ciudadano(as). Un derecho a la participación directa emergió y se encuentra en vía de consolidación. Hoy los conceptos de democracia participativa o deliberativa han hecho su entrada como principio constitucional, cuestionando el dominio absoluto de la democracia representativa. Tomar los derechos en serio implica, por lo tanto, revisar las bases filosóficas del funcionamiento de las instituciones políticas que han dominado los procesos políticos de estos dos últimos siglos, en donde el Estado moderno ha sido el actor dominante y excluyente.

Desde esta perspectiva, la mayor parte de las políticas públicas formuladas e implementadas por los Estados deben participar del objetivo de alcanzar uno u otro de los derechos humanos plasmados en los tratados internacionales, en el anhelo de construir una sociedad que permita la paz, la libertad, la igualdad, la justicia y la “felicidad de todos”, según como lo proclamaron los revolucionarios norteamericanos y franceses hace algo más de dos siglos. Este anhelo ha sido reformulado desde 1948 por la ONU, organismo que tiene, como foro de los Estados, la obligación ética, política y jurídica de propender y velar por el respeto de los derechos humanos en los Estados miembros, ya que, teóricamente, el Estado es un instrumento al servicio de los ciudadanos para conducirlos hacia la “felicidad”.

No obstante, la inscripción en el sistema normativo no es suficiente. Las políticas públicas son conjuntos compuestos por ideas, valores, prácticas, decisiones, acciones y procesos político-administrativos e institucionales que transforman, reformulan y dan vida al discurso con el fin de materializarlo en realidades concretas tanto para los individuos como para las colectividades. En este sentido, hoy en día se presta mayor atención al proceso de diseño de las políticas públicas en el marco de los actuales procesos de reforma del Estado. La

introducción de elementos de democracia participativa o deliberativa constituye un avance hacia una mejor coherencia entre medios y fines. Igualmente, se ha desarrollado una serie de propuestas y de criterios para el diseño institucional, la implementación y la evaluación de políticas públicas, desde un “enfoque de derechos humanos” (Comisión Andina de Juristas, 2004; CUNILL, 2010)¹². En esta perspectiva, los procesos de participación a lo largo del desarrollo de tales políticas por parte de la población en general, de organizaciones sociales y de los ciudadanos en general son primordiales. Desde un enfoque de derechos, la política pública debe entenderse como la herramienta para la realización de los derechos humanos que se construye en base a estos mismos derechos.

Si bien el uso del discurso de los derechos humanos por los Estados puede convertirse en una forma de ideologizarlos, de banalizarlos, para facilitar su reducción y su instrumentalización a los tópicos que convienen a los intereses del poder de Estado y de sus beneficiarios, de los gobernantes o, incluso, de algunos profesionales de lo “humanitario”, es esencial que los ciudadanos y las poblaciones reivindiquen, reclamen y construyan políticas públicas que hagan respetar, profundicen y concreten realmente estos derechos en su pluralidad y totalidad. Se trata ahora de tomar “los derechos en serio” (DWORKIN, 1984), de exigir y participar en la formulación e implementación de éstos como estrategia de emancipación. Así entendida, la lucha por los derechos humanos es la continuación de la misma lucha por la emancipación del ser humano iniciada con la invención de la modernidad. Es la afirmación de la preeminencia de los derechos individuales y colectivos de las personas y los pueblos sobre los poderes instituidos y separados de la sociedad, llámense Dios, Estado, marido o padre. A través del proceso de modernización y de las luchas de los siglos pasados, parte de la humanidad se emancipó de la tutela ejercida por los poderes establecidos. Así, lentamente, con avances, retrocesos y errores, este anhelo emancipador se ha venido concretando a través de la lucha por el reconocimiento formal y material de los derechos humanos individuales y colectivos. Las exigencias de profundización o radicalización democrática (participación, deliberación) en los asuntos políticos continúan este movimiento hacia la emancipación de todo poder separado y superior al ser humano. La realización de estos derechos implica una transformación continua de las instituciones no solamente políticas, sino también sociales y culturales (tradiciones, costumbres). Un trabajo de invención institucional. Una vez legitimado un derecho, se inicia un largo

12 Cfr. también la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana, Portugal, diciembre de 2009 [www.clad.org].

y tortuoso camino de construcción y transformación de estas instituciones para su concreción efectiva. Las políticas públicas con enfoque en los derechos humanos representan entonces una herramienta para dar un paso más hacia “lo que es posible” en un determinado momento y contexto en el camino de la emancipación. Las políticas públicas son medios provisionales en los cuales se entremezclan y se expresan tanto los ideales políticos trascendentales de los derechos humanos (libertad, igualdad, solidaridad, dignidad), como las posibilidades institucionales del momento (los medios organizacionales, la cultura y las costumbres) y los intereses individuales y colectivos de los grupos sociales. Las políticas públicas son el instrumento para la realización de los derechos humanos, como medio y como fin.

Por eso, la marcha hacia un mayor respeto de los derechos humanos pasa también por cambios en la concepción misma del Estado, de sus modos de hacer, y de su relación con los ciudadanos. Ineluctablemente, a medida que se conquistan nuevos derechos y avanza la emancipación humana a través de la extensión y realización de los derechos humanos, en particular con la profundización de la idea democrática mediante diversos modos de participación ciudadana, el Estado verá sus poderes y sus medios de acción irremediamente redefinidos. La institución estatal debe transformarse progresivamente más en un ente para la organización de la deliberación pública y de coordinación *entre* individuos y grupos sociales que de gobierno *sobre* una población. Desde diversas perspectivas –aun minoritarias– se intenta fortalecer y ampliar la asunción progresiva de lo público desde lo no estatal (BRESSER-PEREIRA y CUNILL, 1998; BRESSER-PEREIRA, 1999). Estos enfoques, a partir de propuestas de reformas a la gestión pública más o menos radicales apuntan de esta manera a ampliar el espacio de la democracia en donde el Estado ejercía tradicionalmente su monopolio de forma autoritaria: en la labor de la administración pública (RAMIÓ, 2001; CUNILL, 1997, 2004). Así se intenta cerrar la brecha entre formulación e implementación de las políticas públicas, entre gobernantes y gobernados, para acercarse a formas de coproducción de las políticas públicas y de autogobierno. Éste es el sentido mismo de lo que está en juego alrededor de las experiencias sociopolíticas y administrativas, y del debate académico y político sobre temas como la democracia participativa o deliberativa en la acción pública. Es también a lo que apuntan las propuestas de “democracia radical” que proponen “reinventar la democracia” (SOUSA SANTOS, 2003) para que las políticas públicas sean el resultado de procesos colectivos de deliberación pública apoyados sobre criterios de justicia o de derechos. Estos elementos implican una redefinición profunda de la relación entre sociedad y Estado y, por tanto, de la concepción misma de éste último. De manera subrepticia, a través de la persecución y la realización de los derechos

humanos en la formulación e implementación de las políticas públicas, se perpetúa el anhelo de la utopía libertaria o anarquista¹³: el fin del Estado. Es decir, el fin del Estado entendido en el sentido del fin de la existencia de una institución de poder, burocrática, separada de la sociedad y que la domina, y que, en gran medida, pretende producirla. Se trata de construir desde la sociedad una nueva institucionalidad pública (postestatal) para la acción colectiva, concebida más como un ente de coordinación horizontal entre las organizaciones sociales, que de dominación y dirección vertical y autoritaria sobre la sociedad. Ahí reside el carácter auténticamente revolucionario de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- BRAUD, PHILIPPE. *Science Politique, L'État*, Paris, Seuil, 1997.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. “Reforma estatal en los noventa: lógica y mecanismos de control”, en MIGUEL GANDOUR P. y LUIS BERNARDO MEJÍA G. (comps.). *Hacia el rediseño del Estado*, Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores, 1999.
- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS y NURIA CUNILL GRAU (comps.). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*, CLAD, Buenos Aires, Paidós, 1998.
- CASSIRER, ERNST. *Le mythe de l'Etat*, Paris, Gallimard, 1993.
- CLAD. *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana*, adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana, Portugal, diciembre de 2009, [www.clad.org].
- Comisión Andina de Juristas. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, Lima, CAJ, 2004.
- CUNILL GRAU, NURIA. *Repensando lo público a través de la sociedad*, CLAD, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1997.
- CUNILL GRAU, NURIA. “La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer”, en LUIZ CARLOS BRESSER-PEREIRA et al. (comps.). *Política y gestión pública*, Buenos Aires, CLAD, FCE, 2004.

13 En el sentido “europeo” de estos términos, es decir sinónimo de socialismo libertario, opuesto al uso dado a estas palabras por la filosofía política norteamericana, en particular NOZICK, que las utiliza para apoyar la idea de un Estado mínimo ultraliberal o “anarcocapitalista”.

- CUNILL GRAU, NURIA. “Las políticas con enfoques de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 46, 2010.
- DUPUIS-DERI, FRANCIS. “L’esprit antidémocratique des fondateurs de la ‘démocratie’ moderne”, *Revue Agone*, n.º 22, septiembre de 1999.
- DWORKIN, RONALD. *Los derechos en serio*, Barcelona, Ariel, 1984.
- FOUCAULT, MICHEL. *Seguridad, territorio, población*, México, FCE, 2006.
- GOYARD-FABRE, SIMONE. “L’idée de représentation à l’époque de la Révolution française”, *Études françaises*, vol. 25, n.º 2-3, 1989.
- HOBBSBAWM, ERIC J. *L’âge des extrêmes. Histoire du court XX siècle*, Bruxelles, Editions Complexe, 1994.
- LASCOURMES, PIERRE y LE GALES PATRICK. *Sociologie de l’action publique*, Paris, Armand Colin, 2007.
- PERRIN, GUY. “La reconnaissance de la protection social comme droit de l’homme”, en A. BERENSTEIN et al. *Introduction à l’étude des droits de l’homme*, Genève, Centre d’Études de la Politique Sociale, Université de Genève, 1985.
- PORTANTIERO, JUAN CARLOS. “Gramsci, lector de Maquiavelo”, en VARNAGY, TOMÁS (comp.). *Fortuna y virtud en la República democrática. Ensayos sobre Maquiavelo*, Buenos Aires, CLACSO, 2000.
- RAMIÓ MATAS, CARLES. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional”, *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n.º 21, Caracas, octubre de 2001.
- RAMOS JIMÉNEZ, ALFREDO. *Comprender el Estado*, Mérida, Venezuela, Universidad de los Andes, 1993.
- ROTH D., ANDRÉ-NOËL. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2002.
- ROTH D., ANDRÉ-NOËL. *Discurso sin compromiso. La política de derechos humanos en Colombia*, Bogotá, Ediciones Aurora, 2006.
- SENARCLENS, PIERRE DE. “Jalons pour une histoire des droits de l’homme”, en A. BERENSTEIN et al. *Introduction à l’étude des droits de l’homme*, Genève, Centre d’Études de la Politique Sociale, Université de Genève, 1985.
- SENARCLENS, PIERRE DE. *La politique internationale*, Paris, Armand Colin, 1998.

SOSA SANTOS, BOAVENTURA DE. *La globalización del derecho. Los nuevos caminos de la regulación y de la emancipación*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 1998.

SOSA SANTOS, BOAVENTURA DE. *La caída del Angelus Novas: ensayos para una nueva teoría social y una nueva práctica política*, Bogotá, ILSA-Universidad Nacional de Colombia, 2003.