

**La sociedad civil frente a las nuevas
formas de institucionalidad democrática**

**Martín Abregú
Silvina Ramos
(editores)**

**La sociedad civil frente
a las nuevas formas de
institucionalidad democrática**



CEDES, Centro de Estudios
de Estado y Sociedad



CELS
CENTRO DE ESTUDIOS
LEGALES Y SOCIALES

CUADERNOS DEL FORO

El Foro de la Sociedad Civil en las Américas publica en los Cuadernos del Foro los trabajos, declaraciones y resultados de los encuentros que organiza, así como de investigaciones y estudios que realiza.

ISBN: 950-9572-16-0

Secretaría:
CEPIA Cidadania, Estudo, Pesquisa, Informação e Ação
Rua do Russel 694/201 Glória
22210-010 Rio de Janeiro RJ Brasil
Tel./Fax 55 21 265 1599
E-mail: forumcivil@ax.apc.org
Web site: <http://www.forosociedadcivil.org>

CHSP The Center for
Health and Social Policy
(Centro de Políticas Sociales y de Salud)
847 25th Avenue
San Francisco, CA 94121
Tel: 415.386.3260
Fax: 415.386.1535
e-mail: info@forosociedadcivil.org

Prólogo.....	9
Participación ciudadana en la Argentina: estrategias para el efectivo ejercicio de los derechos, <i>Roberto Saba y Martín Böhmer</i>	15
Comentaristas <i>Catalina Smulovitz</i>	37
<i>Daniel Sabsay</i>	40
La dimensión transnacional de los movimientos sociales <i>Kathryn Sikkink</i>	47
Comentaristas <i>Martín Abregú</i>	70
<i>Jacqueline Pitanguy</i>	75
Mujeres autoconvocadas para decidir en libertad (MADEL): la experiencia reciente del movimiento de mujeres <i>María Alicia Gutiérrez</i>	83
Comentaristas <i>Mabel Bellucci</i>	107
<i>Haydée Birgin</i>	112
La elección de la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en 1998 <i>Patricia Laura Gómez</i>	121
Comentaristas <i>Martha Rosenberg</i>	131
<i>Inés González Bombal</i>	139
El Código de Convivencia Urbana <i>Sofía Tiscornia y María José Sarrabayrouse Oliveira</i>	145
Comentaristas <i>Flavio Rapisardi</i>	175
<i>Eduardo Jozami</i>	181
Currículos	187

ANALIZADA DESDE LA ÓPTICA del fortalecimiento de las instituciones de la democracia, la década del 90 dejó un saldo ambiguo: por un lado, es destacable que en ningún momento hubo un riesgo cierto de ruptura institucional, por el otro, también es obvio que hubo un marcado retroceso en el funcionamiento del Estado de Derecho. En este último sentido, se destacaron los sucesivos embates contra el Poder Judicial, la virtual anulación del Congreso por la vía de los decretos de emergencia y la consolidación de una nueva forma de gobierno “al margen de la ley” –que no necesariamente significó ilegalidad pero sí despreocupación por los postulados legales vigentes.

Paradójicamente, en este contexto también hubo un espacio para el desarrollo de nuevas formas de participación ciudadana –y especialmente de la sociedad civil–. Se introdujeron cambios en la arquitectura de las instituciones de gobierno, se crearon nuevos espacios de interlocución y negociación entre el Estado y la sociedad civil, se sancionaron instrumentos legales novedosos y se incorporaron nuevas instancias de participación ciudadana para el control de los actos de gobierno, que abrieron un nuevo capítulo en el desarrollo, la profundización y la institucionalización de formas democráticas de ejercicio del poder ciudadano.

Figuras tales como el Defensor del Pueblo o los consejos de acción vecinal, instrumentos legales como el amparo colectivo o la acción de hábeas data y la incorporación de los tratados sobre derechos humanos a la Constitución Nacional, además del reconocimiento de nuevos derechos como los del medio ambiente o las minorías, son sólo algunos ejemplos de una nueva forma de institucionalización de la participación ciudadana.

Paralelamente, la asunción de nuevos compromisos internacionales por parte de la Argentina desde la reinstauración democrática en 1983 –por la vía de la ratificación de numerosos tratados sobre derechos humanos– y un nuevo contexto internacional también generó la apertura de nuevas formas de activismo “supranacional”. La consigna de pensar en forma local y actuar globalmente se esparció con rapidez en el contexto de una Administración más preocupada por su imagen internacional que por la local.

Como ya se ha dejado entrever, estos avances no fueron siempre el producto de una decisión política de favorecer la participación. Por el contrario, puede sostenerse que causas y azares explican esta multiplicidad de nuevas herramientas a disposición de la sociedad civil. Un ejemplo claro de las múltiples y a ve-

ces contradictorias razones que permitieron los nuevos mecanismos de participación es la reforma constitucional de 1994: impulsada con el único objetivo de habilitar la reelección presidencial, dejó algunos beneficios colaterales producto de la aparición de nuevos actores justamente por su oposición a la reforma.

Tal vez sea el carácter aleatorio de estos nuevos instrumentos institucionales el que explique su todavía demasiado esporádico e intuitivo uso de estas herramientas por parte de los distintos actores de la sociedad civil. A pesar de que muchas de estas nuevas instituciones “están ahí”, esperando para ser utilizadas, es posible verificar que su aprovechamiento por los interesados es todavía demasiado embrionario. Por supuesto que han surgido obstáculos desde los mismos poderes constituidos que intentaron dar marcha atrás (con proyectos muy restrictivos de ley de amparo o con la elección de personajes muy cuestionables, por ejemplo para el cargo de Defensor del Pueblo de la Nación), lo que de alguna manera confirma la volatilidad de la voluntad política por habilitar nuevos canales de participación ciudadana. Sin embargo, un relevamiento de las acciones de la sociedad civil nos lleva a concluir que tampoco ha habido, desde este sector, una estrategia clara para apropiarse de los nuevos espacios de participación democrática en las instituciones republicanas.

Fue esta percepción la que llevó, al CEDES y al CELS, a organizar el Seminario “La Sociedad civil frente a las nuevas formas de institucionalidad democrática”, que tuvo lugar los días 15 y 16 de julio de 1999 y cuyas transcripciones hoy publicamos. Es fundamental destacar que este evento se realizó en el marco del Foro de la Sociedad Civil para las Américas, una iniciativa regional que aspira a promover una mayor y mejor articulación de las políticas progresistas de la sociedad civil en el continente.

Desde un primer momento con este seminario nos propusimos:

- Producir un diagnóstico actualizado de los cambios institucionales y legales que han habilitado nuevas formas de participación ciudadana en la Argentina.
- Reflexionar críticamente sobre algunas experiencias recientes de movilización de la ciudadanía organizada para identificar los factores facilitadores y obstaculizadores de la eficacia de la acción.
- Debatir acerca de la eficacia de la acción política de los movimientos sociales transnacionales.

Para ello solicitamos a distintos autores preparar cinco trabajos, que fueron comentados en primer término por dos especialistas y después debatidos por todos los presentes. Es importante destacar que se trató de una reunión cerrada, en la que participaron entre veinte y treinta personas en los sucesivos paneles. Tanto entre los panelistas como entre los demás asistentes tratamos de mantener una presencia proporcional de miembros de la academia y representantes de organizaciones no gubernamentales. En esta obra, entonces, hemos decidido publicar los trabajos especialmente preparados para el seminario, así como los comentarios realizados por los especialistas en cada uno de los paneles. Por diversas ra-

zones, hemos preferido no incluir los debates, a pesar de que en algunos casos fueron muy provocativos.

De la lectura del material surgen claramente las posibilidades y los límites de los cambios institucionales producidos en los últimos años a partir de diversas herramientas para el trabajo de la sociedad civil. Razones y paradojas brindan hoy nuevas posibilidades para el trabajo desde el tercer sector que todavía no han sabido ser aprovechadas en toda su extensión. Este saldo todavía incierto es una demostración de que las meras reformas legales no alcanzan para asegurar una mejor participación de la sociedad civil en las estructuras de gobierno –más allá de que puedan facilitarlas–. Queda pendiente, entonces, llevar adelante un proceso de apropiación de las organizaciones no gubernamentales de estos nuevos instrumentos. Con este seminario y este libro hemos querido hacer nuestro primer aporte en ese sentido.

SILVINA RAMOS

MARTÍN ABREGÚ

TRABAJO Y COMENTARIOS

Participación ciudadana en la Argentina:
estrategias para el efectivo ejercicio
de los derechos

Roberto Saba y Martín Böhmer

Comentaristas

Catalina Smulovitz

Daniel Sabsay

PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ARGENTINA: ESTRATEGIAS PARA EL EFECTIVO EJERCICIO DE LOS DERECHOS

Roberto Saba y Martín Böhmer

1. INTRODUCCIÓN

HACE YA MÁS DE UNA DÉCADA que nuestro país ha comenzado a transitar, una vez más, el camino hacia la construcción de una institucionalidad democrática. Este proceso ha coincidido con experiencias similares en el resto de América latina, en Europa central y oriental y en África, por diferentes motivos en cada caso. En los últimos años, sin embargo, se ha incorporado una demanda nueva, o al menos presentada bajo nuevos ropajes, a las exigencias que se le imponen a estas jóvenes democracias: el de la participación ciudadana.

La inclusión del elemento “participativo” puede encontrar sus motivos en una gran variedad de factores que no serán estudiados en este trabajo por exceder el tema que nos convoca, pero que podrían resumirse en dos razones que gozan de bastante aceptación. Por un lado, la toma de conciencia por parte de la ciudadanía de que la democracia no colmará las expectativas depositadas en ella en cuanto a su capacidad de dar respuesta a las necesidades de la gente, a menos que los ciudadanos asuman ciertas responsabilidades. Por otro lado, el desprestigio de los dirigentes políticos en la mayoría de los países con democracias jóvenes como consecuencia de numerosos casos de corrupción o de obvia ineficiencia en la gestión de gobierno, lo que ha provocado de parte de la ciudadanía una demanda de mayor control y responsabilidad política (*accountability*).

Sin embargo, más allá del acuerdo que pueda existir en cuanto a la necesidad de elevar la calidad de nuestra democracia, haciéndola más participativa y a su clase dirigente más responsable frente a los ciudadanos, no todos entendemos la participación política de la misma manera. A veces por ignorancia, otras veces por falta de experiencia y, en ocasiones, por partir de paradigmas democráticos diferentes.¹

Cuando hablamos de participación ciudadana estamos haciendo referencia a una gran cantidad de acciones y prácticas que las personas pueden adoptar y que van más allá de la responsabilidad básica de elegir a sus gobernantes por medio del voto. Estas acciones tienen por objetivo contribuir desde la sociedad civil a un mejor funcionamiento de nuestro sistema democrático y a la protección y progresivo reconocimiento del interés público.

En la Argentina, así como también en la mayoría de los países de América latina, la participación ciudadana se ha asociado básicamente a dos tipos de actividades. En primer lugar, podemos mencionar la participación en organizaciones

no gubernamentales que abogan (o hacen *advocacy*) ante el poder político (especialmente los Poderes Ejecutivo y Legislativo) y que ejercen presión para que se consideren intereses particulares más o menos específicos (como por ejemplo, los derechos de la mujer, de los niños o de las minorías, la protección del medio ambiente, la promoción de una cultura democrática, etcétera). En este primer modelo de participación se ubicaría la actividad de *lobby* (en el sentido anglosajón del término, despojado de la carga negativa que se le asigna en nuestro país) de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil. En segundo lugar, la participación también se ha entendido como la posibilidad de que la ciudadanía intervenga en el proceso de toma de decisiones del gobierno en un sentido formal e institucionalizado, a través de mecanismos que permiten escuchar la voz de la ciudadanía y que, a veces, le otorgan el poder de decidir colectivamente sin intermediación. Nos referimos concretamente a las audiencias públicas, el referéndum, la revocatoria de mandatos, el plebiscito, la iniciativa popular, etcétera.

Nuestra Constitución se ha hecho eco de la demanda ciudadana por estas nuevas formas de participación y ha incorporado a su articulado la protección de muchos de los intereses por los cuales la sociedad civil organizada ha trabajado en los últimos años, así como también de numerosos mecanismos de la denominada democracia semidirecta. No cabe duda de que nuestra sociedad civil es hoy más fuerte de lo que era en 1983 y que ha logrado penetrar con sus requerimientos de participación y control los niveles más altos de decisión legal tras colocar en la cima de la agenda pública en forma sostenida durante más de una década problemas tales como la corrupción, el desempleo, la discriminación y, más recientemente, la seguridad. Sin embargo, creemos que estas formas de participación, aunque imprescindibles, resultan insuficientes y, por ello, deseamos llamar la atención sobre una modalidad en el ejercicio de la ciudadanía, cuya utilización como estrategia para lograr el aumento y la eficiencia de la participación y del control ciudadano del poder público ha quedado rezagada. Nos referimos, en concreto, a la utilización del derecho, y más específicamente de los tribunales (incluyendo la faz jurisdiccional de la administración), para la defensa, la protección y la promoción de ciertos derechos, así como también el control del gobierno en la ejecución de las políticas públicas.

Por razones que desarrollaremos luego, se le ha dado relativamente poca importancia a la utilización del derecho y de los tribunales como una forma posible de participación ciudadana tendiente a cumplir los mismos roles que usualmente se le adjudica a la *advocacy* que llevan a cabo las diferentes organizaciones de la sociedad civil frente al poder político. Sin embargo, la forma en que se estructura nuestro sistema jurídico no sólo brinda la posibilidad de convertir los tribunales en otro espacio de trabajo por el interés público, sino que debemos llamar la atención sobre el hecho de que éste está construido, justamente, sobre la presunción de que el ciudadano cumpla con su rol republicano de hacer que las instituciones democráticas logren realizar sus objetivos. La democracia sólo funciona si sus ciudadanos cumplen con su responsabilidad de hacerlas trabajar. Los tribunales son uno de los varios escenarios posibles para el avance y la protección del interés público.

Trataremos en este trabajo de explicar por qué no se ha considerado prioritaria a esta estrategia (a diferencia de lo que ha sucedido en los Estados Unidos), qué es lo que se puede hacer y de qué modo la reforma constitucional de 1994 ha contribuido a que sea más factible la *advocacy* judicial, término con el que sintetizaremos este tipo de actividad como complementaria de la *advocacy* en los contextos “político” o, incluso, “mediático”.

Para entender la propuesta que surge de este trabajo, debemos analizar algunos aspectos del funcionamiento de nuestro sistema jurídico que sonarán obvios a los oídos de los juristas, pero que no lo serán tanto para la mayoría de los activistas cívicos hacia quienes va dirigida la propuesta de incorporar la *advocacy* judicial como una estrategia adicional para la promoción del correcto funcionamiento de nuestro sistema democrático. A fin de ser lo más sintéticos posible en lo que concierne a esta descripción del marco jurídico-constitucional que nos servirá como herramienta de trabajo, sólo haremos referencia a cuatro datos básicos:

- La supremacía de la Constitución respecto del resto de las normas de nuestro sistema jurídico.
- Los límites a la regulación de los derechos impuestos por esa Constitución.
- El funcionamiento del control de constitucionalidad en nuestro país, cuyas diferencias con el de los Estados Unidos genera algunas complicaciones y obstáculos para desarrollar la *advocacy* judicial con las mismas modalidades y eficacia que en el país del norte.
- La forma en que se encuentra regulada la legitimación activa para actuar en juicio después de la reforma constitucional de 1994 y su progreso respecto de la situación anterior.

2. MARCO JURÍDICO CONSTITUCIONAL PARA LA REALIZACIÓN DE ACCIONES DE INTERÉS PÚBLICO (O PARA LA *ADVOCACY* JUDICIAL)

a) La supremacía de la Constitución

La dogmática constitucional ha aceptado en forma prácticamente generalizada que la norma constitucional se encuentra, en términos de jerarquía normativa, por encima de todas las demás normas del sistema jurídico. La reserva que subyace a las palabras “prácticamente generalizada” se debe a que algunos pueden sostener que esa preeminencia normativa sólo existe si se dan ciertas condiciones de validez normativa,² mientras que otros, desde el campo del “derecho internacional de los derechos humanos”, sostendrán que los compromisos internacionales adoptados en esa materia deben ser respetados internamente más allá de lo que la Constitución exija.

Sin embargo, esta superioridad jerárquica de nuestra Constitución no surge en forma explícita de su texto, sino que se desprende implícitamente de los límites impuestos por ella a la regulación de los derechos y las garantías constitucionales y de un razonamiento jurídico de características similares a las desarrolladas por el juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison*.³

Según Marshall, diversos elementos conducen a pensar que la Constitución debe tener preeminencia sobre el resto de las normas. En este sentido, la Constitución establece un procedimiento rígido de reforma de sí misma, de lo cual se infiere que la sanción de una ley o de otro tipo de normas (decretos, circulares, etcétera) mediante procedimientos ordinarios no puede hacer a un lado (o, lo que sería equivalente, contradecir) una norma constitucional. Si se aceptara que mediante la sanción de cualquier otra norma se deroga alguna prescripción constitucional, estaríamos haciéndolo por un procedimiento menos rígido que el requerido por el constituyente y, por ello, contradiciendo su voluntad.

Otros, como Hamilton,⁴ sostenían que la supremacía de la Constitución se fundaba en la supremacía de la voluntad del pueblo expresada en la Asamblea Constituyente por sobre la decisión de las mayorías coyunturales de representantes del pueblo en el Congreso o en el Poder Ejecutivo.

Por supuesto, no todos comparten esta visión y consideran que el espacio de decisión que permanece en manos de la ciudadanía en instancias no constituyentes es mucho más amplio de lo que Hamilton y Marshall sugieren.⁵

De todas formas, y cualquiera que fuese la forma de justificarla, y pese a lo obvio que pueda parecerle a un profesor de derecho constitucional (aunque no a cualquier profesor de derecho), el dato de la supremacía constitucional, creemos que el constante menosprecio de nuestra cultura política y jurídica por la norma fundamental hace muchas veces olvidar un elemento tan crucial de nuestro sistema jurídico.

b) Los límites constitucionales a la regulación de los derechos

La propia Constitución establece pautas de regulación en materia de derechos que implícitamente reconocen su supremacía al poner límites a las facultades de los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El artículo 14 establece que “todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio [...]” y el 28 afirma que “los principios, garantías y derechos reconocidos en los anteriores artículos, no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio [...]”, lo cual implica que el Poder Legislativo no puede tomar decisiones que tornen imposible el ejercicio de los derechos.

Por su parte, el artículo 99 inc. 2, al referirse a las facultades regulatorias del Poder Ejecutivo establece que “el Presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones [...] expide las instrucciones y reglamentos que sean necesarios para la ejecución de las leyes de la Nación, cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias [...]”. Ello implica que es ahora la administración la que resulta limitada en su facultad de prescribir la forma en que se pueden ejercer los derechos y los márgenes entre los cuales el gobierno puede tomar decisiones que impliquen una interferencia con la vida de sus ciudadanos.

c) El control de constitucionalidad en la Argentina

Las características propias de nuestro sistema de control de constitucionalidad tienen relación e impacto directo sobre la posibilidad y efectividad del uso del derecho para el avance del interés público, y por ello nos detendremos en sus

elementos básicos: su carácter de judicial, difuso, así como el hecho de que no puede realizarse en abstracto y que sólo tiene efectos para el caso concreto.

Su carácter difuso implica que cualquier juez se encuentra facultado para contrastar una norma con el texto la Carta Magna y decidir acerca de su constitucionalidad, es decir, de su validez, en la medida en que la norma inferior se conforme o no a la norma fundamental. A diferencia de otros sistemas, como los existentes en la mayoría de los países de Europa con tradición continental, nuestro sistema jurídico no cuenta con un órgano único y concentrado para ejercer el control de constitucionalidad. El origen de este control judicial y difuso, que no es ni más ni menos que la poderosa facultad que tiene cada juez de ordenar la no aplicación de una decisión tomada democráticamente (por regla de mayoría), se halla en los argumentos ya referidos del juez Marshall en el mencionado caso de *Marbury vs. Madison*. En este sentido, si un juez, cualquiera sea su jerarquía, sostuvo Marshall, debe aplicar la ley a casos concretos, lo primero que debe hacer para cumplir con su misión es establecer si la norma que se le solicita que aplique es en verdad “ley”. Dado que una “ley” será sólo aquella que sea constitucionalmente válida (y aquí remite a los argumentos que defienden la supremacía de la Constitución por sobre el resto de las normas del sistema jurídico), el juez, para poder aplicar la “ley”, debe primero saber si esa norma es constitucional. Si no lo es, declarará su inconstitucionalidad y no la aplicará.

De más está decir el enorme y muchas veces subestimado poder que implica esta facultad que los jueces han descubierto pretoriamente en forma implícita dentro de su misión institucional. En nuestras democracias constitucionales, las mayorías toman decisiones en forma cotidiana (por eso son democracias), pero cuentan con el límite impuesto por la Constitución (por eso son constitucionales)⁶ y son los jueces quienes tienen la capacidad jurídica de informarles a las mayorías cuándo han llegado a ese límite. Procesos deliberativos complejos como los que conducen a la sanción de una ley, no importa cuánto tiempo o debate hayan consumido, pueden ser dejados totalmente de lado si un juez, cualquier juez, tiene suficientes argumentos para sostener que su resultado (la ley o norma sancionada) es contrario a la Constitución. Es este poder el que veremos de qué forma puede ser utilizado por la ciudadanía para promover la protección del interés público.

Por otro lado, ningún juez puede decidir acerca de la constitucionalidad de una norma a menos que le sea sometido a su consideración un caso concreto. Esto significa que no puede, en principio, declararse la inconstitucionalidad de una norma en abstracto, sin que medie una lesión u afectación de un derecho. Éste es posiblemente uno de los aspectos más relevantes desde el punto de vista de la posibilidad de llevar a cabo acciones judiciales de interés público. En este sentido debemos dejar en claro ciertos elementos característicos de nuestro sistema jurídico respecto de la estrategia que ha adoptado para lograr el efectivo cumplimiento de la ley (su *enforcement*).

Según Owen Fiss,⁷ el sistema jurídico cuenta con una enorme cantidad de mandatos, obligaciones y responsabilidades que sólo se hacen cumplir cuando el afectado por la conducta u omisión del Estado o de un tercero decide activar la

jurisdicción, esto es, decide someter la cuestión a la decisión de un juez. Salvo la mayor parte del derecho penal y algunas normas del derecho público y privado asociadas a la defensa del orden público, sólo será aplicada la casi totalidad de las normas que exigen comportamientos y atribuyen responsabilidad y exigido su cumplimiento (*enforced*), si el afectado decide llevar la causa a los tribunales. El sistema jurídico descansa, en lo que se refiere a su efectivo cumplimiento, en el nivel de responsabilidad ciudadana que alcance la comunidad sujeta a sus normas. Los ciudadanos tienen, bajo esta estrategia de nuestro sistema, la responsabilidad última de hacerlo funcionar, de hacer que sus reglas se cumplan. Si los ciudadanos no reclaman por el cumplimiento de la ley frente a los tribunales, la ley puede permanecer incumplida sin que el sistema se resienta en modo alguno, y afectar muy indirectamente lo que en la actualidad se llama *seguridad jurídica*.

Nuestro sistema fue diseñado, entonces, haciendo dependiente su *enforcement* de dos factores: en primer lugar, de que exista una ciudadanía lo suficientemente “educada”, en términos cívicos y jurídicos, para asumir su responsabilidad como agente principal de la aplicación del derecho y, en segundo lugar, de que existan los mecanismos procesales apropiados que le permitan a la ciudadanía acceder a la justicia para ejercer esta responsabilidad.

En el trabajo citado de Fiss, se explica por qué las “acciones de clase” son un buen mecanismo para promover el ejercicio de la responsabilidad ciudadana de hacer cumplir la ley frente a los tribunales. En nuestro país no existe este tipo de acciones, pero nuestra Constitución ha incorporado en 1994 un reconocimiento más amplio y generoso de la legitimación activa para interponer recursos de amparo ante los tribunales, con un objetivo similar (aunque con alcance más restringido) que el de las mencionadas *class actions*. Nos referiremos a esto en el siguiente parágrafo.

Antes de focalizar en el tema de la legitimación activa para la interposición de amparos, debemos aludir al último elemento característico de nuestro sistema de control de constitucionalidad que consiste en que sus efectos sólo alcanzan al caso concreto sometido a consideración de los tribunales. A diferencia de lo que sucede en sistemas de *common law* como el de los Estados Unidos, Gran Bretaña y la mayoría de sus ex colonias, nuestro sistema no cuenta con la “regla del precedente” que obliga a los tribunales inferiores a seguir la jurisprudencia decidida por los tribunales de mayor jerarquía. Esta regla, conocida bajo el nombre de *stare decisis*, permite a quien somete un caso a consideración de un juez, saber que la decisión a la que llegue el tribunal no sólo afectará a las partes involucradas en el pleito, sino que tendrá un alcance general.

Es en esta regla en la que se ha apoyado el éxito de numerosas campañas lanzadas desde organizaciones de la sociedad civil en los Estados Unidos donde la victoria lograda en algunos *leading cases* ha implicado enormes avances en el respeto de los derechos civiles. A modo de ejemplo basta con recordar los casos *Brown vs. Board of Education* (por el cual se puso término al sistema de escuelas segregadas por raza) o el caso *Roe vs. Wade* (que declaró la inconstitucionalidad de la punición del aborto antes del sexto mes). Este elemento, del que ca-

rece nuestro sistema de derecho continental, torna más difícil la tarea de aquellos que utilizan el derecho y la justicia como ámbitos de *advocacy*. Sin embargo, se explicará más adelante cómo se han intentado superar los obstáculos derivados de la carencia de la regla de precedente.

d) La legitimación activa para interponer acciones de amparo

Como se dijo más arriba, nuestro sistema descansa, para su efectivo acatamiento y observancia, en que los ciudadanos activen la jurisdicción cuando se encuentren afectados ciertos derechos por el incumplimiento de mandatos legales constitucionales. Pero también es cierto que este enorme poder que el sistema deposita en la ciudadanía (el poder de activar la jurisdicción y forzar una decisión judicial que tendrá carácter ejecutorio contra quien se promueva, ya sea el Estado o un particular) puede resultar disminuido y debilitado si las reglas que rigen la legitimación activa la circunscriben y limitan.

Estar legitimado activamente significa que uno se encuentra habilitado para activar la jurisdicción, es decir, para llevar un caso ante la justicia y poner al juez en posición de tomar una decisión que será ley para las partes. Dicho en términos un poco grandilocuentes, la posibilidad de activar la jurisdicción es la posibilidad que tiene un ciudadano o ciudadana común de promover una decisión del Estado (del juez, en este caso) con impacto directo sobre el quehacer del gobierno (si la demandada es la administración) u otros particulares, sin importar el poder o tamaño de la persona demandada (un consumidor, por pequeño que sea su consumo, puede forzar a la empresa más poderosa del país a cumplir con su requerimiento si el juez lo encuentra razonable en términos legales).

Por lo tanto, restringir la legitimación activa implica restringir el acceso a la justicia y disminuir las posibilidades de que el derecho sea efectivamente respetado. Los jueces han sido tradicionalmente reacios a reconocer una legitimación activa amplia, y debemos resaltar el hecho de que las reglas que rigen la legitimación son en su gran mayoría establecidas por los propios jueces a partir de sus decisiones. El caso quizá más paradigmático en este sentido de limitar la legitimación es el del permanente rechazo a reconocer que la afectación de lo que los propios jueces han denominado “intereses difusos” habilita al que sea depositario de ese interés a solicitar su respeto frente a un juez. Los jueces sólo han reconocido como depositarios de legitimación activa a aquellos que consideren afectado un derecho subjetivo o, muy excepcionalmente, un interés legítimo. Por esta vía (la de restringir la denotación de “estar legitimado”), se restringe el derecho de un ciudadano a ejercer la responsabilidad republicana de hacer cumplir la ley.

En 1994 se introdujo un artículo nuevo en nuestra Constitución que incorporó lo que Daniel Sabsay llama el “amparo colectivo”.⁸ En el artículo 43 de la Constitución reformada se amplió la legitimación activa para interponer acciones de amparo, abarcando no sólo al afectado sino también al Defensor del Pueblo y, he aquí el cambio revolucionario en términos de derecho procesal, a las asociaciones que tiendan a los fines que el propio artículo enumera a título ejemplificativo y que engloba bajo el nuevo concepto de “derechos de incidencia colectiva”.⁹

El *enforcement* de la ley en nuestro país no sólo depende de la voluntad y posibilidad de acceso de los ciudadanos afectados en sus derechos, sino que también se encuentra en manos de las asociaciones que cumplan con ciertos requisitos legales y a las que se reconoce el derecho a activar la jurisdicción. Si bien es cierto que, una vez más, esta ampliación de la legitimación activa puede volver a restringirse por medio de la regulación legal, lo cierto es que la Constitución provee de una nueva y poderosa herramienta de participación ciudadana entendida en los términos referidos al inicio de este trabajo.

El constituyente quiso, a nuestro parecer, incorporar algunos rasgos de las acciones de clase, cuya importancia para el cumplimiento de la misión republicana del ciudadano nos remonta a los argumentos de Fiss, así como también el reconocimiento de algo parecido a los intereses difusos como causa para sostener la legitimación activa (aunque por alguna razón optó por denominar el objeto de protección bajo la etiqueta de “derechos de incidencia colectiva” y no de “intereses difusos”).

Hacer distinciones entre estas tres categorías o instituciones es importante para evitar algunos errores. Este artículo 43, al incorporar el amparo colectivo, no establece exactamente lo que el derecho estadounidense llama “acciones de clase”. En primer lugar, porque las características técnicas de ambos institutos son diferentes (sobre las cuales no nos detendremos aquí). En segundo lugar, porque los efectos de las sentencias sólo son para los afectados que sometieron el caso a consideración del juez. Si bien es posible que, en ciertos casos, algunas sentencias beneficien a otras personas en iguales circunstancias, estos terceros sólo se estarían beneficiando de la decisión judicial como *free riders* o “colados”, beneficiarios de las consecuencias derivadas de la misma, pero no por ser poseedores de un interés difuso o por ser miembros con iguales derechos de la clase afectada.

Si una persona discapacitada solicitara a la Corte Suprema la construcción de rampas para evitar una actitud discriminatoria del Estado por existir sólo escaleras para acceder al Palacio de Tribunales, la posibilidad de que otros discapacitados usen las rampas se debe sólo a que, de hecho, resulta imposible desmontarlas cada vez que la parte victoriosa del pleito, la Dra. Labatón, por ejemplo, abandone el Palacio de Justicia. Este tipo de situaciones de hecho no debe confundirse con la existencia y protección de un interés difuso ni con el reconocimiento jurídico de la “clase” en términos procesales.¹⁰

En síntesis, la supremacía de la Constitución nos brinda el poderoso instrumento de desafiar la constitucionalidad de aquellas decisiones que el gobierno toma a través de sus Poderes Legislativo y Ejecutivo, o de otros particulares, que afecten nuestros derechos o incumplan con el mandato constitucional (conforme lo establece el marco que limita en la Carta Magna la actividad regulatoria del Estado). El control judicial de constitucionalidad nos brinda la posibilidad de recurrir al ámbito de los tribunales entendiéndolo como el espacio en el cual se puede realizar la *advocacy* respecto de los intereses que la sociedad civil considere afectados.

Este espacio judicial cuenta con algunos déficit derivados de las característi-

cas propias de nuestro sistema de derecho continental, a diferencia de los beneficios que ofrece un sistema de *common law*, con regla de precedente obligatorio. Sin embargo, pese a los beneficios que puede potencialmente proporcionar el acceso a este espacio de *advocacy*, ella no será posible si se imponen determinadas restricciones en cuanto a la posibilidad de acceder al juez como consecuencia de una legitimación activa estrecha y reservada a una minoría de situaciones. La reforma de 1994 amplió la legitimación activa, aunque más no sea para la interposición de amparos, aunque no de acciones ordinarias. Sólo resta esperar y, si es posible, evitar que la regulación legal que exige el artículo 43 de la Constitución nacional respecto de las asociaciones legitimadas para interponer la acción, no torne demasiado estrecho, una vez más, el campo de la legitimación activa.

En el próximo punto ofrecemos una definición del derecho de interés público como herramienta de una sociedad civil vigorosa, mostramos algunas de sus estrategias y proponemos un objetivo de la práctica del derecho de interés público que le es propio.

3. EL “USO” DEL DERECHO PARA LA DEFENSA DEL INTERÉS PÚBLICO

a. ¿Qué se entiende por derecho de interés público?

En el Reporte del Simposio sobre Derecho de Interés Público en Europa del este y Rusia se afirma:

“Definir el derecho de interés público es una tarea difícil. De hecho, sería más sencillo definir lo que el derecho de interés público *no es*. El derecho de interés público no es un área del derecho en el sentido tradicional. No es derecho público, no es derecho administrativo, no es derecho penal, no es derecho civil. Al mismo tiempo, cubre todos esos campos.

[...] Estamos usando el término para referirnos a una forma de *trabajar con el derecho* y a una *actitud hacia el derecho*. Más aún, *llevar casos selectos a los tribunales* es una estrategia importante del derecho de interés público, pero no la única. El derecho de interés público puede también incluir la *reforma del derecho*, la *educación jurídica*, el *entrenamiento en alfabetización jurídica* o *servicios de asistencia legal*. Tampoco es un ámbito sólo reservado a abogados: el derecho de interés público también incluye al *lobby*, la *investigación*, la *educación pública* y otras actividades que no requieren necesariamente capacidad técnica.

No tenemos una definición más precisa en mente. El significado de un término como el de ‘derecho de interés público’ se encuentra inevitablemente influenciado por la cultura jurídica y política de la sociedad en la que se utiliza. Esto es así porque el concepto de ‘interés público’ se basa en presupuestos culturales y filosóficos sobre el derecho y la sociedad [...]”.¹¹

La definición de “derecho de interés público” ofrecida en el párrafo precedente subraya dos actividades: la de “trabajar con el derecho” y la de mantener cierta “actitud hacia el derecho”. Son dos tareas bien diferentes y volveremos a ellas y a sus peculiares maneras de relacionarse más adelante. En esta parte del

trabajo nos dedicaremos a la primera y a analizar algunas de las estrategias que el derecho de interés público utiliza.

Estas estrategias son formas de “trabajar con” el derecho, es decir, formas de utilizar normas jurídicas, prácticas legales, la jurisprudencia de los tribunales, las normas y resoluciones del Poder Ejecutivo, el sistema de creación de normas y los diversos canales de participación que brinda nuestro sistema jurídico.

Este uso del derecho se realiza con la idea de llevar adelante una agenda (o agendas) que no dudamos en calificar como política. En efecto, el derecho como herramienta del interés público está a la orden de quienes ya han definido objetivos normativos sustantivos, por lo que la definición de qué cosas califican como metas de interés público es previa a la creación y articulación de estrategias jurídicas que son las que estamos considerando, justamente, como estrategias del derecho de interés público. La manera en la que el interés público se conforma (a través de la decisión unipersonal de una persona o grupo de iluminados, de la disputa de intereses desnudos de diversos grupos de interés, o a través de la deliberación de los afectados por las decisiones públicas) es un tema que excede este trabajo.¹²

b. El “uso” del derecho para la defensa del interés público

La utilización del derecho como herramienta para la defensa del interés público (cualquiera sea la definición de interés público, como hemos indicado) puede realizarse en cualquiera de las tres áreas del Estado democrático. En efecto, no sólo en el Poder Judicial el derecho tiene posibilidades de incidir en las decisiones públicas. Tanto en el Poder Ejecutivo como en el Legislativo existen mecanismos que se tornan oportunidades utilizables por quien esté dispuesto a iniciar el camino de la disputa legal.

b. 1. El derecho de interés público y los órganos legiferantes

La primera estrategia que viene a la mente cuando se debe incidir en las decisiones de quienes tienen la capacidad de crear normas generales obligatorias (el Poder Legislativo o en ciertos casos, el Poder Ejecutivo) es el *lobby*.

En nuestro país, esta institución tiene el curioso status de ser una actividad desregulada¹³ (es decir, una actividad que ha sido dejada librada a la actividad del mercado, y que, por lo tanto, cualquiera ejerce de cualquier forma) y, a la vez, objeto de profundas suspicacias y sospechas de que constituye un prominente vehículo de corrupción y de tráfico de influencias.

Sin embargo, esta misma desregulación y cierta concepción de nuestro sistema jurídico hacen de la actividad del *lobby*, a los ojos de las organizaciones no gubernamentales y de los grupos de interés, una estrategia privilegiada sobre otras que analizaremos más adelante.

¿Qué se hace cuando se realiza *lobby* de interés público? La creación o reforma de las leyes es un proceso complejo. En él están involucrados, por lo menos, tres actividades conceptualmente distintas: la decisión sobre el objetivo sustantivo de la ley, el diseño de las normas de modo de evitar la traición del objetivo buscado debido a problemas de interpretación de las normas propuestas, y la

creación de procedimientos que aseguren el cumplimiento efectivo de la ley.

La primera es la más conocida y es seguramente la más relevante de las tres. En efecto, la lucha ideológica por asegurar que las normas coincidan con el objetivo de interés público propuesto es fundamental. En este aspecto la función del derecho de interés público consiste en proponer textos de ley, reformas de normas existentes, derogación de otras, etcétera. Para ello, es necesario realizar profundas investigaciones normativas tanto desde el punto de vista de las normas positivas del derecho nacional y comparado, como desde el punto de vista de una normatividad crítica.

La creación de argumentos a favor de la posición que se va a defender ante la agencia legiferante de que se trate requiere de un trabajo jurídico de alta calificación, ya que para que estos argumentos sean eficaces en el debate público deben haber sido examinados contra los posibles argumentos de las diversas partes de la contienda, teniendo en cuenta, también, esa especial posición de quien tiene el poder de decidir, ya que en el mejor de los casos se pondrá por encima de los intereses de las partes e intentará definir su deber en tanto custodio del “interés público”. Como dijimos, deben conocerse el estado del derecho positivo y la situación del derecho comparado, la posición de la doctrina y las oscilaciones de la jurisprudencia nacional.

En esta tarea, la imaginación creativa, la capacidad de desarrollar empatía con posiciones diversas a la propia, la sensibilidad a los argumentos eficaces y la capacidad retórica son sólo algunas de las destrezas que quien lleve adelante esta estrategia del derecho de interés público debe manejar con habilidad.

La segunda de las actividades mencionadas es la de asegurar que el texto normativo no traicione los objetivos propuestos. Es evidente que las normas no se aplican solas y sin problemas a los casos que van surgiendo. A medida que los hechos ponen a prueba los presupuestos fácticos y normativos con los que se sancionaron las normas, el lenguaje del derecho despliega sus problemas de interpretación. Como se sabe, el proceso de interpretación normativa, al ser un proceso volitivo que se encuentra a cargo de seres humanos inscriptos en un contexto deliberativo, no es ajeno a la necesidad de tomar decisiones valorativas.¹⁴

La actividad de *lobby* también debe estar enderezada a la difícil tarea de restringir la discrecionalidad de quienes interpretan la ley (prominentemente jueces, pero también reguladores, oficiales del Poder Ejecutivo, funcionarios de entes descentralizados, fiscales, etcétera). Así, debe decidir sobre el punto justo de vaguedad de los términos utilizados en las normas (a veces se requerirá la filosa claridad de los números en un presupuesto y, otras, el vagaroso lenguaje de los derechos o aun de principios generales), debe evitar contradicciones y redundancias normativas, proponer derogaciones de normas y debe evitar lagunas formulando nuevas normas.

Esta actividad de aclarar y restringir la discrecionalidad de los intérpretes de la ley es fundamental y ha sido soslayada imperdonablemente por quienes tienen la responsabilidad de velar por que los objetivos de las normas que tanto ha costado sancionar no sean traicionados en su aplicación en los casos concretos.

No termina allí el trabajo de *lobby*. En efecto, sin procedimientos que garan-

ticen su aplicación, las leyes son impotentes manchas de tinta sobre papel. Resulta fundamental regular la forma en que sus mandatos serán cumplidos. Así, se debe tener en cuenta quién, frente al incumplimiento de las normas, tendrá la legitimidad necesaria para exigir su cumplimiento, qué incentivos (tributarios, penales, vinculados a la responsabilidad civil, seguros, etcétera) se proponen como preventivos, indemnizatorios o punitivos, y qué medios económicos e institucionales se prevén para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la norma.

En nuestro país un trabajo de *lobby* urgente es justamente la creación de una ley de *lobby*. En efecto, creemos que para la consolidación de una democracia deliberativa robusta la regulación debe evitar ceñirse sólo al reconocimiento de lobbistas como representantes de grupos de interés (la transparencia de su identidad y de sus objetivos, la limitación a ocupar cargos públicos en forma inmediata antes o después de convertirse en lobbista) y a la ejecutabilidad de los contratos entre ellos y sus clientes. La regulación debe, además, asegurar la presencia de todos los afectados por la decisión a tomar (o al menos la presencia de sus argumentos articulados razonablemente), obligando al legislador objeto del *lobby* a escuchar las diferentes voces afectadas.

b.2. El derecho de interés público y el Poder Ejecutivo

Existe una vieja tradición que se podría llamar de “*lobby* ante el Ejecutivo” que consiste en “elevar una nota”. Hemos podido detectar que la estrategia de la nota tiene, para quienes la realizan, al menos dos fines.

El primero es un fin preventivo. En este caso, quien eleva la nota piensa que el solo hecho de elevarla produce efectos normativos, por ejemplo, evita la responsabilidad futura por falencias presentes. Supongamos que llega una persona herida a la sala de urgencias de un hospital que carece de los medios necesarios para atenderlo y no hay una ambulancia para trasladarlo. El médico a cargo eleva una nota a la dirección del hospital dejando constancia de que ha solicitado una ambulancia sin éxito. La ambulancia no llega y el médico sigue elevando notas. Si el paciente muere le va a resultar difícil al médico evitar su responsabilidad por la mera existencia de la nota. El caso del director de escuela que eleva una nota pidiendo la reparación del cielo raso al estar en peligro la integridad de los alumnos es similar.

El segundo fin es como el pedido de un favor. El director de escuela o la organización no gubernamental que solicita la inscripción de un niño indocumentado o el médico o la cooperadora que pide una partida de medicamentos para un hospital intentan lograr algo de algún funcionario por medio de la elevación de la nota.

Este segundo objetivo de las notas tiene grandes similitudes con el *lobby* ante el Poder Legislativo. En efecto, la nota, por más precaria que sea, es la argumentación de un caso para modificar el curso del presupuesto de la administración pública a favor de un interés particular. La retórica que se utiliza y los argumentos que se ofrecen con mayor o menor sofisticación son los que un lobbista daría ante un legislador o un abogado ofrecería en un escrito judicial.

Esto muestra que ante el Poder Ejecutivo también hay espacio para las estra-

tegias del derecho de interés público. Sin embargo, para tornar más eficaces estas estrategias se requiere que pasemos del procedimiento de la “elevación de la nota” a reglas más sofisticadas de lo que los anglosajones denominan “*rule making*”.

En nuestro país los procedimientos administrativos en teoría deberían ser receptivos a la incorporación de los requerimientos de los ciudadanos, y, en este sentido, se han incorporado importantes herramientas que abren las decisiones de la administración a la participación cívica. Nos referimos a los mecanismos de audiencias públicas, en algunos casos obligatorias antes de tomar decisiones trascendentales, como en el caso de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su artículo 63.¹⁵ Otra forma de participación ciudadana en el control de los actos de gobierno lo conforma la posibilidad de exigir información a las autoridades. La ciudad de Buenos Aires ha dictado una Ley de Acceso a la Información inspirada en la *Freedom of Information Act* de los Estados Unidos que brinda una legitimación activa muy amplia (cualquier ciudadano puede requerir la información sin necesidad de demostrar su interés o la causa de su solicitud o requerimiento) para exigir información con la posibilidad de recurrir a la justicia si esa información se niega sin justificación.

A pesar de todos estos avances, la práctica del derecho de interés público ante el Ejecutivo es muy difícil. En efecto, los funcionarios públicos se niegan a involucrarse en un diálogo con los afectados por sus decisiones. Una razón fundamental de esta negativa es que los mismos funcionarios no aceptan la discreción de la que gozan para aplicar las normas jurídicas. Así, negándose a admitir el rol que les cabe en la implementación de políticas hacen de su tarea una actividad cerrada a la discusión, al control y a la asunción de responsabilidades.

Es necesario destacar, entonces, que constituye una tarea fundamental del derecho de interés público el desarrollo, la profundización y la creación de procedimientos de control y de corrección de las prácticas del Poder Ejecutivo en su rol de implementación de políticas públicas.

En una sociedad en la que los servicios públicos se han privatizado, pasando el Estado de ser proveedor a ser regulador, y los ciudadanos, en forma acorde, de ser dueños a ser consumidores y usuarios de bienes y servicios, resulta evidente que la relación entre los ciudadanos y el Estado debe modificarse. No todos los conflictos por aplicación de estándares de regulación pueden convertirse en un caso judicial, ni todos ameritan una modificación de la ley (que es un procedimiento muy costoso).

La letra pequeña de las leyes es, justamente, la regulación que de ellas realiza la administración, y la posibilidad de sumar la voz del afectado al ajuste de los detalles es fundamental tanto para evitar el avasallamiento de derecho como para hacer más eficiente la regulación. La alícuota justa de un permiso para verter desperdicios en un río, el nivel justo de una tarifa, el ajuste de una multa o la aplicación correcta de una clausura son decisiones públicas de primera importancia. Ellas configuran los incentivos que permiten llevar a cabo políticas públicas, por lo que la información y los argumentos de los afectados deberían ser la materia prima de una regulación correcta. Un Estado regulador razonable de-

be admitir procedimientos eficaces para la participación de los ciudadanos en el control de la implementación de las políticas públicas. Tal vez el siguiente caso sirva como ejemplo.

La Fundación Discar es una organización dirigida a facilitar la inserción social de niños y adolescentes con discapacidades mentales y para ello ha creado un sistema de trabajo en diversas empresas. Las exigencias legales en materia laboral imponen la obligación de obtener un número de CUIL (código único de identificación laboral) para poder realizar tareas laborales en relación de dependencia. Cuando los padres de los jóvenes discapacitados se acercaron a las oficinas del ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) para cumplir con la exigencia legal, se les informó que una vez que obtuvieran el CUIL, los jóvenes perderían los beneficios de la pensión “derivada” (aquella que les correspondería a la muerte de sus padres, por su condición de incapaces).

Frente a este eventual perjuicio, los padres no siguieron con el trámite, y el programa se detuvo. El dilema de los padres era el siguiente: renunciar a la posibilidad de que sus hijos pudieran experimentar la satisfacción del trabajo y con ello ayudar a su inserción social, o bien, exponerlos al desamparo el día de su fallecimiento. Éste fue el motivo de la consulta a la clínica jurídica de interés público de la Universidad de Palermo.

En un primer análisis, se observó que la ley en cuestión (de jubilaciones y pensiones), determina que a la muerte de un beneficiario del Sistema de Seguridad Social, los hijos que se encuentran “incapacitados para trabajar” percibirán los beneficios que en vida correspondían a sus padres. El ANSES interpretó, que cuando los discapacitados obtienen el número de CUIL, dejan de ser “incapacitados para trabajar” a los fines de la ley, y en consecuencia tampoco serán beneficiarios de la pensión. Las derivaciones de esta interpretación aparecían como claramente injustas. Los discapacitados no podían trabajar en condiciones especiales sin quedar desamparados por el Estado. Se trataba, en definitiva, de dos opciones discriminatorias: exclusión social o desamparo estatal. Opción que resultaba legalmente paradójica dada la existencia de leyes específicas sobre discapacidad que tenían como objetivo la integración laboral y social del discapacitado.

La primera dificultad que se presentó fue que no existía aún una víctima y, por lo tanto, no había caso. Hasta que no se produjera el deceso de algún padre, parecía que no se podía invocar la afectación de un derecho que pusiera de manifiesto el carácter discriminatorio, y, por ello, inconstitucional de la ley. Se advirtió que el obstáculo no estaba en la ley sino en la interpretación que el ANSES hacía de la misma. Desde siempre había entendido que el beneficio previsional en cuestión era para quienes no podían, en absoluto, trabajar. De ahí resultaba fácil deducir que quien trabajaba estaba excluido, y dado que la obtención del CUIL era prueba de ello, también era razón de exclusión. Sin embargo, los abogados entendieron que las palabras de la ley admitían una interpretación diferente, que además era la correcta. Por ello, se optó por una presentación administrativa ante el ANSES para solicitar que se pronunciara expresamente respecto de la interpretación de la norma. Esta solicitud se realizó con la forma de

un escrito judicial con toda la argumentación pertinente. Se acompañaron, además, cartas de adhesión de asociaciones que defienden los derechos de las personas discapacitadas. Se presentó como peticionaria Victoria Shocrón en su carácter de presidenta de una institución cuyos programas de acción se veían paralizados por la incertidumbre legal, con el patrocinio letrado de los miembros de la clínica. Afortunadamente, el cuerpo de asesores legales del ANSES compartió los argumentos y emitió un dictamen recomendando hacer lugar a la petición de la fundación.

Sin embargo, el Ministro de Trabajo, que debía emitir una reglamentación que generalizara esta decisión, respondió con un sorprendente decreto: mandó suspender los efectos de la ley, conforme la incorrecta interpretación que se venía haciendo, hasta tanto una comisión de juristas (que creó *ad hoc*) produjera un proyecto de reforma de la ley (conforme la correcta interpretación de sus propios abogados), que sería elevado al Congreso de la Nación para su sanción.

La negativa del Ministerio a entrar en una discusión fructífera con los afectados, que hubiera ahorrado tiempo y dinero, sólo puede entenderse en virtud de una visión particular del derecho a la que nos referiremos en detalle más adelante, pero que básicamente consiste en ver al Poder Legislativo como único ámbito de discusión y decisión política, y a las leyes como refractarias a la interpretación.

b.3. El derecho de interés público y el Poder Judicial

Como hemos afirmado más arriba, las estrategias que acabamos de reseñar son las formas casi exclusivas que la sociedad civil utilizaba como *advocacy* hasta hace poco tiempo con más o menos sistematicidad. La incorporación de la práctica del derecho de interés público ante los tribunales ha requerido de un cambio en la concepción del derecho que merece ser subrayada.

Para entender que los tribunales son también una arena en la que se puede discutir, diseñar y modificar políticas públicas es necesario aceptar el hecho de que la aplicación de la ley a casos particulares no es un procedimiento mecánico sino que implica la necesidad de interpretar y con ella la de optar por diversas soluciones a los casos que se presentan. Se debe admitir que la aplicación de la ley es un acto de voluntad en el que el agente goza de cierta discreción.

La admisión de este hecho no es tarea fácil. La idea contraria ha sido la concepción tradicional de nuestro sistema jurídico, por lo menos, desde la unificación de la Confederación en 1860 y la sanción de los códigos una década más tarde.

Esta concepción tradicional parte de la asunción de que la legitimidad política reside en la voluntad popular que se expresa en la asamblea. Como afirma nuestra Constitución “el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes”. Es el Legislativo el Poder privilegiado en nuestra jerarquía de los poderes públicos, en él se discute valorativamente y en él se toman las decisiones políticas. El Poder Ejecutivo hace realidad el mandato popular y el Poder Judicial aplica las normas a los casos que surjan de las desinteligencias entre ciudadanos o entre ellos y el Estado respecto de la correcta aplicación del dere-

cho. Así, la democracia puede afirmar que la obligatoriedad de las normas surge del hecho de que ellas son obligaciones autoimpuestas por los ciudadanos.

Esta concepción del poder descansa en el supuesto de la neutralidad valorativa de los jueces (y de los agentes del Poder Ejecutivo). Si embargo, este supuesto sólo puede ser razonable en la medida en que las normas brinden un esquema completo y no contradictorio de pautas para decidir los casos que se presentan. En efecto, sólo cuando exista una única respuesta para todos los casos posibles, no habrá discrecionalidad de los jueces y ellos serán, como quería Montesquieu, la boca (descerebrada, sin voluntad propia) de la ley.

Sin embargo, resulta extraño que ésta haya sido nuestra concepción del poder ya que resulta consistente con sistemas continentales puros (como los sistemas de Europa continental previos a la existencia de las cortes constitucionales), y no con un sistema como el nuestro (en realidad, como la mayoría de los sistemas jurídicos latinoamericanos) que suman a la existencia de los códigos el control de constitucionalidad, como ya indicamos. En efecto, nosotros conocemos la posibilidad de que nuestros jueces dejen de lado normas jurídicas cuando ellas se contradicen con la Constitución y que esta decisión (dada la gran vaguedad de los términos constitucionales) es una decisión discrecional, valorativa, política, de nuestros jueces. Lo extraño es nuestra permanente negación del hecho de la interpretación legal. La explicación de este fenómeno excede los límites de este trabajo.

Ahora bien, para ejercer la práctica del derecho de interés público en nuestro sistema jurídico, dadas algunas de las restricciones arriba señaladas (las limitaciones de la legitimidad para actuar, la inexistencia de la regla de la obligatoriedad del precedente, los imprecisos efectos del amparo colectivo, las oscilaciones jurisprudenciales de nuestros tribunales), es preciso contar con una compleja red de alianzas y realizar un trabajo realmente complejo de coordinación de acciones entre diversos actores de la sociedad civil.

En principio, la educación de los abogados deberá admitir el hecho de la interpretación, y una vez asimilado este evento, nuestras Facultades de Derecho deberán modificar radicalmente su concepción de la enseñanza del derecho. En efecto, hoy en nuestras Facultades de Derecho los futuros abogados, jueces, presidentes de la nación, legisladores y asesores se forman estudiando textos de memoria. Esta concepción curricular tiene sentido dentro de la tradición jurídica ya explicitada, en la cual el derecho es la ley escrita y, por lo tanto, saber derecho equivale a conocer la ley. En cambio, para formar abogados sensibles a su rol, dentro de una sociedad democrática, habrá que modificar esta forma de enseñar derecho, lo que requerirá, a su vez, sensibles modificaciones institucionales.¹⁶

Como respuesta inmediata a esta necesidad se han formado en algunos países de Latinoamérica clínicas jurídicas de interés público. Estas clínicas son grupos de estudiantes liderados por uno o varios profesores de derecho que llevan gratuitamente casos de interés público. La ventaja de estas clínicas respecto de la profesión radica en que ellas se benefician del contexto de debate académico de la universidad y se convierten en virtuales laboratorios donde se prueban teo-

rías en los casos y, a su vez, desde los casos se provee material para la elaboración académica.

Los abogados de interés público necesitan casos paradigmáticos de situaciones que se intentan modificar. Estos casos pueden provenir de la invención de los mismos abogados en la medida en que ellos “crean” casos a medida del problema y “buscan” el cliente cuando no son ellos mismos, a título personal, o como asociación civil, quienes se presentan como la parte afectada. Los casos también pueden provenir de la sociedad, a través de individuos particulares o de organizaciones no gubernamentales. Pero para que esto sea posible debe realizarse una tarea de “alfabetización jurídica” en la sociedad que permita a los afectados traducir sus problemas en causas legales. Identificar un caso no es tarea fácil, pero una vez que se entienden ciertos rudimentos legales mínimos, la experiencia demuestra que la sociedad civil responde de manera apabullante.

Una vez identificado el posible caso se requiere sortear el obstáculo legal de la legitimación activa. El papel de la sociedad civil, y concretamente de las organizaciones no gubernamentales, es en este punto fundamental. En efecto, encontrar el cliente adecuado, el que con mayor claridad exponga el caso a defender, y que además esté dispuesto a ser utilizado en pos del interés público, es una tarea por demás ardua. El cliente en estos casos debe ser un militante, alguien que se exponga, en ocasiones, a dejar de lado una ganancia personal para avanzar el interés de la causa que está representando. Pero además, y como señalamos antes, la Constitución reformada ha ampliado la legitimación activa y deja abierta la posibilidad de que sean las mismas asociaciones quienes se constituyan en parte del pleito.

Así, las organizaciones de la sociedad civil, además de los individuos, pueden ser clientes de causas de interés público, lo que nos lleva a volver sobre la discusión acerca de los efectos del amparo colectivo. Dada la posibilidad de que las asociaciones presenten demandas por afectaciones a derechos de incidencia colectiva, entonces, ante el evento de una sentencia que dé lugar a la petición debe entenderse que sus efectos no sólo incidirán sobre la situación de un individuo. En algunas circunstancias felices, como el caso Labatón antes mencionado, la ejecución de la sentencia tendrá, de hecho, efectos *erga omnes*. Sin embargo, cuando esto no sucede, los efectos del amparo del artículo 43 son todavía dudosos. La cuestión en extremo trascendental para nuestro sistema jurídico, radica en que, según cómo se interpreta esta cláusula se podría decir que, en ciertos casos, el sistema de control de constitucionalidad argentino ha sido modificado, al menos respecto de sus efectos, que tradicionalmente sólo incidían en el caso particular y ahora se extienden a otros. De ser esto cierto surgen varios interrogantes para los juristas, por ejemplo: ¿quién puede ejecutar una sentencia ganada por una asociación que representa intereses de incidencia colectiva? ¿Qué pasa si el caso se pierde? ¿Hace la sentencia cosa juzgada para el resto de la clase a la que la asociación dice representar?, entre otros.

Otro de los elementos de nuestro sistema jurídico, como dijimos, lo constituye la falta de obligatoriedad de los precedentes judiciales, la falta de *stare decisis*. La importancia de este elemento para el derecho de interés público resulta

evidente: el impacto de ganar un caso es inmediato. En efecto, al ganar un caso en un tribunal superior la sentencia se convierte en norma general para todos los tribunales inferiores. Todos los afectados por el mismo problema deberán recurrir simplemente a la cita del caso ganado para ganar el suyo. De hecho, es tal la fuerza de este principio que en muchos casos no habría ya necesidad de interponer la demanda. La mera existencia de la decisión judicial solucionaría el conflicto.

En sociedades como la nuestra, en la que no contamos con este principio, el trabajo es más arduo. Los afectados por una norma, a pesar de que exista un caso ganado, deben recurrir nuevamente ante la justicia, con el riesgo de que el juez disienta con la doctrina sentada en el caso anterior, por lo que tendrá que recurrir a instancias superiores, y aún seguirá existiendo el riesgo de que el mismo tribunal que falló el caso anterior cambie de opinión. Nuestra Corte Suprema ha afirmado que el cambio de jurisprudencia no afecta el principio de igualdad.

Es por ello que el trabajo con la prensa se vuelve indispensable. Con ella se logra el impacto público del caso. El juez sabe que su decisión tendrá repercusión pública. De ganarse el caso, los afectados (y los demás jueces) conocerán la decisión y la podrán utilizar en sus propias demandas. De perderse, el tema ha sido hecho público y, dado que en general estas causas gozan de opinión pública favorable, el objetivo de llevar el problema a la deliberación pública y ganar el favor de la comunidad, ha sido logrado.

Como se puede apreciar, el derecho como herramienta del interés público se orienta al ideal de la democracia participativa en el sentido de intentar garantizar la presencia de todos los afectados por las decisiones públicas en el debate previo a su implementación y, una vez implementadas, crear o utilizar los medios que el sistema ofrece para controlarlas y, en su caso, modificarlas.

4. UN OBJETIVO PROPIO DEL DERECHO DE INTERÉS PÚBLICO

Todas estas actividades analizadas son ejemplos de lo que la definición de derecho de interés público brindada más arriba llamaría formas de “trabajar con” el derecho. Ahora bien, estas tareas que son posibles de realizar ante los diferentes poderes del Estado no son privativas del derecho de interés público.

En efecto, tanto el *lobby* en el Poder Legislativo como ante el Poder Ejecutivo son actividades relativamente normales para cualquier abogado. Trámites de jubilaciones, de documentos de identidad, pensiones por invalidez, estándares de seguridad, permisos para actividades riesgosas, son ejemplos de situaciones en las que los abogados son llamados por sus clientes para lograr de las autoridades ciertas decisiones que beneficien sus intereses particulares. El trámite a favor de una organización no gubernamental para lograr una exención impositiva no se diferencia de estas tareas habituales.

Respecto del Poder Judicial, el trabajo de los abogados que defienden intereses privados consiste, justamente, en lograr que los jueces le den la razón a sus clientes e intentan que adopten la interpretación de los hechos y de las normas

más favorable a su causa.

Tal vez lo que diferencia al derecho de interés público del ejercicio del derecho en forma privada radica en el tipo de clientes que ambos defienden. Así, el abogado que ejerce el derecho de interés público tendría como clientes a organizaciones de la sociedad civil, intereses colectivos, clases de ciudadanos, ciudadanos individuales con intereses difusos vulnerados, etcétera. Sin embargo, todos ellos pueden ser defendidos por profesionales en forma individual como cualquier otro cliente. ¿En qué se diferencia una sociedad anónima de una fundación, cuando ambas son entidades colectivas? Si la diferencia es que una tiene fin de lucro y la otra no, ¿en qué se diferencia el abogado de un club de fútbol, que es una asociación civil, del abogado de una organización no gubernamental constituida como asociación?

Quizá no sea el tipo de cliente lo que resulte relevante, sino el hecho de que el caso no tiene como objetivo final su defensa particular, sino que en la práctica del derecho de interés público se utiliza al cliente como un instrumento para la defensa del interés público en cuestión. Este uso del cliente, de ser consentido, no haría surgir ningún problema de ética profesional, ¿es, sin embargo, privativo de la práctica del derecho de interés público? Parece que la respuesta debe ser negativa. En efecto, se pueden pensar (o recordar) casos en los cuales ciertos intereses privados utilizan esta estrategia con el fin de obtener beneficios individuales.

Más complicado aún resulta intentar distinguirlos con un criterio valorativo por el cual el derecho de interés público sería aquel que se ejerce en pos del bien común. En este caso, para identificar el derecho de interés público deberíamos tener la capacidad de distinguir una asociación de ciudadanos que luchan por su derecho a portar armas, de otra que lucha por su derecho a portar estupefacientes para consumo personal, de otra que lucha por su derecho a portar ropas del sexo opuesto. ¿A cuál de ellas no debo defender si practico el derecho de interés público? Es dable recordar que el nacimiento de lo que hoy llamamos derecho de interés público estuvo relacionado con la defensa de los intereses conservadores de los grandes empresarios estadounidenses a fines del siglo XIX y contra el avance del Estado de bienestar.¹⁷

El derecho de interés público tampoco es la mera asistencia legal gratuita. El hecho de no cobrar no garantiza que la práctica que se lleve a cabo consista en lo que normalmente entendemos por derecho de interés público. En efecto, se puede defender gratuitamente intereses privados como sucede en casi todas las asesorías jurídicas que conocemos, y se pueden defender causas de interés público por dinero. No todos los casos interesantes que permiten hacer progresar un área del interés público carecen de recompensas económicas. Los casos de defensa de los derechos del consumidor, por poner un ejemplo, son a veces casos que producen honorarios más que razonables. Hay un punto, sin embargo, en la gratuidad de la defensa jurídica que es importante. La gratuidad es una forma de garantizar la defensa jurídica eficiente sin importar el caudal económico del cliente. En este sentido permite que lleguen las voces de todos los afectados al debate público. La discriminación que implica la diferencia en la calidad del servicio legal en virtud

de la capacidad económica es una importante falla de las democracias reales y la defensa legal gratuita, cuando es eficiente, viene a llenar este vacío.

Parece, entonces, que el hecho de tomar meramente al derecho como un instrumento (“trabajar con” el derecho) para defender un interés que de otra manera no se expresaría con la claridad y la eficacia que brinda un correcto asesoramiento legal es un elemento necesario, pero que no resulta suficiente para definir el derecho de interés público.

Podemos pensar un caso que tal vez resulte iluminador. Supongamos que un abogado penalista defiende por dinero a un cliente particular que realizó una acción que claramente entra en la definición de un delito de un determinado sistema legal aunque no esté claro que la acción en cuestión (conforme determinada posición valorativa) deba ser considerada un delito. Supongamos, además, que lo defiende con un argumento basado en una norma (por ejemplo, alguna de las que garantizan el debido proceso penal) que resulta confusa por lo vaga y porque tanto la doctrina como la jurisprudencia la han aplicado en forma contradictoria. Supongamos que el abogado crea un argumento que de tan sólido resulta convincente para cualquier juez, con lo que la garantía queda finalmente definida y su cliente sale en libertad, este abogado, ¿está practicando derecho de interés público?

Vimos que el hecho de que lo defienda por dinero o que sea un cliente particular, y no una entidad colectiva o que el caso en cuestión consista en la defensa de algo que se podría calificar como una causa justa, no resultan criterios suficientes para la definición de derecho de interés público.

Sin embargo, hay algo más en el caso. El resultado no consistió simplemente en la libertad del cliente en cuestión. El caso tuvo como resultado, también, la virtual creación de derecho (una garantía procesal claramente definida) no sólo para el caso particular de este cliente particular sino para todos los demás que vengan luego. Se creó un instrumento confiable para la defensa de los derechos de todos los que necesiten utilizarlos. Se podría decir que, en este caso, el abogado logró un avance en la consolidación del estado de derecho.

Supongamos ahora que es este tipo de logros el que busca el abogado de nuestro caso. Supongamos, además, que lo hace en forma consciente y deliberada, que el argumento de la garantía procesal no era un medio para lograr el fin de la libertad de su cliente sino que el caso de su cliente era un medio para lograr el fin de aclarar la garantía procesal en cuestión. Hemos pasado, entonces, de la idea de “trabajar con” el derecho a la asunción de cierta “actitud hacia” el derecho.

¿Qué tipo de actitud es ésta? Hemos dicho que ella debe ser asumida en forma consciente y sistemática. En efecto, el resultado de interés público al que se llega en forma accidental o como parte de un trabajo jurídico bien hecho no califica como práctica de interés público en este sentido. Pero además de ser consciente y sistemática, ¿en qué consiste esta actitud hacia el derecho?

Nos arriesgamos a sugerir que esta actitud consiste en una preocupación por la creación y el cuidado del Estado del derecho entendido como una práctica social compleja. Esta práctica social a la que nos referimos es una práctica discursiva y como tal, para ser inteligible, las proposiciones lingüísticas que la conforman de-

ben poseer un significado que, además de poder ser comprendido intersubjetivamente, permanezca inalterado un tiempo prudencial. Una práctica tal que, de ser modificada, sus modificaciones sean justificadas, públicas y esporádicas.

En la Argentina estamos en plena construcción de un sistema jurídico con estas características. Por ello, creemos que en nuestro país el abogado que practica el derecho de interés público debe considerar esa construcción como su agenda propia, paralela a la de su cliente. Es cierto que ambas agendas pueden, en raras instancias, contradecirse. Así, ante la solicitud de un cliente de llevar adelante un caso que precise una interpretación disruptiva del Estado de derecho (por ejemplo, el cambio en la interpretación pacífica de una norma que ha creado derecho a terceros), el abogado enfrentará una difícil disyuntiva: convertirse en herramienta del interés de su cliente y socavar su herramienta de trabajo, o negarse a defenderlo a través de esta estrategia.

En definitiva, quien utilice al derecho para que las voces de los afectados participen de la discusión pública, asumiendo, a la vez, una actitud consciente y sistemática de cuidado por el Estado de derecho, practica esa forma de entender su profesión que podemos denominar derecho de interés público.

Citas

1. Sobre dos paradigmas de participación democrática asociados a dos ideas diferentes de democracia (deliberativa y pluralista) véase Roberto Saba, “Participación ciudadana, democracia deliberativa y políticas públicas”, en *Perspectivas bioéticas en las Américas*, FLACSO, en prensa.
2. Véase Carlos S. Nino, “La validez de las normas ‘de facto’”, en *La validez del derecho*, Astrea, 1985, págs. 89-105.
3. 5 U.S. 137 (1803), véase versión en español en Jonathan Miller *et al.*, *Constitución y poder político*, Astrea, 1987, págs. 5-14.
4. Hamilton, A., “El Federalista N° 78”, en Madison, J.; Hamilton, A. y Jay, J., México, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, 1974, págs. 330-335.
5. Véase Roberto Gargarella, *La justicia frente al poder*, Ariel, 1987, págs. 5-14.
6. Carlos Nino, *La Constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997, cap. 1.
7. Owen Fiss, “La teoría política de las acciones de clase”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 1, N° 1.
8. Sabsay, Daniel, El denominado “amparo colectivo” consagrado por la reforma constitucional de 1994, González Morales, Felipe, *Las Acciones de Interés Público*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.
9. El artículo menciona a “toda persona” y a “el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley [...]”.
10. Una lectura incorrecta de este tipo de decisiones se percibe en Agustín Gordillo, *Tratado de derecho administrativo*, t 2, 2ª edición, Ciencias de la Administración, 1998, págs. 11126-11127.
11. Reporte del Simposio sobre Derecho de Interés Público en Europa del este y Rusia organizado por la Fundación Ford y el Instituto para Políticas Constitucionales y Legislativas de Budapest, realizado entre el 15 y el 20 de 1996 en el Queen Elizabeth House de Oxford, Inglaterra.
12. Véase Martin Böhrer, “Sobre la inexistencia del Derecho de Interés Público en la Argentina”. Trabajo presentado en el Seminario en Latinoamérica (SELA) sobre “Responsabilidad de los Funcionarios Públicos y Participación Ciudadana” en Buenos Aires, en el mes de agosto de 1996. Publicado en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Año 3, N° 1.
13. Frente a la posibilidad de que un contrato de *lobby* sea ejecutado (es decir que el acuerdo entre las partes se haga cumplir a través del aparato coactivo del Estado, por ejemplo, que se paguen los honorarios del lobbista) la doctrina y la jurisprudencia están divididas. La justificación para

oponerse a la ejecutabilidad de este tipo de acuerdos radica en que este tipo de contratos sería de “objeto prohibido” al desvirtuar las reglas del juego democrático. La posición alternativa es admitir que la no regulación no hace desaparecer la actividad sino que la deja librada al mercado, y que por lo tanto los representantes están expuestos a la actividad de *lobby* de quienes tienen la capacidad de desarrollarla, que en general serán los grupos poderosos, produciéndose así una “falla” en el proceso legislativo. Véase Graciela Tapia de Cibrián y Martín Böhmer, “Un fundamento para la regulación de los lobbies”. Nota a fallo, *La Ley*, 4 de febrero de 1993.

14. Véase Carlos Nino, *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997.
15. La convocatoria a audiencia pública es facultativa de la Legislatura, del Ejecutivo o de las Comunas de la ciudad, salvo en el caso en el que la solicitud de realizarla cuente con el apoyo del medio por ciento del electorado de la ciudad o de la zona en cuestión, y antes del tratamiento de proyectos de ley que modifiquen el planeamiento urbano de la ciudad o el uso de los bienes públicos.
16. Ver. M. Böhmer, “Para escapar al silencio del aula”, en Concurso Jurídico “Hacia el octavo congreso provincial de la abogacía”, Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 1987.
17. Véase Robert Gordon, *The Independence of Lawyers*, 68 B.U. L. Rev. 1, 63, 1988.

Bibliografía

- Askin, Frank, *Defending Rights. A life in Law and Politics*, Princeton University Press, New Jersey, 1997.
- Böhmer, Martín *et al.*, “The Justice Mission of Law School Clinics: A Cross National Perspective”, sinopsis de la presentación oral que tuvo lugar en el marco de la Association of American Law Schools, Conference on Clinical Legal Education, Miami, Florida, 18 a 22 de mayo de 1996.
- Böhmer, Martín, “La inexistencia del derecho de interés público”, *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, Nº 4, 1998.
- Cohen, Beatriz, “Relatoría sobre acciones de interés público en Argentina”, en González Morales, F., *Las Acciones de Interés Público*, Fac. de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.
- Drew Days, “Adjudication in American Constitutional Law”, conferencia presentada en la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, de próxima publicación en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*.
- Fundación Ford e Instituto para Políticas Constitucionales y Legislativas de Budapest, Reporte del Simposio sobre Derecho de Interés Público en Europa del Este y Rusia, Oxford, 1996.
- González, Gorki, “Relatoría sobre acciones de interés público en Perú”, en González Morales, Felipe, *Las Acciones de Interés Público*, Fac. de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.
- Kronman, Anthony, *The Lost Lawyer*, Cambridge, 1996.
- Luban, David, *Lawyers and Justice*, Princeton University Press, New Jersey, 1995.
- Menom, N. R. Madhava, “In Defense of Socially-Relevant Legal Education”, mimeo.
- Mora, Claudia, “Relatoría sobre acciones de interés público en Colombia”, en González Morales, Felipe, *Las Acciones de Interés Público*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.
- Neier, Aryeh, *Defending My Enemy, American Nazis, The Skokie Case, and the Risks of Freedom*, Nueva York, 1979.
- Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, Astrea, Buenos Aires, 1993.
- Sabsay, Daniel, “El denominado ‘amparo colectivo’ consagrado por la reforma constitucional de 1994”, en González Morales, Felipe, *Las Acciones de Interés Público*, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.
- Smulovitz, Catalina, “Ciudadanos, derecho y política”, en González Morales, Felipe, *Las Acciones de Interés Público*, Santiago, 1997.
- McQuoid Mason, Davis, “Clinical Legal Education and the Role of Law Clinics in South Africa”, mimeo.
- Viveros, Felipe, “Relatoría sobre acciones de interés público en Chile”, en González Morales, F., *Las Acciones de Interés Público*, Fac. de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago, 1997.

COMENTARIO

Catalina Smulovitz

A DIFERENCIA DE MARTÍN BÖHMER Y DANIEL SABSAY yo no soy abogada. Destaco este hecho, que podría parecer anecdótico, porque voy a hacer este comentario desde la sociología y la ciencia política. ¿Qué observamos, desde estas perspectivas, respecto del uso que los ciudadanos hacen de las acciones legales de interés público?

El trabajo de Martín Böhmer y de Roberto Saba es efectivamente muy interesante y esperanzado. Constantemente señala la existencia de una llave maestra para el logro de objetivos de orden público: las acciones legales. En esta época, encontrar una llave maestra puede ser un logro particularmente valioso. Sin embargo, a mí me gustaría discutir algunos de sus posibles límites.

El trabajo señala distintas modalidades de utilización de las acciones legales y se detiene en particular, en lo que los autores llaman el uso del derecho de interés público. Esto es, acciones legales que se llevan adelante para petitionar y proteger derechos y bienes públicos. Los autores subrayan dos elementos determinantes para el ejercicio de este tipo de acciones. Por un lado, estudian las condiciones y restricciones de orden institucional que facilitan o dificultan el uso de estas acciones. Esto es, las características del sistema legal que determinan la eficacia o el fracaso de estas acciones. Se consideran aquí, entre otros factores, cuestiones tales como ¿quién tiene legitimidad para iniciar una acción? ¿Opera una sentencia como precedente? Entiendo que estas condiciones institucionales deben considerarse como una condición necesaria aunque no suficiente para analizar la factibilidad y las características que puede asumir la movilización legal. Veremos más adelante por qué.

Por otro lado, los autores señalan que el éxito de estas acciones depende de la existencia de un segundo factor, que ellos estiman clave para el éxito de este tipo de instrumento: la presencia del abogado militante, de un abogado con conciencia cívica, de un abogado virtuoso. Es cierto que la presencia de un ciudadano virtuoso es siempre una ventaja. Sin embargo, me pregunto si podemos centrar la esperanza en el uso de este tipo de acciones en la presencia de la voluntad y la virtud cívica. Hace ya tiempo que Madison¹ nos advirtió que parte de nuestros problemas derivan del hecho de que no somos todos ángeles. Es más, si la virtud fuese un bien difundido, el problema no existiría. Por lo tanto, considero que no podemos centrar nuestras esperanzas en la difusión de la virtud.

En consecuencia, ¿qué otros factores, además de las restricciones legales, y la no difusión de la virtud, determinan que la gente inicie o no este tipo de ac-

ciones legales? Es justamente para contestar a esta pregunta que desearía buscar la contribución que la sociología y la ciencia política han hecho al analizar las condiciones en las cuales puede ejercerse la acción legal.

Este tipo de uso del derecho es lo que habitualmente en la literatura de la sociología jurídica se conoce con el nombre de movilización legal. ¿Cuáles son los determinantes sociales que afectan la movilización legal? En la literatura, la movilización legal ha sido analizada como una de las tantas formas posibles de la participación. Si esto es así, si la movilización legal es una de las formas específicas o uno de los subtipos de la participación política y social, se deberían considerar los hallazgos que presenta la investigación empírica con relación a los factores que condicionan a la participación en general.

En esta presentación sólo voy a mencionar algunos pocos señalamientos. Y dado los límites que impone una presentación oral, lo haré en forma muy sintética y casi brutal. Por un lado, y creo que para la mayoría de los que están aquí lo que voy a decir no constituye una novedad, los estudios empíricos sobre participación muestran que las disparidades en la participación están correlacionadas con la estratificación social. Esto es, a mayores recursos o a mayor status, mayor participación. Las razones por las cuales esto sucede así, también la mayoría de ustedes las conocen. Para participar la gente necesita hacer uso de recursos escasos, tales como su tiempo, su esfuerzo y sus ingresos. De hecho, todos estos son recursos que el que participa debe restar a otro tipo de actividades. Por lo tanto, participar tiene costos, y el costo de oportunidad de participar es distinto según la condición social de los participantes. Esto es relevante para el tema que nos ocupa porque afecta la identidad de los que van a poder hacer uso de este tipo de acciones y porque determina, a su vez, la orientación y el contenido de las acciones que se presentan. Por lo tanto, la disparidad social que se verifica en la participación en general se refleja también en la participación legal. Así, se verifica que hacen más uso de las acciones legales como mecanismo de protección o como mecanismo de petición, aquellos que disponen de mayores recursos económicos, de más tiempo y de más capacidad organizativa. Esto es, las desigualdades en la participación, en general, se reproducen en la movilización legal. Y esta disparidad participativa afecta también la orientación y el contenido de los temas y las cuestiones que llegan a ser motivo de litigación.

Otro elemento que determina el uso de las acciones judiciales es la intensidad que los distintos problemas adquieren y tienen para los distintos actores sociales. En general, y dado el esfuerzo que supone iniciar una acción, sólo se convierten en litigios judiciales cuestiones que los actores valoran intensamente. Esto significa que cuestiones que estén extensamente difundidas en la sociedad, pero que no despierten emociones intensas tienden a ser dejadas de lado. Así, y en tanto la activación del mecanismo legal depende de la existencia de un actor con preferencias intensas, su utilización puede producir resultados antidemocráticos, ya que las acciones legales son más aptas para atender las preferencias de minorías intensas antes que las de mayorías moderadas.

Es de destacar que este elemento, el rol de la intensidad en las preferencias para la activación del mecanismo legal, tiene también consecuencias en la natu-

raleza de las cuestiones que tienden a ser tratadas a través de las acciones legales. Ciertos temas, como los bienes públicos, en los cuales los beneficiarios de una acción son difusos o en donde los potenciales beneficios de la acción son menos evidentes, tienden a ser dejados de lado. La gente tiende a litigar más sobre aquellas cuestiones en donde los beneficios de una acción resultan más evidentes o en aquellas en donde los costos de no litigar aparecen como más inmediatos. En consecuencia, es de suponer que las acciones se concentrarán en cuestiones particularistas antes que en problemas de interés público, y en asuntos que afectan en el corto antes que en el largo plazo. Por lo tanto, debe tenerse en cuenta que el problema de la intensidad afecta, también, la configuración de temas que tienden a ser abordados a través de este mecanismo. En tanto el mismo es más apto para el tratamiento de ciertas cuestiones que de otras, se advierte un nuevo límite al uso que estas acciones pueden llegar a tener.

Estas últimas observaciones permiten entender por qué, para Böhmer y Saba, la presencia de una masa de abogados virtuosos y con elevados intereses cívicos constituye un factor determinante en la difusión y éxito de este tipo acciones. Es cierto que si pudiéramos contar con ello, seguramente el mundo se vería distinto. Sin embargo, el requisito de virtuosidad, es un supuesto demasiado fuerte a la hora de analizar los potenciales efectos sociales de este tipo de acciones. Un análisis de las condiciones que determinan su ejercicio no puede basarse en semejante supuesto. Por lo tanto, y sin desconocer las potencialidades de las acciones legales en pos del interés público, entiendo que el análisis de las mismas debe tener en cuenta los señalamientos provenientes de la sociología y de la ciencia política, ya que estas perspectivas nos advierten sobre los límites que confronta el uso de este instrumento.

Cita

1. Madison, J.; Hamilton, A., y Jay, J., *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957, pág. 220.

COMENTARIO

Daniel Sabsay

ANTE TODO QUIERO DESTACAR UNA OBSERVACIÓN con la cual comienza el trabajo de Roberto Saba y de Martín Böhmer, que considero sumamente útil y que la rescato por su originalidad y valor para entender la adaptación a nuestro medio de los antecedentes extranjeros de la Constitución nacional. Se trata de una suerte de juego de contradicciones producto de una mala combinación de estos precedentes extranjeros en el derecho argentino, con claros efectos sobre el sistema de justicia elegido. Ella surge de una extraña relación entre organización del Poder Judicial como poder, de acuerdo con el modelo de los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, con un sistema de codificación del derecho de fondo de conformidad con el tipo francés.

Efectivamente, este marco tiene enormes incidencias sobre los efectos que producen las sentencias. En el derecho constitucional argentino esto se observa de manera fracturada. Por un lado, se repite casi a “boca de ganso” que el sistema judicial argentino es igual que el de los Estados Unidos, y que sufre una transformación, de resultados de la reforma de 1994 en razón de la creación del Consejo de la Magistratura. Por otro lado, al estudiar la forma de Estado se sostiene que el federalismo argentino, a pesar de que sigue el modelo estadounidense, presenta, a diferencia de éste, la legislación de fondo unificada en códigos. Sin embargo, cuando las dos cuestiones son observadas de manera conjunta, tal como lo hacen los autores del documento, se ponen de manifiesto consecuencias muy sutiles y profundas que determinan una gran distancia entre lo que ocurre en uno y otro país a nivel del funcionamiento del Poder Judicial.

La segunda observación que también me parece un hallazgo es la diferencia que se establece entre un control de constitucionalidad difuso, como el argentino, y el de los Estados Unidos, pero en el cual el efecto de las sentencias está centrado en el principio de obligatoriedad de los precedentes –respecto de un sistema como es el nuestro, en el cual este postulado no rige. Como consecuencia inevitable de lo anterior en nuestro país quedan muy debilitados los efectos del control de constitucionalidad. Esto da la posibilidad de que ante situaciones similares, distintos jueces puedan opinar de manera diferente, en lo relativo a determinar si una norma se compadece o no con la Constitución. Creo que esta gran diferencia hace que, en el sistema argentino, el control de constitucionalidad sea contingente y, por ende, mucho más débil que el del país del norte.

Ahora bien, el trabajo desarrolla de manera muy interesante una cantidad de formas de participación. Como primer comentario, creo que estas distintas for-

mas son presentadas como una suerte de menú que contiene diferentes posibilidades para la intervención ciudadana. No son formas que se pueden tomar aisladamente. Creo que todas estas modalidades participativas son una manifestación del fenómeno de la irrupción del a veces llamado tercer sector o sociedad civil, en gran parte como resultado del cambio del rol del Estado. Ellas conforman una suerte de sistema encaminado a asegurar un modelo de gobernabilidad particular, que acompaña de manera bien clara a los institutos de la democracia representativa. Pero no nos podemos limitar a un modo de accionar ante la Justicia, que es distinto y que permite, gracias al ejercicio de una generación de derechos muy particular, como son los de incidencia colectiva, llevar a una mayor participación y a un cambio en la toma de las decisiones. Considero que éste es uno de los elementos a los que necesariamente se deben adicionar otros; como son, por ejemplo, aquellos que hacen a la participación en el proceso de toma de las decisiones en sí mismas o también en seguir la suerte de la decisión ya tomada por los poderes y, de ese modo, lograr un buen *enforcement*. Esto a través de cuerpos o consejos de asesoramiento o de monitoreo, entre muchas otros institutos posibles.

De esta manera, será posible la obtención de decisiones públicas que sean de un determinado color ya que ellas probablemente serán la resultante de una cultura de consenso y no de imposición. Y, en este sentido, creo que para este andarivel tiene que haber una combinación entre un sistema de audiencias públicas con otro de acceso a la información de una amplitud suficiente como para que logre una suerte de dilución del *lobby* entendido en el sentido negativo, o sea, del *lobby* exclusivamente organizado desde los poderosos, quienes lo hacen detrás de las bambalinas, no a la luz del día. ¿Por qué digo esto? Porque considero que la audiencia pública debe ser obligatoria para la toma de una cantidad importante de decisiones. No sólo administrativas –y hago esta aclaración ya que en la ponencia que estoy comentando pareciera resultar que la audiencia pública acompaña el control de la toma de decisiones administrativas exclusivamente. Sin embargo, no deben olvidarse las decisiones de tipo legislativo, porque de allí surgen las grandes normas que fijan las grandes políticas públicas y es además ahí donde hay que generar el consenso para, al mismo tiempo, fortalecer a un Poder Legislativo que en América latina presenta una debilidad notoria.

En este punto disiento con el enfoque que se hace en esta ponencia. Pareciera darse a entender que el poder débil es el Ejecutivo ya que sería el Legislativo el que en última instancia media y tiene realmente como depositario de la voluntad del pueblo la posibilidad de cambiar las cosas. ¡Ojalá fuera así! A mí me encantaría que fuese así. Desgraciadamente no lo es. Entonces, creo que a partir de ese gran desequilibrio, ese gran disloque que importa en un sistema democrático, un Legislativo absolutamente minimizado, como es el caso nuestro, la posibilidad de recurrir al Poder Judicial se presenta como una suerte de escapatoria. Sin lugar a dudas esta es una de las herramientas que componen el sistema de gobernabilidad al que hacíamos alusión antes. Pero creo que el Poder Judicial, cuando ya interviene, vía una *class action* o a través, en nuestro caso, de un amparo colectivo, no lo puede hacer de manera ordinaria. Estamos frente a un pro-

cedimiento que puede ser útil para alertar y para contener las consecuencias que derivan de la inoperancia de los poderes políticos –sea por acción o por omisión. A tales efectos puede resultar sumamente útil la búsqueda de una solución desde la esfera de los magistrados.

Sin embargo, la observación de casos exitosos de amparo colectivo (art. 43, 2º párrafo, C.N.) demuestra, a mi modo de ver, el carácter limitado de la posibilidad judicial de resolver de manera ordinaria las omisiones de los decisores políticos. Esto pensamos que surge con claridad de los dos ejemplos que a continuación vamos a comentar brevemente. En ellos están involucrados el medio ambiente y el derecho a la salud. El primero es un amparo colectivo que se interpone en Río Santiago, a fin de impedir el cierre del hospital que la Marina posee allí. Tal decisión había sido tomada por el Jefe de la Armada, haciendo uso de la Ley de Reforma del Estado. Es decir, a partir de la visión economicista que resguarda el “equilibrio de caja”, sin tener en cuenta las repercusiones sociales que origina el cierre de un nosocomio. El amparo fue interpuesto por la Asociación de Trabajadores del Estado de Ensenada y se fundó, por un lado, en la violación del derecho a la estabilidad laboral y, por otro lado –y he aquí el argumento desde la visión del interés de la comunidad–, en la defensa del derecho a la salud. Los amparistas fundaron su legitimación en su calidad de titulares de una suerte de cuota aparte de un interés difuso que perseguía la satisfacción de una mejor calidad de vida. Éste emanaba del objetivo compartido por toda la comunidad de ese lugar, que era la prestación de un servicio adecuado de salud a partir de un establecimiento, nosocomio, cuyas características definieron. Después del cierre del hospital esa comunidad tendría que recurrir a otro establecimiento de la misma naturaleza, situado por lo menos a 400 o 500 km de distancia.

En consecuencia, los accionantes entendían que se negaba el derecho a la salud a los miembros de la comunidad de Río Santiago. Como fuente jurídica del mencionado derecho se invocó la normativa contenida en instrumentos internacionales sobre derechos humanos que hoy tienen jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22 C.N.). El fallo, del que fue el gran inspirador el Dr. Leopoldo Schriber –y lo subrayamos a fin de expresar la importancia del juez interviniente–, hizo una interpretación muy profunda de las modalidades que adquiere el control de constitucionalidad previsto como una de las consecuencias del amparo colectivo.

El amparo colectivo da la posibilidad, por primera vez en la Argentina, de que un juez declare de oficio la inconstitucionalidad de la norma que genera la situación de arbitrariedad o de legalidad manifiesta que produce la supresión o menoscabo del ejercicio de un derecho de fuente constitucional, convencional o legal. Pues bien, como efecto de la intervención judicial el hospital no se ha cerrado y esto es altamente positivo. No obstante ello, no podemos desconocer otra realidad, y es que en la actualidad el nosocomio se encuentra en un estado deplorable, ya que la sentencia no se ha visto acompañada de decisiones en materia de políticas que apuntalen al sector de la salud.

El segundo caso es igualmente interesante, nos referimos a la sentencia Vi-

ceconte contra Ministerio de Salud. La amparista reside en un partido de la provincia de Buenos Aires, zona que padece el mal de los rastros. Interpuso la acción a fin de exigir por vía judicial al Ministerio de Salud que prosiguiera con la remisión de fondos y que impulsara el programa a cargo del Instituto de Investigaciones Virales Dr. Maiztegui, encaminado a la obtención de una vacuna contra el mal de los rastros. Asimismo se solicitó, y acá está la clave, lo cual es lógico, la puesta en marcha de un plan de recuperación ambiental para la zona, que apuntaba a cambiar el modelo de desarrollo del partido bonaerense, de modo de lograr la recomposición del ecosistema dañado, con el propósito de obtener la reaparición de los antídotos naturales contra la especie transmisora de la mencionada enfermedad.

¿Cuál ha sido el resultado? El rechazo en primera instancia y la presencia en la Cámara de un magistrado de fuste como es el Dr. Alejandro Uslengui, quien después de un exhaustivo análisis del tema decidió revocar el fallo. ¿Por qué? Porque consideró que más allá de lo que el Poder Ejecutivo estaba haciendo, era esencial que lo hiciera de conformidad con un determinado tiempo, con un determinado plan de inversiones y que se cumplieran el presupuesto y una serie de indicaciones más que hacían al modo de cómo se debe gobernar, de manera adecuada y transparente. Para llegar a este resultado se llevaron a cabo una gran cantidad de investigaciones *in situ* y se le exigió al Poder Ejecutivo que volviera a dar los fondos, a retomar el personal, y con ello permitir que en un tiempo prudencial la vacuna fuera una realidad. Respecto de lo solicitado en la segunda parte del amparo, con muy buen criterio, el tribunal interviniente fijó los límites de la actividad judicial. Ello en tanto y en cuanto un juez no puede organizar el replantado de árboles ni tomar las medidas necesarias para asegurar el regreso de los felinos que serían los encargados de eliminar a las ratas que contagian el mal –entre varias de las medidas requeridas en la demanda. Tampoco es de la incumbencia de los magistrados el ejercicio del poder de policía en la materia, ya que todo ello desborda totalmente la competencia del Poder Judicial, pues es propio del poder político.

Resumiendo lo sucedido con posterioridad al dictado del fallo, se puede indicar que respecto de la cuestión acogida por el Tribunal pareciera que el Instituto está trabajando de manera más acelerada. Pero, en cambio, en relación con lo rechazado, que a nuestro entender, como organización que se ocupa de temas ambientales, resulta lo más trascendente, no se ha hecho absolutamente nada. Es decir que ante la imposibilidad de la competencia del juez, y la falta de políticas apropiadas de parte del poder administrador, la situación continúa sin solución.

Ante lo comentado se puede concluir, por una parte, que no podemos sino entusiasmarnos frente a estos casos exitosos de utilización de la vía judicial. Y a ellos se podrían sumar cerca de treinta más que se han ido agregando a partir del adecuado empleo del amparo colectivo. Pero, por otra parte, no podemos perder de vista que la judicialización de las cuestiones de la sociedad civil plantea dos grandes problemas. Primero, el límite de la actividad judicial como consecuencia de la misma naturaleza de su competencia. Segundo, las características de los resultados que se obtienen a través de ella. La lógica de un pronunciamiento

judicial importa la concesión de toda la razón a una de las partes en detrimento de la otra. Es decir, es un juego de suma cero. Esto es muy difícil que pueda ser de otra manera, porque es de la esencia del hacer justicia a través de una decisión determinada dentro de un marco jurídico y fáctico dado. Pero entiendo que el objetivo que debe perseguirse en la resolución de la mayoría de las situaciones difíciles que plantea el gobierno de las sociedades, todos estos derechos e intereses colectivos, es obtener una cultura de concertación para lograr consenso, donde seguramente todas las partes deberán perder algo, pero uno solo no pierde todo. Lo fundamental, a mi modo de ver, es entender que el acceso a la Justicia constituye uno de los remedios posibles pero que no puede ser el único, por sus limitaciones en la esencia. Considero que aun los resultados obtenidos en los casos comentados pueden ser victorias “pírricas”, esto es así desde la perspectiva de una visión holística que apunte a la recomposición de las relaciones sociales de conformidad con lo que decíamos al principio.

Para finalizar, deseo destacar especialmente la última parte del documento, en la que se hace referencia al rol de los abogados, si bien considero que esto puede extenderse a todas las profesiones y hasta a los Ciudadanos con mayúscula. Sin embargo, no se puede perder de vista que en la Argentina los abogados hemos tenido mucho que ver en todo lo malo, algo tal vez de lo bueno, pero mucho de lo malo que tiene este país. Es decir, hemos sido grandes articuladores e instrumentos en el manejo, tanto desde el gobierno como fuera de él, de muchas de los peores defectos que aquejan a la Argentina como sociedad políticamente organizada. Esto ha sido así porque evidentemente hemos potenciado muchos de los males que tenemos como sociedad, a través de un culto maravilloso de lo que puede ser el rédito personal, aquello respecto de lo cual nuestra sociedad manifiesta una suerte de “amor-odio” y que de ninguna manera la enaltece desde el terreno de los valores. Frente a esta aplicación utilitaria y mezquina del derecho, emerge una visión del derecho de interés social, de interés público, fundado en una militancia tribunalicia y, al mismo tiempo, que estimula la evolución de todas aquellas herramientas que favorecen las acciones de interés público. Se trata de un importantísimo aporte para la enseñanza jurídica, así como también para la búsqueda de una aproximación diferente hacia el mundo del derecho que, sin lugar a dudas, representa un gran beneficio para la sociedad argentina. Así que los felicito a Roberto Saba y a Martín Böhmer por el impulso que le imprimen a una tendencia que esperamos termine imponiéndose en nuestro país.

TRABAJO Y COMENTARIOS

La dimensión transnacional
de los movimientos sociales

Kathryn Sikkink

Comentaristas

Martín Abregú

Jacqueline Pitanguy

LA DIMENSIÓN TRANSNACIONAL DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Kathryn Sikkink

I. INTRODUCCIÓN

ES CADA VEZ MÁS DIFÍCIL ESTUDIAR la sociedad civil y los movimientos sociales en un país como la Argentina, sin tomar en cuenta sus vinculaciones y dimensiones transnacionales. La sociedad civil y los movimientos sociales son influidos por las nuevas instituciones democráticas (aquello que los teóricos de los movimientos llamarían nuevas estructuras de oportunidades políticas). Al mismo tiempo, muchos movimientos sociales también reciben la influencia de las instituciones y de los acontecimientos internacionales (lo que podríamos denominar una estructura *internacional* de oportunidades políticas). Por ejemplo, los movimientos de mujeres en todo el Planeta se vieron influidos no sólo por sus contextos nacionales y sus bases de apoyo, sino también por las conferencias organizadas por las Naciones Unidas en Viena, El Cairo, y Beijing. En este trabajo se sostiene que, para entender las acciones y la efectividad de los movimientos sociales, es necesario comprender tanto la estructura de oportunidades políticas nacional como la internacional, y explorar las formas en que ambas estructuras interactúan y producen resultados concretos. Se presenta un argumento teórico general acompañado por ejemplos de una amplia gama de temas y tipos de redes transnacionales y movimientos sociales. Además, analizo algunos de los desequilibrios y asimetrías de poder emergentes que exhiben los movimientos sociales y las redes transnacionales. Debido a que las organizaciones no gubernamentales y las redes transnacionales se están perfilando como actores poderosos e influyentes en el plano internacional, se torna aún más importante abordar las cuestiones y los problemas concernientes a su dinámica interna.

II. MARCO TEÓRICO

Los académicos que estudian las redes y los movimientos sociales transnacionales deben considerar dos literaturas teóricas principales: la del campo de la ciencia política que se ocupa del transnacionalismo, de los regímenes y normas del ámbito de las relaciones internacionales, y la literatura sobre los movimientos sociales. Los académicos de estos dos campos no se reconocen entre sí.¹ Para que los teóricos de las relaciones internacionales y de los movimientos sociales puedan establecer un diálogo entre ellos, se vuelve necesario un ejercicio de traducción –a veces hablan de los mismos fenómenos pero utilizan diferentes

términos— y de familiarización con los conceptos y las teorías de los otros. La literatura sobre movimientos sociales ha desarrollado proposiciones teóricas intermedias acerca de cuándo surgen los movimientos sociales, qué formas adoptan y, en menor medida, acerca de las condiciones bajo las cuales pueden ser efectivos.² Debido a que esta literatura se ha centrado, en general, en actores no estatales, su síntesis emergente de conceptos teóricos y proposiciones ofrece una perspectiva enriquecedora para el estudio de los movimientos y redes transnacionales (por ejemplo, McAdam, McCarthy, y Zald, 1996; Tarrow, 1994). Sin embargo, no existe aún un campo estable de producción teórica sobre los movimientos sociales transnacionales. A medida que se desarrolle, este campo podría beneficiarse de las contribuciones de la teoría de las relaciones internacionales. En particular, pensamos que dos diálogos teóricos serían probablemente útiles: en primer lugar, los debates acerca de las normas e ideas en las relaciones internacionales podrían beneficiarse de los debates sobre el enmarcamiento (framing) y las creencias colectivas en la literatura de los movimientos sociales. En segundo lugar, los debates acerca de la estructura de oportunidades políticas en la teoría de los movimientos sociales podrían beneficiarse de la literatura existente sobre relaciones internacionales, que examina la interacción dinámica entre la política nacional y el sistema internacional.

Nos referiremos a estos dos potenciales diálogos teóricos después de describir las principales formas y dimensiones de la acción colectiva transnacional. Luego, usaremos algunos de los aportes de esos diálogos para analizar dos cuestiones principales que se abordan en este trabajo: por qué surgen las redes y coaliciones transnacionales y en qué condiciones pueden ser efectivas.

Las formas de la acción colectiva transnacional³

En este trabajo sostenemos que los tipos principales de acción colectiva transnacional son las *organizaciones no gubernamentales internacionales*, las *redes de advocacy*⁴ *transnacionales*, las *coaliciones transnacionales* y las *organizaciones de movimientos sociales transnacionales*. Como punto de partida presentaremos una tipología de estas formas de acción colectiva transnacional, porque creemos que la forma que adopte la acción colectiva incidirá sobre sus objetivos y su efectividad. Para los propósitos de este trabajo definimos a las *organizaciones no gubernamentales* como grupos privados, voluntarios, sin fines de lucro, cuyo objetivo principal es promover públicamente alguna forma de cambio social. En términos generales, las organizaciones no gubernamentales tienen un mayor nivel de formalización, son más profesionalizadas que los movimientos sociales nacionales y cuentan con personería jurídica y con personal remunerado.⁵ Las organizaciones no gubernamentales reclutan a sus miembros en sus países, aunque el foco de sus esfuerzos pueda estar orientado en forma internacional. Las *organizaciones no gubernamentales internacionales* tienen una estructura de toma de decisiones compuesta por miembros que provienen, por lo menos, de tres países diferentes con derecho a voto, y sus objetivos son de alcance nacional y/o internacional.⁶ Todos los casos que se analizan en este trabajo consideran tanto a las organizaciones no gubernamentales como a las organi-

zaciones no gubernamentales internacionales como actores cruciales para el desarrollo de diversos campos temáticos.

Las instituciones internacionales han abierto oportunidades políticas que han impulsado el desarrollo de diferentes formas de acción colectiva. Esto es particularmente evidente en el caso de las organizaciones no gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales internacionales. Los académicos de los movimientos sociales nacionales, no utilizan, a diferencia de los estudiosos de las organizaciones y los movimientos sociales internacionales, el término de organizaciones no gubernamentales. Esto se debe en gran parte a que las Naciones Unidas han creado una oportunidad política formal para la participación de las organizaciones identificadas como organizaciones no gubernamentales. La Carta de las Naciones Unidas convocó al Consejo Económico y Social “a realizar los arreglos adecuados para establecer consultas con las organizaciones no gubernamentales”. Las Naciones Unidas fijaron una categoría de organizaciones no gubernamentales con “status consultivo”, que se convirtió en un vehículo para la articulación de una amplia gama de cuestiones sociales con los intereses de la entidad.

Las organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales son los actores centrales de las redes y coaliciones en las que se centra este trabajo. En esta presentación, se analizan tres tipos diferentes de configuraciones de actores no estatales —redes, coaliciones y movimientos transnacionales— que suponen diferentes niveles de vinculación y movilización.

Las *Redes Transnacionales de advocacy* son las configuraciones más informales de actores no estatales. Las redes son conjuntos de actores de relevancia vinculados más allá de las fronteras nacionales, que se encuentran unidos por valores comunes, por intensos intercambios de información y de servicios, y por discursos compartidos (Keck y Sikkink, 1998). Mientras que algunas redes están formalizadas, la mayoría se basa en contactos informales. Lo central en la actividad de la red es el intercambio y el uso de información. Las redes no exhiben una coordinación sostenida de tácticas como lo hacen las coaliciones, ni movilizan a gran número de personas como los movimientos sociales. Las redes de *advocacy* son la forma más común de acción colectiva internacional analizada en este trabajo.

Una *coalicción transnacional* supone un nivel mayor de coordinación transnacional que el de una red transnacional. Las coaliciones transnacionales son conjuntos de actores vinculados más allá de las fronteras nacionales, que coordinan estrategias o conjuntos de tácticas comunes orientadas a promover el cambio social. Las estrategias y tácticas compartidas son identificadas como campañas transnacionales, y éstas constituyen con frecuencia la unidad de análisis de los estudios y las investigaciones sobre el cambio social transnacional. Esa coordinación de tácticas requiere de un nivel mayor de formalidad en los contactos que en el caso de una red. Esto se debe a que los grupos generalmente necesitan reunirse para identificar y acordar tácticas comunes y desarrollar las estrategias para implementar las campañas y, también, para informarse acerca del progreso de las actividades. La estrategia o táctica coordinada puede ser “no institucio-

nal”, como es el caso del boicot. Sin embargo, las coaliciones transnacionales, al igual que los movimientos sociales nacionales, conjugan a menudo tácticas institucionales y no institucionales (Tarrow, 1994; Meyer y Tarrow, 1998). Las coaliciones transnacionales actúan en forma colectiva y esto requiere de algún grado de identidad colectiva transnacional (Klandermans, 1997), aunque la importancia de esa identidad colectiva transnacional no sea necesariamente mayor que la de las restantes identidades de los actores.

Un ejemplo de una red transnacional que se convirtió en una coalición es la red transnacional sobre violencia contra la mujer. La red se transformó en una coalición transnacional antes de que se realizara la Conferencia de Derechos Humanos de Viena en 1993, cuando los agrupamientos de mujeres desarrollaron y coordinaron en forma transnacional dos tácticas: una petición internacional y la “campana de los 16 días” que consistía en el desarrollo continuado y simultáneo de acciones en diversos países.

Las organizaciones de movimientos sociales transnacionales son conjuntos de actores con objetivos comunes y solidaridades vinculadas por sobre las fronteras nacionales, que tienen la capacidad de generar acciones coordinadas y sostenidas de movilización social en más de un país para promover el cambio social. A diferencia de las redes y de las coaliciones transnacionales, los movimientos sociales transnacionales frecuentemente movilizan a sus bases (transnacionales) para la acción colectiva bajo modalidades de protesta y de acción disruptiva. Esta definición de las organizaciones de los movimientos sociales transnacionales se ajusta a las definiciones de los movimientos sociales locales, que ponen el énfasis en la presencia de la movilización y de las acciones disruptivas como rasgos característicos (Tarrow, 1994; Rucht, 1996; Kriesi, 1996). Los teóricos de los movimientos sociales sostienen que la capacidad de los movimientos de producir el cambio social está vinculada a su capacidad de conmocionar o amenazar el orden social (McAdam, 1982; Tarrow, 1994). De esta forma, cabría esperar que las organizaciones de los movimientos sociales transnacionales, dada su capacidad para la movilización, fueran más efectivas que otras formas de acción colectiva transnacional. También cabría esperar que los movimientos transnacionales tuvieran un nivel más alto de identidad colectiva transnacional.

Los movimientos sociales transnacionales son la forma de acción colectiva transnacional más difícil e inusual. Para poder hablar de un movimiento social, debe haber, por lo menos en tres países, activistas vinculados y con capacidad de emprender una movilización conjunta y sostenida.

Creemos que éstos son los tres niveles ascendentes de acción colectiva transnacional. Generalmente, una coalición transnacional se forma sólo después de que se haya desarrollado una red de comunicación; y un movimiento agregará el elemento de movilización a una coalición transnacional existente. Si bien las definiciones de coaliciones, redes y movimientos transnacionales no son necesariamente completas ni mutuamente excluyentes, subrayan la modalidad principal de cada tipo de acción colectiva transnacional (véase cuadro 1).

Cuadro 1
Principales modalidades de acción colectiva transnacional

Forma	Modalidad principal
Red transnacional	Intercambio de información
Coalición transnacional	Tácticas coordinadas
Movimiento transnacional	Movilización conjunta

Los miembros de las coaliciones y redes internacionales pueden ser definidos, en un sentido amplio, como el conjunto de actores relevantes que operan en un campo de actividad. Esto significa que, a pesar de que las organizaciones no gubernamentales son los actores principales en las redes y coaliciones transnacionales (parte de) los Estados, así como las organizaciones internacionales, las fundaciones, o los centros de investigación podrían ser también incluidos.

Por otro lado, las coaliciones, las redes y los movimientos sociales transnacionales pueden ser definidos en sentido *limitado* como organizaciones no gubernamentales internacionales, nacionales y movimientos sociales. Algunos académicos creen que esta conceptualización más estricta permite considerar los vínculos con otros actores como factores condicionantes de la emergencia y/o efectividad de la acción colectiva transnacional, más que como parte de la propia red. De esta forma, las fundaciones pueden ser cruciales para la formación de redes transnacionales al proveer recursos financieros; las coaliciones transnacionales que se alían con funcionarios estatales particulares y con partidos políticos incrementan las oportunidades de impacto de los movimientos sociales nacionales, y el conocimiento generado por los centros de investigación puede aportar un discurso común para la persistencia de las redes transnacionales. Los activistas creen que una definición restrictiva es necesaria para preservar el carácter y la autonomía del movimiento o de la red.

Dimensiones de la actividad de los movimientos sociales transnacionales

Por su parte el activismo difiere en si involucra *fuentes* transnacionales de problemas, *procesos* transnacionales de acción colectiva, y/o *resultados* transnacionales (Imig y Tarrow, 1999). En muchos casos los activistas de derechos humanos utilizan procesos transnacionales para generar resultados a nivel nacional, como puede ser, por ejemplo, el desarrollo de mejores prácticas de derechos humanos en un país en particular. Podemos pensar acerca de la diferencia entre fuentes transnacionales, resultados y procesos en términos de quién es el objetivo de la acción colectiva transnacional. En algunos casos el objetivo ha sido el Estado, en otros, una firma internacional o una empresa privada o un banco. Si la fuente de la acción colectiva es la actividad de otro actor transnacional —una institución transnacional o una empresa transnacional—, la campaña usualmente persigue un resultado transnacional. Debido a que el estímulo es transnacional, también lo es la respuesta.

Estructuras de oportunidades nacionales e internacionales y acción colectiva transnacional

Uno de los principales aportes de la teoría de los movimientos sociales señala que ciertos rasgos de las estructuras de oportunidades políticas dentro de las cuales operan los movimientos sociales, afectan sus oportunidades de éxito (Tarrow, 1989; Kitschelt, 1986). Tarrow define las estructuras de oportunidades como “dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes–, del entorno político, que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso”. Es preciso recordar que las oportunidades políticas no son sólo percibidas y aprovechadas, sino también creadas por los activistas de los movimientos sociales (Tarrow, 1994; Gamson y Meyer, 1996).

La mayoría de los teóricos de los movimientos sociales examina la estructura de oportunidades políticas y sociales de las democracias liberales. En estos análisis, los términos de estructura de oportunidades “abierta” o “cerrada” generalmente refieren a un continuo dentro de las democracias liberales, y dependen del grado de porosidad de esas estructuras a la influencia de las organizaciones sociales (Kitschelt, 1986). De esta forma, y comparando con la estructura de oportunidades “relativamente abierta” de la mayoría de los regímenes democráticos, muchos estudios desestiman la estructura de oportunidades “realmente cerrada” de los regímenes autoritarios o semiautoritarios.⁷ Una estructura de oportunidades definitivamente cerrada es la del régimen autoritario represivo. Este último no sólo no es poroso a las influencias sociales, sino que puede impulsar el debilitamiento de la capacidad de organizarse de sus opositores o su eliminación.

Sin embargo, no es suficiente pensar la efectividad de la acción colectiva transnacional sólo en términos de las estructuras de oportunidades políticas nacionales. Además, necesitamos analizar en forma sistemática las estructuras de oportunidades políticas transnacionales, esto es, debemos ver cuáles son las dimensiones congruentes del entorno político internacional o transnacional que ofrecen incentivos para la acción colectiva.

Las organizaciones internacionales también difieren en su estructura institucional. El Banco Mundial, por ejemplo, ha sido mucho más permeable a la influencia externa que el Fondo Monetario Internacional. Por otra parte, las empresas transnacionales son menos abiertas a la influencia de las redes que las organizaciones internacionales.

Finalmente, y lo que es muy importante, necesitamos analizar el modo en que las estructuras de oportunidades políticas nacionales e internacionales interactúan, y cuáles son los efectos de esa interacción sobre la actividad de los movimientos sociales. Ni los teóricos de los movimientos sociales ni los teóricos de las relaciones internacionales han conceptualizado esta interacción en forma adecuada. Los teóricos de los movimientos sociales son cada vez más conscientes de que los movimientos operan tanto en un entorno nacional como internacional (Oberschall, 1996). Estos autores hablan de una estructura de oportunidades “de múltiples capas” que incluye un capa “supranacional” (Klandermans, 1997); o de una “comunidad política de varios niveles” (McAdam y Marks,

1996), o subrayan el modo en que las presiones internacionales inciden sobre las estructuras de oportunidades nacionales (McAdam, 1996, Tarrow, 1998, 1999). Sin embargo, las presiones internacionales son aún vistas principalmente como algún tipo de “shock externo” para los procesos nacionales primarios. No hemos conceptualizado aún con exactitud el modo en que las estructuras de oportunidades políticas podrían interactuar de forma continua, y qué tipo de patrones característicos podrían resultar de esa interacción.

Consideramos que las instituciones internacionales son dimensiones congruentes del entorno político transnacional para la acción colectiva transnacional (véase también Tarrow, 1999). Una estructura política internacional no desplazará a la estructura de oportunidades nacionales sino que interactuará con ella. Para aprehender la efectividad de las redes transnacionales debemos comprender la interacción dinámica entre una estructura internacional de oportunidades y una nacional. Esa interacción dinámica puede ser similar a la lógica de los juegos de dos niveles desarrollada por Robert Putnam (Putnam, 1988; Evans, Jacobson y Putnam, 1993), pero sin el negociador principal que actúe como la pieza clave en el centro de las negociaciones.

Del mismo modo en que hay ciertas lógicas que corresponden al juego de dos niveles de Putnam, parece haber patrones característicos en la interacción entre las estructuras de oportunidades nacionales e internacionales. El modelo “boomerang” (Keck y Sikkink, 1998), y el “modelo de la espiral” (Risse y Sikkink, 1999), pueden ser pensados como esquemas referidos a la interacción entre estructuras de oportunidades nacionales e internacionales. Ambos sugieren que un bloqueo en la sociedad local conduce a los actores de los movimientos sociales al campo transnacional. Este bloqueo se origina con frecuencia en la represión y/o el autoritarismo. La combinación de una estructura de oportunidades nacionales cerrada y una estructura de oportunidades internacionales abierta da inicio al boomerang y a la espiral. En el modelo de la espiral, la interacción es más compleja. Las comunidades políticas cerradas promueven el desarrollo de vínculos transnacionales, dado que los activistas locales son “arrojados” hacia el exterior generalmente para proteger su propia existencia. Uno de los principales objetivos de la actuación en el campo internacional es el de presionar por la liberalización y apertura de los regímenes nacionales. De este forma, el modelo de la espiral generó un cambio continuo sólo cuando fue capaz de contribuir a la transformación hacia una estructura de oportunidades nacionales más abierta, generalmente a través del cambio del régimen (Risse *et al.*, 1999).

Así, una estructura de oportunidades políticas que interactúa en dos niveles produce resultados que serían poco evidentes para aquellos que sólo observan la estructura de oportunidades nacionales. Por ejemplo, generalmente se asume que la capacidad o propensión de los Estados a la represión disminuirá la actividad de los movimientos sociales (Tarrow, 1995; McAdam, 1998). Pero el modelo de boomerang sugiere que la represión puede impulsar simultáneamente a los actores al campo internacional para continuar su actividad. Algunos activistas de los movimientos sociales organizan mapas de oportunidades políticas tanto a nivel nacional como internacional, teniendo en mente que un bloqueo en el nivel

nacional podría llevarlos a moverse en el plano internacional (a veces con la idea de abrir espacios en el tablero nacional). La represión es la forma más obvia de bloqueo, pero la falta de respuesta a las demandas de los movimientos puede impulsarlos, también, a actuar en el plano internacional. Por ejemplo, tanto los grupos feministas como los indígenas han encontrado mayor receptividad a sus demandas en el plano internacional (Brysk, 1994). Esta dinámica no difiere de la que exhiben algunos movimientos sociales en los sistemas federales. Así, por ejemplo, cuando los defensores de los derechos civiles en el sur de los Estados Unidos no cuentan con el poder suficiente para derrotar a sus opositores segregacionistas en los conflictos locales, desarrollan tácticas que provoquen la intervención del gobierno federal en aras de la integración (McAdam, 1983).

El grado de apertura de las estructuras internacionales de oportunidades políticas es percibido en relación con el grado de apertura de las estructuras nacionales. De esta forma, para un activista de derechos humanos en Chile, el campo internacional se mostraba permisivo y abierto en comparación con la cruda represión en su país. Por el contrario, para los activistas de países en los que las estructuras de oportunidades están muy abiertas, el desplazamiento hacia una institución internacional puede importar una disminución en su nivel de influencia. Éste es el principal argumento que explica el déficit democrático de la Unión Europea. Por otra parte, los defensores de los derechos laborales plantean argumentos similares en referencia a la World Trade Organization (WTO) y al NAFTA. Acusan a los gobiernos de trasladar las decisiones de políticas a las instituciones multilaterales, debido a que éstas son menos abiertas a la influencia de los actores sociales. En muchos casos los activistas transnacionales han diseñado estrategias para intentar influir sobre este tipo de instituciones, pero esas estrategias son percibidas como una respuesta necesaria más que como una acción estratégica deseada. En los casos en los que los grupos nacionales se mueven en estructuras de oportunidades nacionales abiertas no buscarán acceder a instituciones internacionales, incluso cuando la fuente de los problemas que enfrentan sea de naturaleza transnacional. Por el contrario, intentarán presionar a sus propios gobiernos para que representen sus intereses en los foros internacionales (Tarrow, 1995).

Tarrow ha planteado el interrogante acerca del efecto que la internacionalización produce a largo plazo sobre los actores nacionales: ¿los fortalece o los debilita? (Tarrow, 1999). Nuestro modelo interactivo propone que no hay una respuesta única a este interrogante, ya que las respuestas posibles dependen de la naturaleza de la estructura de oportunidades nacionales, y del área temática de intervención. Para los activistas que actúan en una sociedad represiva, resulta evidente que la internacionalización del movimiento los fortalece y contribuye a la democratización de esa sociedad a través de la apertura de espacios previamente cerrados. Este fortalecimiento es, sin embargo, relativo a la posición debilitada que ese movimiento ocupaba en el ámbito nacional. En este sentido, varios activistas del campo laboral sostienen que la globalización los ha debilitado a nivel nacional, y que su actuación en el plano transnacional es un recurso defensivo para intentar recuperar niveles de poder (*empowerment*) perdidos.

Las posibilidades de establecer una interacción dinámica entre las estructuras de oportunidades políticas nacionales e internacionales son difíciles de concretar. Por ejemplo, un aspecto básico de la estructura de oportunidades nacionales es la presencia de alianzas con elites y grupos de apoyo. Cuando el movimiento considera la actuación en el plano internacional, el universo de potenciales aliados y grupos de apoyo se expande en gran medida. Al mismo tiempo, sin embargo, resulta difícil movilizar a este tipo de aliados al plano transnacional, debido a la distancia, al lenguaje y a las diferencias culturales. A medida que se multiplica el número de aliados potenciales, se multiplica también, el número de potenciales sectores antagónicos. En otras palabras, el “campo multiorganizado” en el cual operan los movimientos sociales transnacionales es mucho más complejo que el de los movimientos sociales nacionales (Klandermans, 1997).

Esto plantea la siguiente pregunta: ¿por qué podemos pensar al sistema internacional como una estructura de oportunidades relativamente abierta, por lo menos para algunas cuestiones? Tarrow (1999) ha planteado que la existencia de instituciones internacionales es esencial para la movilización transnacional. Así como el pluralismo institucional o la existencia de múltiples puntos de acceso constituyen una dimensión clave de la estructura de oportunidades políticas nacionales (Rochon, 1998; Hipsher, 1998), ese pluralismo y los puntos de acceso son rasgos centrales de la estructura internacional de oportunidades políticas. El modo en que los diferentes niveles de apertura institucional condicionan la efectividad de las redes transnacionales será discutido más adelante. Ya revisados los principales debates teóricos, analizaré los dos interrogantes clave: por qué surgen las redes y las coaliciones y bajo qué condiciones pueden lograr sus objetivos.

El surgimiento de redes y coaliciones transnacionales

El desafío analítico actual consiste en identificar las condiciones que posibilitan el surgimiento de la acción colectiva transnacional emprendida por organizaciones no gubernamentales y determinar el modo en que éstas logran incidir, a pesar de ser mucho más débiles en materia de recursos tradicionales de poder que las organizaciones y los actores a los que enfrentan. Comenzaremos por la primera pregunta: ¿qué contribuye al surgimiento de la acción colectiva transnacional? Los movimientos sociales transnacionales plantean algunos dilemas a la teoría de los movimientos sociales. En particular, la teoría de los movimientos sociales afirma que las condiciones que favorecen la aparición y el éxito de los movimientos sociales son difíciles de encontrar y de sostener a nivel transnacional (Tarrow, 1999). Por ejemplo, la teoría indica que el proceso de enmarcamiento (*framing*) que resulta crucial para los movimientos sociales tendrá lugar entre “personas homogéneas que se encuentran en contacto regular” (McAdam; McCarthy y Zald, 1996: 9). Sin embargo, los movimientos sociales generalmente se inician entre participantes que no son homogéneos. Cómo explicamos, entonces, el modo y los motivos a partir de los cuales los agrupamientos de personas que no son homogéneas se vuelcan a la acción colectiva transnacional. La teoría de los movimientos sociales también sostiene que éstos surgen de “estruc-

turas movilizadoras” en las comunidades-familias, redes de amistad, y “estructuras informales de la vida cotidiana”, esto es, instituciones locales, como iglesias y escuelas (McAdam; 1982, 1988; McCarthy, 1996). Sin embargo, esas estructuras están ausentes en el campo transnacional. A partir de esto propondremos el modo en que ciertos aspectos de la teoría de los movimientos sociales deberían ser modificados para poder explicar el surgimiento y el éxito de la acción colectiva transnacional.

Podría ser útil agrupar las explicaciones acerca de la aparición de redes transnacionales y movimientos en factores impulsores (*push factors*) y factores facilitadores (*pull factors*) (Imig y Tarrow, 1999).⁸ Los factores impulsores ya analizados incluyen los diversos tipos de represión, bloqueo o aislamiento que llevan a los activistas al campo internacional. La globalización de la economía a través del creciente movimiento transnacional de las empresas y del proceso del NAFTA es también un factor de este tipo que ha llevado a los activistas al plano internacional. Los procesos económicos globales limitaron a los gobiernos e implicaron que las soluciones ya no podrían ser buscadas solamente en el ámbito nacional. Los activistas necesitaron, entonces, formar alianzas transnacionales para llevar adelante sus tareas básicas. Estos procesos debilitan las estructuras de oportunidades políticas nacionales y, de esta forma, colocan a los activistas en el campo internacional.⁹

Además de los factores descritos, hay factores que operan promocionando o facilitando la actuación en el plano transnacional (por supuesto, algunos factores pueden ser alternativamente descritos como impulsores (*push*) o facilitadores (*pull*). Como ocurre con los movimientos sociales, las redes sociales subyacentes y las estructuras movilizadoras contribuyen a reclutar miembros para las redes, coaliciones, y organizaciones de los movimientos sociales transnacionales. Estudios anteriores sugieren que organizaciones como los Peace Corps, las organizaciones misioneras laicas y algunos procesos más generales, como el estudio en el extranjero y el exilio, ayudan a crear una conciencia internacional y relaciones personales que facilitan posteriormente el ingreso en las redes. Las conferencias organizadas en forma paralela a varias de las conferencias de las Naciones Unidas sirvieron para crear y reforzar redes sociales necesarias para la acción colectiva transnacional. Este hecho fue posible porque en esas conferencias los activistas pudieron encontrarse y establecer la confianza personal necesaria para el desarrollo de una acción colectiva continua. Esto no hizo que estos individuos fueran “homogéneos”, sino que les brindó una experiencia compartida que se sumó a sus objetivos comunes para el desarrollo de la acción colectiva.

El rol de los avances en las comunicaciones y en la tecnología internacional, descrito por la mayoría de los autores de los movimientos sociales transnacionales puede ser considerado también como un factor facilitador (*pull factor*), dado que propició las conexiones transnacionales y las hizo menos costosas y accesibles. Los académicos han tratado esto como un factor facilitador (*pull factor*) tecnológico, y quizá han relegado las dimensiones facilitadoras (*pull*) más subjetivas de la acción colectiva internacional –tal como la atracción del transnacionalismo– especialmente la tecnología transnacional y el viaje. Desde

hace ya tiempo que los historiadores han reconocido que el viaje simboliza una forma de libertad y de aventura. A finales del siglo XIX el viaje en tren simbolizaba la libertad y provocaba una fascinación especial.¹⁰ Hacia fines del siglo XX, los viajes aéreos se han vuelto accesibles a un número mayor de personas debido a la importante disminución de los precios de los pasajes. Creo que no debemos desestimar la atracción de estos viajes como uno de los aspectos facilitadores (*pull*) de la transnacionalización.

La formación de instituciones internacionales y normas más amplias es también un factor facilitador (*pull factor*), ya que ofrece nuevos objetivos para la acción y nuevas oportunidades para la conexión de activistas. Un factor facilitador (*pull factor*) adicional es simplemente la disponibilidad de recursos internacionales para la actividad transnacional. Por ejemplo, cuando se acercaba la conferencia de Beijing muchas fundaciones proporcionaron grandes sumas de dinero para facilitar la participación de activistas (especialmente de los países en vías de desarrollo) en la conferencia.

El éxito de la acción colectiva transnacional

El segundo interrogante clave apunta a ver bajo qué condiciones estas redes y movimientos transnacionales pueden lograr algunos de sus objetivos. Algunos factores que pueden afectar el éxito son las cualidades intrínsecas de las cuestiones tratadas, la fuerza de las redes y también factores institucionales como la densidad e institucionalización de las normas internacionales y la apertura de las instituciones internacionales a la influencia no estatal.

¿Qué queremos decir con efectividad? Para responder este interrogante adaptamos una comprensión de niveles de influencia o efectividad de Keck y Sikkink. Esto incluye 1) la atención a las cuestiones/fijación de la agenda; 2) la incidencia sobre discursos o actores en posiciones clave que incluyen a los medios, los Estados y las organizaciones internacionales; 3) la incidencia sobre cambio de políticas, y 4) la incidencia sobre las prácticas concretas de actores clave. La acción colectiva transnacional puede contribuir a modificar las prácticas y los comportamientos de actores clave, y cambiar sus propias percepciones sobre sus intereses o reconstruir sus identidades. Es probable que esta visión de la efectividad se concentre exclusivamente en el cambio de la política (por parte de Estados, organizaciones internacionales o empresas), y preste poca atención a la capacitación y construcción de redes de base previas e independientes del cambio concreto de la política. Wapner (1995) sostiene que debemos prestar atención a las actividades sociales de los movimientos transnacionales, a lo que él ha llamado “política cívica mundial” –en la cual los activistas trabajan para cambiar las condiciones culturales sin presionar en forma directa a los Estados.

Reconocemos que esta dimensión cultural o social es crucial para comprender la actividad de los movimientos sociales transnacionales, y creemos que está englobada en las categorías de atención a las cuestiones/fijación de la agenda y de cambio discursivo. Cualquier evaluación del impacto no debe perder de vista que los movimientos generalmente crean conceptos y cuestiones que no estaban presentes en los debates anteriores.

Insistimos que explorar el cambio en la política y en el comportamiento de los Estados y de las organizaciones internacionales es un barómetro esencial para medir el impacto de la acción colectiva. Los autores comparten la premisa de que el Estado es todavía el repositorio principal de poder y el sitio principal de autoridad en el mundo contemporáneo. Es difícil negar que las normas y las prácticas de los Estados —particularmente de los Estados hegemónicos— tienen efectos poderosos sobre los campos internacionales y nacionales. Sin embargo, es importante también prestar atención a las prácticas de los Estados porque la mayoría de los activistas de los movimientos están interesados en cambiar las políticas públicas. Los Estados y las organizaciones internacionales son los objetivos primarios de las redes y coaliciones transnacionales. Los Estados y las organizaciones internacionales son considerados los sitios más importantes de autoridad y poder, y de esta forma, constituyen espacios cruciales de confrontación para los actores sociales. El lema parece ser: para cambiar el mundo hay que cambiar a los Estados y las organizaciones internacionales. De esta forma, por ejemplo, mientras que los activistas por los derechos de las mujeres quieren potenciar a las mujeres en forma directa, también quieren contar con la ayuda de los gobiernos para derogar las leyes que son injustas y sancionar leyes favorables. Los activistas pueden evitar temporalmente a los Estados y dirigirse directamente hacia el campo transnacional. Sin embargo, por lo general se busca influir a nivel nacional a través de la movilización de presiones transnacionales sobre los Estados. Mientras que algunos casos se centran en la fijación de la agenda y en la educación de base, cada caso tiende finalmente a involucrar una combinación de esos niveles de influencia. Los académicos no son los únicos interesados en los cambios en las políticas —también lo están los activistas, y es extraño ver un caso de “política cívica mundial” en el cual los activistas a la larga no presionen para obtener cambios en las políticas de los Estados, o de organizaciones internacionales o de firmas comerciales.

La evaluación del impacto generalmente requiere de estudios de caso cuidadosamente investigados. En muchos casos los movimientos sociales y las redes transnacionales aliadas a los movimientos nacionales son esenciales para llamar la atención sobre determinadas cuestiones e incluirlas en la agenda de discusión. Incluso en algunos casos podemos decir que crean nuevas cuestiones. Por ejemplo, la violencia contra la mujer no era considerada una cuestión internacional hasta que una red transnacional de organizaciones de derechos humanos y de derechos de la mujer la convirtieron en un tema internacional y la colocaron en la agenda. En otros casos, las redes transnacionales tomaron cuestiones que se encontraban en las agendas internacionales —como los derechos humanos— y emprendieron buenas campañas en determinados países. En algunos casos, los movimientos transnacionales plantearon cuestiones o críticas que han sido formuladas en círculos científicos y de análisis de políticas más amplios, como la creciente crítica al impacto negativo y a los resultados decepcionantes de la construcción de una gran represa, y tradujeron ese conocimiento en una demanda específica: que el Banco Mundial realizara cuidadosos análisis de impacto ambiental de los proyectos de construcción de represas antes de financiarlos.¹¹

Es necesario tener en cuenta que los movimientos tienen diferentes tipos de objetivos y su impacto, por lo tanto, debe ser medido en términos del éxito en lograr esos objetivos. Además, sostenemos que la existencia de normas internacionales en conjunción con la acción colectiva transnacional es más susceptible de producir efectos: la acción colectiva sin las normas internacionales y éstas sin la acción colectiva transnacional tendrán menos probabilidades de éxito, y la ausencia de ambos probablemente no producirá cambios.

Además de la existencia de normas y de la acción colectiva transnacional, otros factores pueden también contribuir al impacto y a la efectividad de la acción colectiva transnacional. Estos factores incluyen la naturaleza de la interacción entre la estructura de oportunidades políticas internacional y la estructura de oportunidades del actor objetivo, sea este un Estado o una organización internacional, esto es la permeabilidad de este actor a la influencia no estatal.

El pluralismo institucional o la apertura de las instituciones internacionales varía a lo largo del tiempo, por área temática y por regiones. Así, por ejemplo, el contexto institucional internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial fue mucho más denso y pluralista que el del período transcurrido entre las dos guerras. El contexto institucional internacional posterior a la década de 1970 fue, a su vez, mucho más denso que la del decenio de 1950. Además, el pluralismo internacional varía en relación con las cuestiones de las que se trate. Al igual que la Unión Europea, el campo internacional exhibe una gran heterogeneidad de regímenes de políticas (Marks y McAdam, 1996), y es más abierta o receptiva a algunas cuestiones que a otras. La teoría de los regímenes internacionales y la investigación nos indican que las cuestiones internacionales varían significativamente en relación con el grado de existencia e institucionalización de las normas, las reglas y los procedimientos. Además, las instituciones internacionales también varían en gran medida en el grado de apertura y receptividad que exhiben hacia los actores no estatales. De esta forma, por ejemplo, el régimen de la deuda puede ser más fuerte que el régimen de los derechos humanos, por el hecho de que tiene más mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de las reglas del régimen. Sin embargo, el contexto institucional internacional en materia de derechos humanos es más accesible que en materia de la deuda. La estructura de oportunidades políticas también varía por regiones debido a la densidad y apertura de las instituciones regionales. En este caso, Europa es la más densa, seguida por el sistema interamericano, y luego —y a una mayor distancia— por África, Asia y Medio Oriente.

Si las instituciones internacionales son las principales estructuras internacionales de oportunidades políticas que afectan el éxito de las redes y de los movimientos transnacionales, las variaciones antes descritas en esas instituciones nos permiten formular una serie de hipótesis acerca de la acción colectiva transnacional. De esta forma, esperaríamos que las redes y los movimientos transnacionales fueran más efectivos hoy que en el pasado, y que fueran más efectivos en aquellas cuestiones y regiones en las que las instituciones son más densas.

Tarrow ha sostenido que las instituciones internacionales ayudan a facilitar las acciones y conexiones de actores no estatales a través de mecanismos de *in-*

mediación, esto es, estableciendo conexiones entre actores que previamente no estaban vinculados; de *certificación*, es decir, reconociendo y legitimando nuevas actividades y actores, y *modelando y difundiendo* normas, tácticas y patrones de organización y de *apropiación institucional*, es decir, utilizando recursos o reputación para apoyar a los grupos. Estas categorías son útiles para ayudarnos a pensar sobre los modos en los que las instituciones internacionales ofrecen oportunidades para la acción colectiva internacional.¹² Sin embargo, es importante subrayar otra vez la variación entre las instituciones internacionales en relación con estas dimensiones. ECOSOC ha sido más abierta a los grupos no estatales y más proclive a dedicarse a la mediación, certificación, modelación y apropiación institucional que el Fondo Monetario Internacional, el Consejo de Seguridad o la OTAN. Las instituciones internacionales en el ámbito de la seguridad, las finanzas y el comercio han sido menos abiertas a los actores no estatales que las instituciones que operan en otras áreas de actividad. ¿Por qué esto es así? El poder formal de veto del Consejo de Seguridad crea una estructura de oportunidades diferente de la lógica mayoritaria de un Estado-un voto que reina en la Asamblea General o en ECOSOC. Esto se suma a la ausencia de “status consultivo” formal de los grupos *vis-à-vis* el Consejo de Seguridad. En relación con el tema de la deuda, el Fondo Monetario Internacional, con su personal tecnocrático y su sistema de votación en el cual los países más ricos tienen mayor peso, y con su sistema bancario privado, exhibe una estructura de oportunidades extremadamente cerrada a la influencia externa. La mayor incógnita entre las instituciones internacionales consideradas en este trabajo es el Banco Mundial que también cuenta con una estructura de votación que exhibe diferencias en el peso de los diferentes miembros y con funcionarios tecnocráticos, pero que se ha mostrado mucho más abierto a la influencia en materia de medio ambiente y de pobreza. Es posible que las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la reconstrucción tengan una base de apoyo menor que las cuestiones vinculadas al comercio y a las finanzas. De esta forma, el Banco Mundial necesita construir bases de apoyo para asegurar el financiamiento continuo de los Estados miembro. Los acuerdos comerciales y las organizaciones como el WTO y NAFTA, son también estructuras relativamente cerradas. Los activistas logran mayor incidencia en estas organizaciones cuando hacen lobby sobre sus instituciones nacionales en materia de ratificación de tratados y renovación de fondos para las instituciones financieras internacionales. Una vez que las cuestiones se retiran del ámbito nacional, la influencia se torna más dificultosa. Finalmente, a pesar de que los movimientos son limitados por la estructura de oportunidades establecida por las instituciones internacionales en su área temática, estas pueden buscar otras instituciones más favorables a sus temáticas y así expandirse o mejorar las estructuras de oportunidades en las que operan (Keck y Sikkink, 1998). Esto es en esencia lo que las redes de mujeres hicieron cuando, a través de la campaña de derechos de mujeres y de derechos humanos, expandieron su relevante estructura internacional de oportunidades políticas para incluir a los órganos de derechos humanos o a las Naciones Unidas.

Problemas y asimetrías en las redes y movimientos transnacionales

Si como sostenemos en este trabajo, las redes y los movimientos sociales transnacionales son efectivamente rasgos permanentes de la vida internacional, los académicos y activistas necesitan comprender en forma más acabada los dilemas que plantean la presencia y el poder de esos actores no tradicionales. Creemos que las organizaciones no gubernamentales internacionales y las redes transnacionales pueden aumentar la transparencia, la representación y la responsabilidad de las instituciones internacionales al llevarles voces e ideas que no habían estado presentes previamente. Al mismo tiempo, las organizaciones no gubernamentales y las redes necesitan enfrentar sus propias asimetrías y problemas de *accountability*, para poder afianzar su propia democracia interna al tiempo que ayudan a democratizar las instituciones internacionales.

Creemos que los trabajos futuros acerca de las organizaciones no gubernamentales internacionales y los movimientos transnacionales prestarán mayor atención a las asimetrías y a los conflictos en el seno de los movimientos transnacionales. Esta es también una preocupación creciente de sus miembros, quienes sostienen que deben encontrarse los medios más adecuados para coordinar los movimientos sociales, fijar prioridades, controlar los “productos” y evitar la competencia.

Asimetrías y poderes escondidos en el seno de las redes

Además del poder informal que ejercen en las instituciones internacionales, las propias redes transnacionales están permeadas de poder informal u oculto. A pesar de que las redes son horizontales y recíprocas, también exhiben asimetrías en su seno, que plantean serios problemas de representatividad.

En primer lugar, si bien la mayoría de las organizaciones no gubernamentales internacionales enfatizan la democracia y la democratización, muchas de ellas no son democráticas. Sin embargo, un dilema que presenta la democratización de las organizaciones no gubernamentales es que no siempre queda claro quién debe participar en la toma de decisiones acerca del liderazgo y de las políticas —¿las organizaciones no gubernamentales deben ser conducidas por sus funcionarios, sus directorios, sus voluntarios, sus miembros, quienes las financian o por aquellos en cuyo nombre se organizan? ¿Cómo deben organizarse los sistemas de *accountability*?

Al menos deben encontrarse mejores formas de cooperación y consulta entre las organizaciones en los países desarrollados y las de los países en desarrollo. La mayor parte de las organizaciones no gubernamentales se originan y operan en el mundo desarrollado. En los últimos cuarenta años se ha registrado una mayor tendencia a la dispersión geográfica de las organizaciones no gubernamentales internacionales tanto en términos de la composición de su membresía como de la localización de sus secretarías internacionales. Sin embargo, las organizaciones no gubernamentales internacionales establecidas en Europa y en los Estados Unidos son aún mayoritarias (Sikkink y Smith, en prensa).

Las asimetrías en el seno de las redes están ligadas a los tipos de influencia que las redes ejercen en las instituciones internacionales. Las organizaciones no

gubernamentales más poderosas y que cuentan con mayor cantidad de recursos, serían las más susceptibles de incidir sobre las organizaciones internacionales. Esto se debe, en parte, a que es muy probable que las organizaciones no gubernamentales del Norte estén vinculadas a los Estados del primer mundo que son los que frecuentemente cuentan con una mayor capacidad de presión sobre las organizaciones internacionales. Así, este grupo de organizaciones no gubernamentales ejerce su influencia, en forma directa, sobre las organizaciones internacionales y, en forma indirecta, sobre los Estados más poderosos. Sin embargo, un estudio reciente sobre 150 organizaciones no gubernamentales de derechos humanos reveló que las organizaciones del Sur pueden vincularse con entidades internacionales del mismo modo que los grupos establecidos en el Norte, aunque suelen establecer contactos con diferentes organizaciones internacionales: las organizaciones no gubernamentales del Sur tienden a vincularse con UNICEF y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, y los grupos del Norte, con el Human Rights Centre, de Ginebra. Asimismo, no se registraron diferencias entre las organizaciones no gubernamentales del Norte y las del Sur en materia de participación en las conferencias mundiales.¹³ Si bien el contacto por sí mismo no dice mucho acerca de los niveles de incidencia efectivos de las organizaciones, sí sugiere que las organizaciones no gubernamentales del Sur tienen una mayor presencia internacional de lo que podría esperarse, dados los recursos con los que cuentan.

Las organizaciones internacionales que operan en los países en desarrollo frecuentemente dependen de la financiación de las organizaciones localizadas en los países desarrollados. Muchas no son organizaciones con muchos miembros que financian su actividad mediante donaciones, sino que son grupos de *advocacy* con un número relativamente pequeño de miembros. Estos grupos generalmente dependen del financiamiento que reciben de fundaciones para llevar a cabo sus actividades.¹⁴ Casi la mitad de los fondos que recibieron las organizaciones de derechos humanos de fundaciones estadounidenses, entre 1973 y 1993, provenían de una sola fundación: la Fundación Ford.

De esta forma, una de las principales fuentes de poder oculto en el seno de las redes reside en la influencia que en ellas ejercen las fundaciones de países desarrollados. Debido a la influencia de las organizaciones no gubernamentales y las fundaciones del Norte, las asimetrías en el seno de las redes transnacionales han sido tradicionalmente enmarcadas en términos Norte-Sur. Esto puede ser un punto de partida útil para analizar algunas de las divisiones internas en las redes transnacionales, pero esta explicación no logra captar cabalmente la complejidad de las asimetrías y divisiones. Por ejemplo, algunos activistas han señalado que las fundaciones y organizaciones no gubernamentales del Norte se encuentran principalmente interesadas en derechos individuales, civiles y políticos, mientras que las organizaciones no gubernamentales del Sur se interesan por los derechos culturales, sociales y económicos. Sostienen que este sesgo individualista refleja un ethos capitalista occidental. Sin embargo, muchas organizaciones no gubernamentales del Sur también están interesadas en derechos individuales, políticos y civiles básicos especialmente en el caso de los activistas

de países con regímenes represivos. El estudio de organizaciones no gubernamentales de derechos humanos reveló que los grupos que operan en el Sur muestran una mayor tendencia que los del Norte a trabajar en temáticas de derechos sociales, económicos y culturales y de derechos al desarrollo, pero varios grupos tanto del Norte como del Sur indicaron que trabajaban para promover los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales.¹⁵

Las asimetrías dentro de las redes transnacionales no están sólo causadas por la lógica político estructural de las diferencias Norte-Sur, sino también por una lógica organizacional inherente a la naturaleza de las organizaciones no gubernamentales, las redes informales, y las fundaciones que las financian. Uno de los problemas recurrentes en las redes es que muchas organizaciones no gubernamentales compiten por recursos limitados provistos por un puñado de fundaciones. Así, las prioridades de unos pocos individuos clave dentro de las grandes fundaciones pueden modelar las prioridades programáticas de muchas organizaciones no gubernamentales. En segundo lugar, esta competencia por el financiamiento puede bloquear posibilidades útiles de colaboración entre organizaciones no gubernamentales debido a que cada institución debe perfilarse en una posición de liderazgo capaz de producir programas nuevos e innovadores y resultados sólidos con el fin de asegurarse financiamientos futuros. Finalmente, en el área de desarrollo, las organizaciones no gubernamentales pueden depender del financiamiento otorgado por las organizaciones que ellas mismas controlan, lo que afecta, de esta forma, su independencia.

Las fundaciones exhiben un sesgo hacia las organizaciones no gubernamentales más grandes y burocratizadas. Es probable que una organización no gubernamental pequeña y luchadora no cuente con los conocimientos necesarios para elaborar una propuesta de financiamiento y, de esa forma, obtener fondos de una fundación importante. Si llega a recibir financiamiento de este tipo, es probable que no tenga la capacidad de usar esos fondos en forma productiva, sin distorsionar el crecimiento y desarrollo de la organización. Además, es probable que no cuente con los procedimientos burocráticos que permitan una rendición satisfactoria del subsidio en los correspondientes informes entregados a las fundaciones. Esto puede llevar a una jerarquía entre las organizaciones no gubernamentales en los países en desarrollo, en la cual un puñado de ellas desarrollan mejores contactos con el mundo de las fundaciones y reciben los primeros subsidios que, por su parte, les permiten desarrollar la infraestructura que necesitan para atraer nuevos fondos. Al mismo tiempo, las restantes organizaciones no gubernamentales son marginadas no tanto por su propuesta programática sino, sobre todo, por su falta de capacidades burocráticas.

Las fundaciones han enfrentado este desafío en parte a través de la especialización. Así, existen fundaciones más chicas y grupos religiosos que se dedican a la provisión de subsidios para grupos más pequeños o entidades que actúan como intermediarias, como el Global Fund for Women, que busca fondos de fundaciones más grandes y después los distribuye en forma de becas pequeñas entre diversas organizaciones no gubernamentales de países en desarrollo.

Los problemas *de moda* son aún más severos en el mundo de las fundaciones

y de las organizaciones no gubernamentales, que las cuestiones relativas a las capacidades burocráticas antes mencionadas. Algunas cuestiones se ponen de moda y cada fundación debe tener “su propio” proyecto al cual financiar. La cuestión de los derechos humanos experimentó este problema cuando ciertos tipos de derechos o ciertas regiones fueron priorizados por sobre los restantes. Por ejemplo, los derechos de los aborígenes o los de las mujeres fueron ignorados antes por el mundo de las fundaciones, pero recientemente se han vuelto más visibles y han conseguido obtener mayor financiamiento. Así, por ejemplo, en los años previos a la celebración de la conferencia de Beijing, concretamente en 1995, las fundaciones incrementaron en forma sustancial el financiamiento de proyectos vinculados a los derechos de las mujeres. Durante varios años la mayor parte del financiamiento de las fundaciones se dirigió a América latina y Sudáfrica. A fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, cuando América latina y Sudáfrica experimentaron la apertura democrática, el financiamiento proveniente de las fundaciones comenzó a agotarse y los nuevos recursos se orientaron hacia nuevos temas y regiones, a pesar de que persistían los problemas acuciantes en materia de derechos humanos. En este sentido, ha sido particularmente difícil obtener financiamiento para la actividad de las organizaciones de derechos humanos en países que son formalmente considerados democracias. De esta forma, el campo de los derechos humanos en Perú y Colombia –que exhibe algunos de los problemas más serios en el continente– no pudo obtener durante años suficiente financiamiento internacional. Esto se debió a la idea de que las violaciones a los derechos humanos no pueden ser tan serias en un contexto democrático.

Mientras que la pérdida de interés por algunas temáticas o regiones tiene un lado positivo –es una fuente de innovación y de renovación en el mundo de las organizaciones no gubernamentales y de las fundaciones–, también exhibe un costado negativo, dado que algunos proyectos prometedores son descartados. Las fundaciones sostienen que después de un determinado número de años de recibir financiamiento, las organizaciones no gubernamentales deben ser capaces de autofinanciarse. Sin embargo, en varios países en desarrollo marcados por la ausencia de una tradición filantrópica, esas expectativas resultan poco realistas.

Al mismo tiempo, las leyes en los Estados Unidos y en otros países exigen a las fundaciones e individuos realizar donaciones a organizaciones sin fines de lucro acreditadas para poder deducirlas de sus impuestos. Sin embargo, muchos países no cuentan con procedimientos similares de otorgamiento del status de persona jurídica a una entidad, y así los donantes enfrentan el riesgo de realizar contribuciones y subsidios a entidades que finalmente no resulten deducibles. Esos obstáculos han llevado a varias organizaciones de los Estados Unidos a canalizar sus contribuciones a instituciones de su propio país orientadas al ámbito internacional, en lugar de financiar organizaciones no gubernamentales pequeñas en los países en desarrollo.

Como consecuencia de la competencia por el financiamiento así como de las diferencias ideológicas y personales, las divisiones internas y los conflictos son

frecuentes en las redes, en las coaliciones y en los movimientos transnacionales. Si bien las redes pueden presentar un aspecto de armonía exterior, generalmente experimentan divisiones internas profundas.

Es interesante observar, sin embargo, que las divisiones internas en las redes o en los movimientos transnacionales no socavan –necesariamente– su efectividad. A pesar de que no queda claro por qué motivo las divisiones internas no afectan en todos los casos la efectividad del movimiento o de la red, es posible que las divisiones aumenten su visibilidad, y esta última es crucial para alcanzar la efectividad. Otra explicación puede ser que los conflictos suelen llevar a los actores transnacionales a modificar sus estrategias con el objetivo de limitar el conflicto. Es posible que la competencia en el sector de las organizaciones no gubernamentales a la vez que genera efectos negativos, también promueva una mayor vitalidad y diversidad en el trabajo de las organizaciones que luchan por captar fondos y la atención de los medios de comunicación. El crecimiento espectacular de organizaciones no gubernamentales ha generado una pluralidad de estrategias que pueden producir efectos positivos. En Chile, por ejemplo, se dio una cierta división del trabajo de facto (no coordinada) entre los actores de las redes. Algunas organizaciones no gubernamentales se concentraron en librar batallas en los tribunales; otras, en atraer la atención de los medios de comunicación; varias, en motivar actores internacionales y otras realizaban negociaciones más reservadas. Estas divisiones muchas veces no sólo reflejaron diferentes tácticas sino también diferencias filosóficas subyacentes en torno a la moralidad del diálogo versus la acción; las soluciones de largo plazo versus las soluciones de corto plazo; y en torno a la relevancia de los diferentes tipos de derechos. Esta división del trabajo (y el desacuerdo subyacente) puede haber fortalecido, más que debilitado, la convocatoria y la publicidad del movimiento de derechos humanos en Chile.¹⁶

Las divisiones internas de las redes también pueden provenir de las mismas normas por las cuales abogan las redes.

Por ejemplo, el movimiento por los derechos de las mujeres ha incrementado la conciencia y la atención sobre el problema de la violencia contra ellas, al tiempo que legitimaba la creciente intervención del Estado en la vida de las familias con el fin de prevenir y combatir esa violencia. En el caso de los grupos de mujeres, la adopción del discurso de los derechos humanos y de lo normativo tuvo el efecto de privilegiar a los grupos que tenían un enfoque de corte más legal, y a los/las abogadas dentro del movimiento, dado que el ámbito internacional de los derechos humanos es un terreno legalizado. Otros grupos de mujeres han sostenido que circunscribir la violencia contra las mujeres al daño físico ha marginado cuestiones vinculadas a la desigualdad económica entre hombres y mujeres, que probablemente sean el origen de gran parte de la violencia física.

Otro efecto paradójico del *advocacy* transnacional es que recomienda que las instituciones y las organizaciones internacionales adquieran un rol más prominente. Como han reconocido los estudiosos de la Unión Europea, la transferencia de actividades a niveles elevados más allá del Estado, podría contribuir a la

generación de un “déficit” democrático a partir del cual se aparten las decisiones de los grupos representativos y sean delegadas a burócratas internacionales menos representativos. Resulta irónico que el *advocacy* transnacional al promover la democracia puede llevar, de esta forma, a un nivel menor de democracia.

Conclusiones

Cuando comparamos las organizaciones no gubernamentales transnacionales con los modelos ideales de representación, democracia, transparencia y autonomía, la mayoría no los logran. Sin embargo el patrón adecuado con el cual medir la representatividad de las organizaciones no gubernamentales es el grado existente de representación en las instituciones internacionales. En estas últimas la representatividad es extremadamente imperfecta. La doctrina de la soberanía de los Estados ha llevado a la regla de “un Estado, un voto” que crea la igualdad política formal de países muy pequeños, con poca población, y de enormes países como China. El sistema de veto en el Consejo de Seguridad y el voto de mayor peso de los países ricos en el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional no pueden ser justificados por ninguna teoría de la representación. No se hace ningún tipo de distinción entre gobiernos democráticos y no democráticos en sus delegaciones en las Naciones Unidas. Si bien algunas delegaciones pueden ser consideradas representativas de las opiniones de los ciudadanos de sus países y sujetas a críticas y reemplazos eventuales, otras están bastante alejadas de todo tipo de representación y de *accountability*.

En esa situación de representación imperfecta, la mayoría de los esfuerzos de las organizaciones no gubernamentales y de las redes inyecta una mayor diversidad de criterios y de información en las organizaciones internacionales, que de otra forma no estaría presente. Del mismo modo que las empresas se adaptan a las “imperfecciones del mercado”, las organizaciones no gubernamentales han desarrollado respuestas a las imperfecciones políticas de la representación en las instituciones internacionales. Las voces de las organizaciones no gubernamentales de países con regímenes autoritarios posibilitan la representación de aquellos cuya participación política está restringida por el autoritarismo. En la medida en que las organizaciones no gubernamentales instan a las burocracias de las instituciones internacionales a rendir cuentas, promueven la democratización internacional, ya que existen muy pocos mecanismos para hacer rendir cuentas a las burocracias internacionales en los países en los cuales operan.

Sin embargo, la representación a través de las redes transnacionales es todavía insuficiente para compensar el déficit democrático generado por la toma de decisiones a niveles elevados y la subsiguiente pérdida de *accountability* democrática. Las organizaciones no gubernamentales y las redes son antídotos *ad hoc* informales y asimétricos contra las imperfecciones en la representatividad nacional e internacional. El dilema que enfrentan las organizaciones no gubernamentales, las redes y los movimientos transnacionales es cómo continuar en forma pragmática con sus agendas de políticas al mismo tiempo que intentan incrementar sus propias prácticas democráticas internas y la representatividad y *accountability* del sector de las redes transnacionales.

Citas

1. Con la excepción de Sidney Tarrow, cuyo trabajo reciente sirve de puente entre ambos campos. Véanse también Keck y Sikkink, 1998, y Smith *et al.*, 1997.
2. Durante varios años la literatura sobre los movimientos sociales se caracterizó por “un choque de paradigmas” en el cual los partidarios de la movilización de recursos, la estructura de oportunidades políticas o los enfoques de los nuevos movimientos sociales luchaban por imponerse. Más recientemente, están apareciendo esfuerzos orientados a una síntesis teórica, a medida que los académicos europeos y americanos integran premisas de varios modelos y sugieren que la cuestión no pasa por determinar qué modelo es superior, sino qué conceptos son útiles para comprender determinados aspectos y etapas de los movimientos sociales. Véanse Klandermans, 1997, y McAdam, McCarthy y Zald, 1996.
3. Este trabajo recoge las ideas y el material de un capítulo que será próximamente publicado escrito en forma conjunta con Sanjeev Khagram, a quien me gustaría agradecerle que me haya permitido poder utilizar ese material.
4. Nota de traducción: por organizaciones de *advocacy* se entiende aquellas instituciones dedicadas a abogar por causas. Dada la dificultad de hallar un término más adecuado, las nombraremos como organizaciones de *advocacy*.
5. Los teóricos de los movimientos sociales consideran la profesionalización y la formalización como una dimensión organizacional de las organizaciones de movimientos sociales (véase Hanspeter Kriesi, 1996). Pero en el plano internacional, muchos consideran a las organizaciones no gubernamentales instituciones con personería legal y con personal remunerado, en parte porque esa formalización es necesaria para adquirir “status consultivo” en las Naciones Unidas.
6. La Guía Anual de Organizaciones Internacionales define a las organizaciones no gubernamentales internacionales como organizaciones en las que la votación incluye la participación de por lo menos tres países.
7. Una excepción es McAdam, 1996, quien explícitamente reconoce que la represión es un aspecto clave de la estructura de oportunidad política.
8. Nota de traducción: dada la dificultad de traducir *push factors* y *pull factors* es preciso aclarar que hemos optado por traducciones que no resultan cabalmente expresivas de los términos señalados. Es así que al lado de la traducción que hemos considerado adecuada colocamos las palabras en el idioma original.
9. Un argumento similar es planteado por Jeffrey M. Ayres en “From National to Popular Sovereignty? The Evolving Globalization of Protest Activity in Canada”, *International Journal of Canadian Studies* 16, otoño de 1997, págs. 109 y 119.
10. Véase Barbara Weld, “Gendered Journeys”, mimeo.
11. Esto es similar al argumento de Rochon (1996) acerca de los movimientos sociales a nivel nacional que señala que las ideas inicialmente provienen de “comunidades críticas” de académicos, pero que para tener impacto deben ser asumidas y difundidas por los movimientos sociales.
12. Es también interesante observar que, a veces, estos mecanismos han operado en forma inversa esto es, a veces los actores transnacionales no estatales desarrollan funciones para las instituciones internacionales. Así, por ejemplo, la cantidad de personal y el presupuesto de investigación de las grandes organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, como Amnesty International y Human Rights Watch, son mucho mayores que las del centro de derechos humanos de las Naciones Unidas. De esta forma, en el ámbito de los derechos humanos, la apropiación institucional frecuentemente ocurre de forma inversa, al usar las instituciones internacionales los recursos y las capacidades de investigación de las organizaciones no gubernamentales para poder realizar sus actividades con mayor eficiencia.
13. Smith, Pagnucco y López (1998).
14. En su estudio de las organizaciones no gubernamentales internacionales de derechos humanos Smith, Pagnucco y López descubrieron que el 60% de ellas recibían contribuciones de fundaciones para sostener sus actividades y que el 52% recibía aportes del gobierno o de agencias gubernamentales. La mayoría de las organizaciones no gubernamentales identificó las dificultades financieras como el obstáculo institucional más importante que enfrentan. Smith, Pagnucco y López (1998).

15. Smith, Pagnucco y López (1998).
16. Estoy en deuda con Darren Hawkins por este ejemplo, y por sus comentarios generales y sugerencias en torno a las conclusiones.

Bibliografía

- Ayres, J., "From National to Popular Sovereignty? The Evolving Globalization of Protest Activity in Canada", *International Journal of Canadian Studies*, 16, 1997.
- Brysk, A., "Dilemmas of Representation", mimeo., 1994.
- Evans, P. B.; Jacobson, H. y Putnam, R. (compils.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.
- Gamson, W. y Meyer, D. S., "Framing Political Opportunity," en *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- Hipsher, P., "Democratic Transitions as Protest Cycles: Social Movement Dynamics in Democratizing Latin America", en Meyer, D. y Tarrow, S. (compils.), *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Rowman y Littlefield, Lanham, Maryland, 1998.
- Imig, D. y Tarrow, S., "The Europeanization of Movements? A New Approach to Transnational Contention", en della Porta, D.; Kriesi, H. y Rucht, D. (compils.) *Social Movements in a Globalizing World*, Londres, MacMillan, 1999, págs. 112-133.
- Keck, M. y Sikkink, K., *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Cornell University Press, Ithaca, 1998.
- Kitschelt, H., "Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies", *British Journal of Political Science* 16, 1986, págs. 57-85.
- Klandermans, B., *The Social Psychology of Protest*, Blackwell Publishers, Oxford, 1997.
- Kriesi, H., "The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context", en MacAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (compils.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- Marks, G., y McAdam, D., "Social Movements and the Changing Structure of Political Opportunity in the European Union", *West European Politics* 19 (2), 1996, págs. 249-278.
- McAdam, D., "Conceptual Origins, Current Problems, Future Direction", en MacAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (compils.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996, págs. 23-40.
- McAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M., *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- McAdam, D., *Freedom*, Oxford University Press, Nueva York, verano de 1988.
- McAdam, D., "Tactical Innovation and the Pace of Insurgency", *American Sociological Review* 48, 1983, págs. 735-754.
- McAdam, D., *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930-1970*, University of Chicago, Press, Chicago, 1982.
- McCarthy, J., "Constraints and Opportunities in Adoption, Adaption and Inventing", en MacAdam, D.; McCarthy, J. y Zald, M. (compils.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- Meyer, D. y Tarrow, S., *The Social Movement Society: Contentious Politics for a New Century*, Rowman and Littlefield Publishers, Lanham, MD, 1998.
- Putnam, R., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, verano de 1988, págs. 427-460.
- Risse, T. y Sikkink, K., "The Socialization of International Human Rights Norms into Domestic Practices: Introduction", en Risse, T.; Ropp, S. y Sikkink, K. (compils.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge University Press, Cambridge, 1999.
- Risse, T.; Ropp, S. y Sikkink, K. (compils.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.
- Rochon, T., *Culture Moves: Ideas, Activism, and Changing Values*, Princeton, Princeton University Press, 1998.
- Rucht, D., "The Impact of National Contexts on Social Movement Structures: A Cross-Movement and Cross-National Comparison", en *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framings*, Cambridge University Press, Nueva York, 1996.
- Sikkink, K. y Smith, J., "Infrastructures for Change: Transnational Organizations, 1953-1993", en Khagram; S., Riker, J., y Sikkink, K. (compils.), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks, and Norms*, Minneapolis, University of Minnesota Press, en prensa.
- Smith, J.; Pagnucco, R. y López, G., "Globalizing Human Rights: The Work of Human Rights NGOs in the 1990s", *Human Rights Quarterly* 20, 1998, págs. 379-412.
- Smith, J.; Chatfield, C. y Pagnucco, R., compils., *Transnational Social Movements and Global Politics: Solidarity Beyond the State*, Syracuse University Press, Syracuse, 1997.
- Tarrow, S., "International Institutions and Contentious Politics: Does Internationalization Make Agents Freer - or Weaker?", documento de trabajo preparado para el Convenor Group on "Beyond Center-Periphery of the Unbundling of Territoriality", University of California at Berkeley, abril 16-17, 1999.
- _____, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, segunda edición, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.
- _____, "The Europeanisation of Conflict: Reflections from a Social Movement, Perspective", *West European Politics* 18 (2), 1995, págs. 223-251.
- _____, *Power in Movement: Social Movements, Collective Action, and Politics*, primera edición, Cambridge University Press, Cambridge, 1994.
- _____, *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy, 1965-1975*, Oxford University Press, Oxford, 1989.
- Wapner, P., "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", en *World Politics* 47(3), 1995, págs. 311-40.

COMENTARIO

Martín Abregú

MIS COMENTARIOS A ESTE TRABAJO no podrán evitar el lugar desde donde me acerco a este tema: soy un abogado que trabaja en una organización de derechos humanos local. En primer lugar quiero aclarar que hice trampa como organizador para estar acá como comentarista: me interesaba comentar este trabajo justamente porque desde hace un tiempo que tengo algún nivel de obsesión con la necesidad de pensar una política internacional para una organización no gubernamental local.

La lectura de este trabajo fue para mí muy esclarecedora, muy reveladora en el sentido estricto. Me introdujo en la discusión del marco teórico que estaba necesitando para entender muchas de las cuestiones con las que me enfrento cotidianamente. En ese sentido, creo que esta ponencia es muy acertada en la descripción que hace de todos estos actores y de su forma de relacionarse. El problema que me generó fue que, como la descripción me pareció extremadamente acertada, no tengo agregados ni comentarios que hacer al respecto, razón por la cual opté por tomar algunas cuestiones que me fueron surgiendo de su lectura.

Voy a tratar de plantear algunas, no sé si ponerle de nombre paradojas, trampas o encrucijadas, en relación con esta dimensión internacional. Básicamente, surgen de la pregunta que planteó recién Kathryn Sikkink, que me parece extremadamente interesante, acerca de si la internacionalización de los actores locales nos fortalece o nos debilita. Creo que ésta es una pregunta clave y, como ella señala, considero que no hay una respuesta por lo positivo o por lo negativo. Por el contrario, me parece que hay muchas respuestas en distintas coyunturas e, incluso, muchas veces un mismo componente de la transnacionalización sistemáticamente puede, a la vez, fortalecer y debilitar —y esto es lo que, de alguna manera, me parecía interesante destacar.

Quiero aclarar antes de empezar con una enumeración de las cinco, digamos, encrucijadas, que lo que intenté hacer es no valorarlas. No quiero decir que la transnacionalización sea buena o mala. De alguna manera lo que reconozco es que está ahí, se da, funciona como tal, pero hay que tomar en cuenta ciertas paradojas, ciertas trampas, etcétera, que nos plantea, para definir una política apropiada para hacerle frente. Estos problemas que presento creo que son generales. Sin embargo, por razones obvias mis ejemplos se van a referir siempre a temas de derechos humanos —pero, insisto, creo que estas encrucijadas trascienden este campo.

Primera cuestión: la internacionalización de los actores abre una nueva instancia de legitimación, una legitimación exterior. Cuando por ejemplo, el CELS es invitado a una recepción en una determinada embajada, las autoridades locales nos reconocen, nos tratan de manera distinta. En ese sentido uno puede verse fortalecido. Cuando las Naciones Unidas nos dan status consultivo también nos fortalecen frente al Gobierno. Incluso, cuando una organización no gubernamental internacional nos considera contraparte, también nos vemos legitimados frente al interlocutor estatal. Sin embargo, me parece que esta legitimación externa es también bastante tramposa. A mí por lo menos, esta paradoja me quedó muy claramente expuesta el día que estaba conversando con el Director de la Academia de la Policía Federal. Estaba enumerando los pactos de convenios que ellos tienen con el FBI e Interpol y me dijo: “Lo que pasa es que nuestro trabajo está mucho más reconocido afuera que adentro”, y yo le contesté: “Exactamente lo mismo nos pasa a nosotros”. Creo que esto nos enfrenta a una debilidad: ¿qué es esto de que la legitimación de la Policía Federal y la del CELS dependa de lo que digan los que están afuera? Me parece que ahí hay un problema.

Segunda encrucijada: la igualdad formal de armas. Una de las ficciones, de las ilusiones, que nos ofrece la transnacionalización combinada con la “juridización” de las reglas internacionales, es que a veces nos encontramos “en igualdad de condiciones” con el Gobierno. El Derecho, aun en el plano internacional, tiende a hacernos creer que somos iguales. Cuando nosotros hacemos una denuncia ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y tenemos una audiencia, para poner el ejemplo más práctico, más expreso, está, por un lado, la Comisión, el Gobierno de otro, y nosotros de este. Estamos en igualdad de condiciones: ahí está el Gobierno, ahí estamos nosotros y nosotros podemos “comprar” esa ilusión de la igualdad de armas. Sin embargo, cuando salimos de la audiencia, “ellos” siguen siendo el Gobierno y nosotros seguimos siendo una organización no gubernamental. No lo quiero plantear en términos de contradicción Gobierno versus sociedad civil, pero lo que sí quiero destacar es que no existe tal igualdad de armas más allá de esa coyuntura en la que somos “iguales”. Es más, en esos casos, en general, tenemos la posibilidad de ganar. Incluso cuando ganamos, ¿qué pasa? Vuelvo al caso de la Comisión Interamericana: ganamos y el Gobierno si no quiere hacer nada no hace nada; puede ignorar la recomendación de la Comisión Interamericana. Obviamente no estoy hablando en el plano de las reglas, donde el Estado debería cumplir esas recomendaciones. Lo que me parece importante de esto, entonces, es la necesidad de asumir que esta igualdad de armas, que a veces nos ofrece la dimensión transnacional, es una ilusión que tenemos que utilizar como tal, aprovechar como tal, pero no tenemos que ignorar que es una ilusión. Y esto nos debe llevar a plantear estrategias distintas. Hoy por hoy, nosotros le recomendamos a las personas que llevan casos hasta la Comisión Interamericana, que hagan todo lo posible para que el caso nunca termine porque el día que el caso termine es un fracaso. Durante el trámite del procedimiento nosotros podemos influir en la política del Estado. El día que el caso se cerró ya no tenemos más herramientas. Entonces, me parece

que hay que asumir esta igualdad formal de armas y ver cómo la podemos aprovechar.

Otro problema: los reclamos cruzados. Me parece que sistemáticamente se sale a reclamar afuera cosas que sólo se pueden demandar adentro y se reclama adentro cuestiones que sólo se pueden reclamar afuera. Es obvio que hoy por hoy ya no es tan sencillo dividir lo que se puede reclamar adentro y afuera, pero lo que sí creo es que en este continuo hay también extremos y hay ciertas cuestiones en las que uno puede decir “esto lo puedo resolver en el ámbito local” o “esto se debe discutir en el ámbito internacional”. Y acá es donde veo una confusión enorme de roles. Me parece que muchas veces se pone a la comunidad internacional, alternativamente, en un lugar de árbitro o de “gran papá”. Esto me parece complicado. Si asumimos que hoy los Estados nacionales ya no deciden muchas cosas hay que asumir esa realidad y apuntar a las políticas transnacionales para ampliar el ámbito de decisión del Gobierno local. Inversamente, en aquellos casos en los que la responsabilidad es local no podemos aspirar a que “venga” la comunidad internacional a darle órdenes a nuestras autoridades.

Un par de ejemplos: cuando el CELS, dos semanas atrás, hizo una denuncia ante el Banco Mundial para que el Gobierno no recortara un programa social, hubo que detenerse a pensar cómo hacerlo. En este caso lo pensamos, lo discutimos y creemos que la decisión que tomamos es correcta; pero es necesario preguntarse en qué medida uno tiene que ir a pedirle al Banco Mundial que el Gobierno no recorte un programa de asistencia social. Teníamos un pretexto contractual y creo que la denuncia estuvo bien hecha, pero no debemos perder de vista qué es lo que le estamos pidiendo a cada uno de los actores. ¿Qué es lo que le estamos pidiendo a cada uno de los actores cuando, en el marco de un seminario sobre aplicación de los tratados en el ámbito interno, todo el mundo toma nota cuando uno de los expositores menciona que hay un relator sobre la independencia de los jueces en las Naciones Unidas y entonces se piensa en ir corriendo a este relator para solucionar los problemas de independencia judicial en la Argentina? Era un seminario en el que estábamos discutiendo cómo aprovechábamos los tratados en el ámbito interno y el público estaba integrado, fundamentalmente, por abogados de organizaciones no gubernamentales. Me parece que es una terrible confusión. Y creo que también es una terrible confusión cuando una funcionaria de Cancillería dice “informalmente”, al tener que responder el Estado argentino la denuncia, en el caso de los jubilados, a la Comisión Interamericana: “Yo creo que lo que hay que responder es: ‘Señores de la Comisión Interamericana, arréglense ustedes con sus vecinos del Banco Mundial y del Fondo Monetario, nosotros lo único que hicimos con el tema de los jubilados fue cumplir con las recomendaciones que ellos nos hicieron’”. Entonces, el punto es dónde está jugando cada uno de estos actores, dónde nos estamos poniendo nosotros, qué papel estamos haciendo jugar a cada uno de los otros.

Cuarta encrucijada: la incompatibilidad/compatibilidad de las agendas locales, regionales y universales. Me refiero a la incompatibilidad/compatibilidad, porque creo que en cada caso esto es difícil de determinar. Un ejemplo para mí paradigmático de la dificultad de determinar esta compatibilidad/incompatibili-

dad es la campaña internacional por la creación de una corte penal internacional. Todos los organismos internacionales de derechos humanos presionaron mucho por esto y a la mayoría de los organismos locales no les importaba nada. No nos importaba nada, pero hicimos mal en que no nos importara. Es un caso muy difícil. Nosotros teníamos una agenda local que nos tenía tapados hasta el cuello. Estábamos pensando en otras cosas y nos preguntamos qué nivel de prioridad presentaba esta cuestión para nosotros. A todo el mundo le parecía bien una corte pero no contábamos con recursos humanos para trabajar ni para impulsar una corte que no tenía ningún papel importante que cumplir en nuestro plan local en el corto o mediano plazo. Sin embargo, también creo que es miope de nuestra parte ignorar el establecimiento de una corte penal internacional. El punto es cómo juegan todas esas agendas, cómo hacemos para que esas agendas funcionen fluidamente.

Creo que no es sencillo y que el caso del tribunal penal internacional es muy claro en el sentido de que no siempre el interés de los países del Norte es distinto del de los países del Sur, porque en realidad una corte penal internacional es mucho más útil para los países del Sur que para los países del Norte. Entonces, los países del Norte empujan e impulsan una herramienta para los países del Sur, que a éstos no les interesa promover.

Un problema de incompatibilidad/compatibilidad de las agendas se da también en el tema de los derechos sociales mencionado por Kathryn Sikkink en su ponencia y estoy de acuerdo. Mientras que muchas de las organizaciones no gubernamentales locales empujaban el tema de los derechos sociales, a los internacionales no les interesaba de la misma manera. Me parece que el mismo problema lo tenemos también en relación con el Mercosur. El Mercosur no está en la agenda de la sociedad civil local por su limitadísima influencia en la coyuntura; sin embargo, regionalmente debería ser un aspecto prioritario en la relación de las organizaciones civiles de los países miembro. ¿Cómo hacemos para compatibilizar esas cosas? Uno piensa que trabajar actualmente en el Mercosur en una organización no gubernamental local no tiene mucho sentido, sin embargo parece obvio que hay que empezar ya a tallar en ese terreno. Esta es una preocupación común que tenemos con Jacqueline Pitanguy.

Y, específicamente, el tema de las redes. Me parece que en relación con las redes se puede hacer una clasificación: las redes con agenda propia y las redes sin agenda propia. Cuando se impulsa una red para trabajar sobre tal tema y nadie está trabajando sobre ese tema, entonces es un problema. Esas redes me generan cierto rechazo o desinterés. Por el contrario, las redes sin agenda propia son redes que surgen espontáneamente de las necesidades. Cuando nos juntamos con cualquier otra organización de derechos humanos de América latina hay muchas cuestiones que tenemos en común y nos encantaría armar una red para trabajar esos temas. A veces lo podemos hacer, y otras, no. Pero estoy seguro de que éstas son el tipo de redes que es necesario y beneficioso articular.

El último problema que quisiera plantear hoy es lo que denominaría la utilización perversa de las estructuras de oportunidad políticas, tanto nacionales como internacionales. Quiero traer un ejemplo relacionado con mi actividad como

abogado: los casos Girolodi y Bramajo. El caso Girolodi es un caso muy interesante en el que la Corte Suprema de Justicia dice que los tribunales nacionales deben seguir la jurisprudencia de la Corte Interamericana como guía para la aplicación de los tratados. De alguna manera, lo que la Corte Suprema sostiene es “Señores, lo que diga la Corte Interamericana para nosotros es vinculante”. Esta decisión es un enorme salto adelante y es una excelente utilización de esta estructura de oportunidad política, en palabras de Kathryn Sikkink. Ahora, poco tiempo después, en otro caso, el caso Bramajo, la Corte Suprema apela a la jurisprudencia de la Comisión Interamericana de derechos humanos para restringir derechos.

Es decir, lo que estaba más protegido en el derecho interno la Corte lo restringe utilizando la jurisprudencia de la Comisión Interamericana. Esto, desde el punto de vista legal, es un disparate; pero independientemente de la cuestión legal, lo que me parece que es interesante es cómo la Corte aprovecha una estructura internacional determinada para restringir derechos en el ámbito interno. A esto lo llamo una utilización perversa.

Creo que no se pueden sacar muchas conclusiones de estas paradojas o encrucijadas que planteo. En primer lugar, aspiro a hacer una llamada de atención a aquellas concepciones que consideran las estructuras internacionales como un talismán en el que encontraremos todas las respuestas y a aquellas otras que ponen allí todos sus miedos. En todo caso, creo que una implícita conclusión es que cada vez es más necesario y fundamental que empecemos a definir y a discutir muy seriamente lo que debe ser una política internacional de una organización local –y no solamente hacia fuera sino también en relación con cómo utilizamos esos elementos que nos da el afuera cuando queremos trabajar acá adentro.

COMENTARIO

Jacqueline Pitanguy

SOY DIRECTORA DE UNA ORGANIZACIÓN no gubernamental que se llama CEPIA, Ciudadanía, Estudios, Pesquisa, Informação e Ação, localizada en Río de Janeiro. Desde 1990 desarrollamos diversos proyectos, fundamentalmente en las áreas de salud y de violencia, y trabajamos bajo una perspectiva de género, en el marco de los derechos humanos.

La creciente transnacionalización de los procesos económicos, sociales y políticos y sus efectos simultáneos en diversos sectores de la sociedad constituyen una preocupación central de CEPIA, que considera que es urgente y necesario que organizaciones de la sociedad civil con agendas diferentes establezcan formas de diálogo y de colaboración, de modo de construir estrategias conjuntas frente a los grandes desafíos que afectan a todas las organizaciones no gubernamentales.

Por esta razón, desde 1997 CEPIA ejerce también la función de cosecretaría, junto con el Center for Health and Social Policy, del Foro de la Sociedad Civil en las Américas, sobre el cual ha hablado Axel Mundigo, y en cuyo marco se inserta esta relevante iniciativa de CEDES y CELS, a quienes agradezco la invitación a participar de esta reunión.

Concuerdo con los planteamientos de Martín Abregú, pero me gustaría discutir un poco sobre las clasificaciones propuestas por Kathryn Sikkink, relativas a las formas diversas de actuación de organizaciones de la sociedad civil a nivel transnacional. En primer lugar, quería agradecer a Kathryn Sikkink por traer cierto orden a nuestro quehacer y a nuestra vida cotidiana de activistas, porque no tenemos mucho tiempo para pensarla y situarla en marcos analíticos.

De hecho, muchas de nosotras y de los colegas que están aquí somos activistas y hemos actuado en movimientos sociales en las décadas de 1970 y de 1980, hemos incursionado en el gobierno cuando nuestros países iniciaron el proceso de redemocratización, y luego, en la década de 1990, nos transformamos en organizaciones no gubernamentales, con fuertes inserciones internacionales.

La presentación de Kathryn Sikkink aporta una cierta inteligibilidad a esa complejidad de nuestra vida cotidiana. A veces no la comprendemos porque nos hace falta una mirada más distante. Así que considero que su trabajo es muy interesante en ese sentido. Por otro lado, y partiendo justamente de la experiencia de vida, yo tengo una cierta dificultad en trabajar con esa separación que propone entre redes, coaliciones y lo que llama organizaciones en movimientos transnacionales.

Creo que para comprender esas articulaciones transnacionales en las cuales estamos inmersos, debemos buscar su inteligibilidad a partir de la dinámica de la acción política en la cual se insertan y en los objetivos para los cuales se establecen tales redes o movimientos. Es esta dinámica, resultante de la interacción entre metas e instrumentos de la acción política, y de los contextos políticos, sociales y económicos en que se inserta, la que nos permite captar la lógica organizacional (y formato) que toma una articulación nacional, regional o internacional. Depende de esta dinámica, lo que esa red puede actuar como articulación y viceversa. Dentro de nuestra acción política, a veces trazamos con claridad estrategias dentro de las cuales optamos por actuar como red o coalición.

Sin embargo, frecuentemente, no anticipamos el ritmo y la forma de nuestra articulación sino que respondemos a una conyuntura en la cual intervienen variables y otras fuerzas sociales que escapan a nuestro control y determinan, en gran parte, los ritmos y las formas posibles de nuestra actuación. En realidad, dada la gran flexibilidad requerida de los actores que, como nosotros, actúan en escenarios internacionales, es difícil separar las redes, las coaliciones y los movimientos.

Entonces, creo que estos conceptos son interesantes, corresponden a entidades concretas que, incluso, se autodenominan de este modo, pero deben ser comprendidos como instrumentos de interlocución política entre diversos actores, por lo tanto, y flexibles en su forma. Su objetivo fundamental es maximizar la participación (del movimiento, red o coalición) en esta interlocución.

Voy a tomar, un ejemplo que Kathryn Sikkink menciona, que es el de la campaña *Women's Rights are Human Rights*, que yo viví muy de cerca porque acompañé a la formación del Center for Women's Global Leadership, que es un centro que se creó en 1989, dentro de la Universidad de Rutgers. Creo que el Center tiene un carácter híbrido, está dentro de la Universidad pero recibe recursos como lo hacen las organizaciones no gubernamentales. Esta institución va a ser, en cierta forma, el núcleo de esta campaña internacional, pero yo no diría que esta campaña crea una coalición. La acción política está centrada en este núcleo, desde donde, a través de un gran trabajo de militancia de las personas que lo componen, como Charlotte Bunch y las demás integrantes del Center, esta acción política se irradia mundialmente como campaña. Y cabe decir, ahí se forma la corriente inicial que desarrolló una de las campañas más importantes, yo diría, de este fin de siglo, y que culminó en Viena, en 1993, en la Conferencia Internacional de Derechos Humanos. Después de la campaña internacional que recogió firmas para el reconocimiento de los derechos de las mujeres como derechos humanos, se establece un núcleo estructurado que conduce los trabajos políticos relativos a la difusión de esta petición. Utilizada como instrumento político, esta campaña tiene su gran *momentum* en Viena, donde el Center organiza el Tribunal de Crímenes contra las Mujeres. Creo que este Tribunal va a actuar de la forma que Kathryn Sikkink atribuye a lo que denomina movimientos, que utilizan recursos para producir un gran impacto y, así, llamar la atención sobre sus demandas (me refiero al peso del efecto visual del Tribunal).

Lo que quiero decir es que la acción política transnacional utiliza redes, coali-

ciones, movimientos sociales, pero a mi entender, no es ni red ni coalición, ni movimiento transnacional, o es un poco de cada una de estos.

En otras experiencias también observamos cómo en la dinámica de la acción política se construyen redes, y después núcleos, a veces coaliciones, con el objetivo de sostener redes. Así que creo que si partimos de las características del escenario político —objetivos, estrategias, actores, peso relativo de los intereses y de las fuerzas en juego— comprenderemos por qué la acción política se configuró en aquel momento de determinada forma, por qué los actores en aquel momento actuaban en redes y, en otro, estos mismos actores actúan en coaliciones o participan de un modo más individual.

Esto nos conduce a la cuestión que plantea inicialmente de por qué emergen las redes, coaliciones internacionales y en qué circunstancias son efectivas. O sea, la efectividad es la que va a responder, en cierto modo, por qué surgen así o se transforman.

A partir de la experiencia que nosotras, los movimientos de mujeres hemos tenido en estas conferencias internacionales de la ONU, de esta década, me gustaría llamar la atención para una acción política bastante particular, en el sentido de que se podría tal vez llamar *trabajo doméstico a nivel internacional o, más bien, en un suelo internacional*.

De hecho, los avances más importantes de esas conferencias de las Naciones Unidas que tuvieron lugar en la década de 1990 y que produjeron algunos efectos concretos en políticas nacionales, ocurrieron por el trabajo de actores políticos de la sociedad civil, dentro de las delegaciones de sus propios países. Así, por ejemplo en 1994, en la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo, en El Cairo, cuando se avanzó en temas fundamentales de salud sexual y reproductiva, desarrollamos un intenso trabajo de *advocacy* junto con la delegación oficial de Brasil; nosotras, brasileñas que estábamos dentro o fuera de la delegación, trabajamos desde afuera en articulación con redes y coaliciones internacionales de organizaciones no gubernamentales. El trabajo era, sin embargo, dirigido, en primer lugar, a nuestros connacionales, brasileñas hablando con representantes del gobierno de Brasil, peruanas con representantes del Perú, etcétera. Eso era lo primordial, aunque sin duda también hicimos un trabajo de *advocacy* con delegaciones de otros países.¹

Esa es una forma de trabajo político, que no sé cómo nombrar, pero que es fundamental y que sólo ocurre en momentos precisos, relacionados con grandes conferencias internacionales. Yo diría que es un tipo de acción política con efectos domésticos que se desarrolla en escenarios internacionales. Las estrategias utilizadas en este “trabajo doméstico” se tejen de forma transnacional, son discutidas en redes y articulaciones transnacionales. Creo que es difícil para nosotros clasificar estas experiencias, estos procesos en curso y en los cuales somos protagonistas. Falta también a las ciencias sociales un mayor investimento intelectual en la teorización de estos fenómenos. No es fácil nombrar una experiencia de acción política tan próxima y flexible...

Creo que es urgente y necesario el esfuerzo de comprender, de nombrar y de buscar una inteligibilidad a estas experiencias y, en este sentido la ponencia de

Kathryn Sikkink es muy importante porque procura nombrar la acción política internacional de la sociedad civil en la década de 1990. Esta es una acción de inmensa importancia y de grandes alcances, y buscar su inteligibilidad nos ayuda a comprender la lógica de la articulación de organizaciones de la sociedad civil con otros actores, como fundaciones, agencias internacionales y gobiernos.

Bourdieu² ofrece un aporte interesante a esta temática con su concepto de *campo*. Si pensamos el *campo* como un espacio que se conforma por las confrontaciones, las tensiones, y las alianzas que establecen los diferentes actores en la disputa por el dominio o la hegemonía, nosotros podemos percibirnos como actores (en redes, coaliciones, movimientos, delegaciones) que desempeñan un papel en la configuración del *campo* de los derechos humanos, de la salud reproductiva, de los derechos sociales, en fin, en el concepto mismo de ciudadanía.

La otra cuestión que me gustaría destacar también, es que en esos momentos de acción transnacional la separación entre la sociedad civil y el gobierno o más bien los órganos gubernamentales, no es tan rígida ni es tan nítida, en el sentido de que con la redemocratización, en diversos países de América latina, la sociedad civil no tiene más el monopolio del lenguaje de los derechos humanos. El hecho de que en nuestros gobiernos existan algunos órganos y comisiones orientados a esta cuestión no significa que haya coincidencia en las agendas gubernamentales y de la sociedad civil. Sin embargo, hay sí la presencia de nuevos y poderosos actores, que actúan en la reconfiguración del campo de los derechos humanos.

Es así posible, y en ciertas circunstancias necesaria, una interlocución entre determinados órganos del Estado y organizaciones de la sociedad civil. Estas interlocuciones pueden producir un aumento de tensiones, delinear fronteras o llevar a que se establezcan alianzas en algunos puntos, incluso, fortaleciendo algunos órganos del gobierno frente a otros. En realidad, al establecer una estrategia de advocacy, es necesario pensar en el gobierno con más porosidad y no como estructuras rígidas, monolíticas e impermeables.

Quisiera, finalmente, comentar una cuestión que Martín Abregú planteó cuando preguntó qué papel desempeñan los países y/o organizaciones del Norte en nuestro proceso de legitimación aquí, considerando el desequilibrio entre Norte y Sur, el dominio de los Estados Unidos y Europa. Seguramente, la relación es desigual y los países, así como las organizaciones del Norte, con más recursos y poder, tienen gran influencia en esta legitimación. Pero quisiera destacar que, actualmente, hay también un proceso recíproco. Cada vez más, las organizaciones del Norte necesitan estar legitimadas por sus lazos con nuestros países. Nosotros, en el Sur, tenemos que reconocer nuestra importancia de actores políticos en estos movimientos transnacionales. En lo que respecta a los derechos humanos, el medio ambiente, los derechos de las mujeres, la violencia doméstica, la salud reproductiva y sexual, hay un aporte fundamental del Sur.

Finalmente, un punto, que me gustaría destacar es la necesidad de establecer una diferenciación entre los actores, ya sea que pertenezcan a una misma categoría más amplia, de un tipo de gobierno o instituciones internacionales, según

el tipo de órgano a que pertenecen, diferenciando las más “duras” de otras cuyas puertas se abren con mayor facilidad a la sociedad civil.

El trabajo político es más complejo actualmente porque en países como la Argentina o Brasil ya no actuamos con gobiernos cuyas instituciones se rigen por el principio del Estado autoritario. Nuestra identidad ya no se construye únicamente por oposición, como en los períodos de la dictadura militar cuando teníamos el monopolio del discurso de los derechos humanos y la justicia social, por ejemplo.

Nuestra identidad se construye hoy, sobre todo, por nuestra capacidad de tejer lazos y redes de solidaridad entre nosotros, y de establecer el diálogo con los sectores gubernamentales, sin cooptación pero buscando puentes para que algunas de nuestras propuestas sean traducidas en leyes y políticas públicas a nivel nacional. Y también por nuestra capacidad de trazar estrategias conjuntas y de buscar formas de articulación nacionales e internacionales para enfrentar los grandes desafíos de la transnacionalización del poder económico y político.

Citas

1. A lo largo del proceso preparatorio de la Conferencia de El Cairo, hubo una impresionante movilización de mujeres, a nivel nacional e internacional. En Brasil, por ejemplo, se realizó en 1993 un gran encuentro en el Congreso Nacional, donde se redactó la Carta de Brasilia, con demandas y propuestas relativas a la posición que el gobierno debía asumir en la futura conferencia. En enero de 1994, en Río de Janeiro, CEPIA y el IWHC, International Women's Health Coalition, actuaron como secretaría de una gran conferencia internacional, en la que mujeres de ochenta y nueve países redactaron un documento de consenso con sus propuestas para la Conferencia de El Cairo.
2. Bourdieu, Pierre, *A Economia das Trocas Simbólicas*, Perspectiva, San Pablo, 1982.

TRABAJO Y COMENTARIOS

El Código de Convivencia Urbana

Sofía Tiscornia

María José Sarrabayrouse Oliveira

Comentaristas

Flavio Rapisardi

Eduardo Jozami

EL CÓDIGO DE CONVIVENCIA URBANA¹

Sofía Tiscornia

María José Sarrabayrouse Oliveira

INTRODUCCIÓN

La derogación de los edictos contravencionales de policía ha sido el resultado de una lucha sostenida durante años por organismos de derechos humanos y asociaciones civiles, para reducir el poder discrecional de la policía en las detenciones. Sin lugar a dudas, el traspaso de estas facultades al ámbito de la Justicia significó un triunfo en el campo de los derechos civiles y en el intento de democratización de las instituciones de seguridad.

Si bien no se trata de la implementación de un mecanismo alternativo de resolución de conflictos, también es cierto que el Código de Convivencia Urbana y la Justicia contravencional concomitante tuvieron en el “espíritu” de su creación el objetivo de presentarse como una propuesta que regulase el accionar de la fuerza policial y que operase favoreciendo la ampliación de los derechos de los ciudadanos y, en este sentido, podría decirse que era una propuesta que intentaba diferenciarse de las estructuras burocráticas del aparato de Justicia nacional. La creación de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires presentó por unos meses la ilusión fundacional de ciertos sectores del derecho y de la política de dar a luz un espacio sostenido en valores democráticos y garantistas, como no había existido hasta la fecha.²

Una forma de pensar este proceso –que va desde la eliminación de los edictos policiales hasta la puesta en funcionamiento de la Justicia contravencional incorporando las sucesivas modificaciones al Código de Convivencia Urbana–, es usar una metáfora usada por Stanley Cohen (1985) en su obra *Visiones de control social*. En ese trabajo, el autor tiene como objetivo realizar un análisis crítico de los proyectos alternativos de tratamiento de las conductas desviadas y de la delincuencia, de la implementación de los controles comunitarios y del desarrollo de nuevas formas de intervención, fenómenos que surgieron a fines de la década de 1960. Para ello utiliza una sugerente metáfora mediante la cual representa al control social como una gran red. Según la imagen de Cohen, esta red es arrojada al mar por una cantidad de pescadores, que trabajan de acuerdo con prácticas, normas y rutinas establecidas, están sometidos a una autoridad superior (inserta en una pirámide jerárquica, en nuestro caso) y tienen ideas particulares acerca de lo que están haciendo. El mar es la sociedad. Los peces, los clientes del sistema.

Tomando prestada esta metáfora ictícola, es posible repensar el proceso en

análisis desde una perspectiva que conduce a la enunciación de una cantidad de preguntas que son utilizadas por Cohen, y que se reformularán para una mejor adecuación a la problemática.

Cuestiones de cantidad: tamaño, capacidad, objetivo, alcance, densidad, intensidad. ¿Qué ancho tienen las redes? ¿Se extienden a nuevos espacios o se contraen? Los cambios que se producen en esta parte del sistema penal, ¿cómo afectan a otros sectores: policía, fundamentalmente? ¿Cuán grandes son sus agujeros? ¿Los peces que se pescan, son los mismos de siempre, son otros, son menos o son más?

Cuestiones de identidad: ¿se puede observar claramente la existencia de la nueva red? ¿Está siempre visible o está camuflada? ¿Quién la maneja (funcionarios judiciales, funcionarios policiales)? ¿Quiénes se incorporan (organizaciones de derechos humanos, de vecinos, de prostitutas y travestis)?

Cuestiones de oleaje: ¿cuáles son los efectos sobre el resto del mar (la sociedad)? ¿Se ven afectadas otras criaturas? ¿Qué recepción tuvo en los dueños de las redes anteriores (policía)? ¿Qué repercusión tuvo sobre los barcos pesqueros de mayor calado (Justicia nacional, pero también “vigilantismo” vecinal)?

En síntesis, si hablamos de tamaño, de cantidad y de densidad no estamos hablando de otra cosa que de *espacio*. Es así que, recurriendo una vez más a Cohen, parece sugerente pensar que la Justicia contravencional y su ejercicio ocupa, al tiempo que produce, espacios. Por un lado, un espacio *real-institucional* constituido por edificios, oficinas, funcionarios, clientes; por otro, un espacio *social*, conformado por relaciones de poder, por discursos –de funcionarios, de los medios, de la calle y de expertos– y por pugnas por los límites de definición de lo público y de lo privado.

De esta manera, indagando sobre la forma en que se va construyendo el espacio real-institucional, es posible visualizar de qué manera diversos sectores pertenecientes al sistema penal, a los gobiernos nacional y municipal, y a múltiples organizaciones civiles y de derechos humanos, han intervenido e intervienen en el proceso de creación de la nueva Justicia, y en el proceso de ampliación o de reducción de la clientela de esta justicia. A su vez, el empotramiento del espacio social sobre el espacio real-institucional predica acerca de las formas en que este nuevo ámbito se ha ido constituyendo como una arena de conflicto en la cual interactúan agentes alineados de acuerdo con ideas e intereses diversos y en la que se enfrentan y/o se amoldan a formas nuevas y tradicionales de “hacer política”.

BREVE HISTORIA DE LA CREACIÓN DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES Y DE SU HIJA, LA JUSTICIA CONTRAVENCIONAL

En agosto de 1994 se llevó a cabo en la Argentina la reforma de la Constitución Nacional. La nueva Carta Magna estableció, entre otras medidas, que la ciudad de Buenos Aires constituiría un Estado autónomo. En el artículo 129 de

la Constitución Nacional se establece que “la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.

Si bien quienes propulsaban el tema de la autonomía –el Frente Grande y la Unión Cívica Radical– constituían la minoría, las mayorías se vieron modificadas, en la medida en que algunos constituyentes peronistas de la ciudad de Buenos Aires apoyaron la reforma.³ En este sentido, la oposición más abierta no se planteó tanto desde el Partido Justicialista como desde aquellos sectores peronistas que pertenecían a la provincia de Buenos Aires.

Como se expuso en el párrafo anterior, la norma constitucional otorga una jurisdicción plena a la ciudad autónoma. Este hecho se traduce en que la nueva ciudad Estado debe tener un Poder Judicial propio,⁴ con todas sus funciones y dependencias. Sin embargo, mediante la posterior sanción de dos leyes encargadas de regular la autonomía de la ciudad,⁵ se estableció que la única Justicia que tendría la ciudad de Buenos Aires sería la Justicia contencioso administrativa⁶ y la Justicia contravencional. Los fueros civil, penal, laboral, etcétera, seguirían perteneciendo al ámbito de la Nación. En otras palabras, de acuerdo con estas leyes la idea primigenia de los impulsores de la autonomía, de traspasar la Justicia nacional al ámbito de la ciudad no se produciría, y sólo se crearían los juzgados contencioso-administrativos y los contravencionales (CELS 1996: 82).

Durante la elaboración de la Constitución (1995) que actualmente rige la ciudad de Buenos Aires, la convención constituyente –en un acto de autonomía– creó una Justicia propia y redactó normas transitorias para el traspaso de la Justicia nacional. De acuerdo con este nuevo esquema, el flamante Poder Judicial de la ciudad contemplaría la existencia de un Consejo de la Magistratura, de un Tribunal Superior –con funciones constitucionales– y de un Ministerio Público.

Paralelamente, una cláusula transitoria de la Constitución de la ciudad estableció que dentro de los tres primeros meses de funcionamiento de la Legislatura se debería dictar un código contravencional, de no ser así los edictos quedarían derogados automáticamente y desaparecerían las contravenciones de la estructura punitiva.

EDICTOS Y CONTRAVENCIONES

La facultad policial de efectuar detenciones en virtud de faltas contravencionales era un importante medio de control de la población por esa fuerza, relacionado directamente con “un modo sistemático de ejercicio del poder y con una concepción del control y de la ‘seguridad’ violatoria de los derechos humanos y civiles” (CELS, Palmieri, 1996: 20). En los casos de detención por edictos policiales, la agencia policial era la encargada tanto de la detención, como de la producción de prueba, acusación y juzgamiento por la falta cometida. Las prohibiciones o mandatos contenidos en los Edictos Policiales y en el Reglamento de Procedimientos en Materia Contravencional de la Capital Federal, que eran sumamente abiertos en su redacción, carecían en general de descripciones de las

acciones prohibidas y presentaban, por el contrario, un meticuloso retrato del autor del hecho contravencional y de las condiciones de vida de las personas, centrándose en cuestiones como la vagancia, la mendicidad y la prostitución (CELS, 1994: 82). De esta manera, los edictos policiales constituían una clara política de control selectiva y arbitraria, en manos de la agencia policial (CELS, Palmieri, 1996: 25; Tiscornia, 1997) y, a su vez, servían para el cumplimiento de funciones burocráticas, en tanto permitían demostrar una permanente actividad policial mediante la constante detención de personas.

Desde la muerte del joven Walter Bulacio en manos de la policía en 1991, estas atribuciones ejercidas con discrecionalidad por la agencia policial –lo mismo que las detenciones por averiguación de identidad– han sido fuertemente cuestionadas desde diferentes sectores de la sociedad civil, como organismos de derechos humanos y organismos no gubernamentales.⁷

Con la creación del Estado autónomo de la Ciudad de Buenos Aires, esta discusión, de larga data en los organismos de derecho humanos y en las asociaciones civiles, fue apartada de la órbita del Congreso Nacional y la tarea de dictar las normas en materia contravencional pasó a la Legislatura de la ciudad. En el artículo “garantías judiciales” de la Constitución de la ciudad se pone de manifiesto que los edictos –tal cual existían– no podían seguir operando. Uno de los elementos centrales que se utilizó para alegar la inconstitucionalidad de estas normas de baja jerarquía es que no puede hablarse de estado peligroso si no existe delito, en otras palabras, se estaba cuestionando la detención por “portación de cara”. Gran parte de la discusión sobre la regulación de los edictos y contravenciones se centró en determinar si el poder que le otorgaba a la policía el control de los mismos radicaba en la facultad de condenar o en la de detener. En función de esta disputa –y como un logro de la segunda posición– se hizo constar en las garantías que no puede existir detención por faltas contravencionales, lo que generó una fuerte reacción de uno de los principales actores del drama, la agencia policial. Tal como señala Gastón Chillier (1998: 11): “Durante la vigencia de la estatuyente, la Policía Federal ejerció diversos mecanismos de presión con el fin de impedir la pérdida de la facultad de detener personas por edictos o contravenciones. Una nota publicada en el diario *La Nación*, del 8 de septiembre de 1996, titulada ‘Presiones que dan frutos’, cita una fuente policial de jerarquía que explica los motivos por los cuales la autoridad policial no ve con buenos ojos quedarse sin los edictos, porque los consideran ‘una excelente herramienta para la prevención’. ‘Es la única arma que tenemos en la calle para enfrentarnos de igual a igual con los que roban [...] Si no usamos la excusa de los edictos o la averiguación de antecedentes ¿cómo interrogamos a los sospechosos?’”.

EL TRASPASO Y LA CREACIÓN DE LA “NUEVA JUSTICIA”

La Justicia contravencional tuvo dos argumentos centrales sobre los que se apoyaron los propulsores de su creación. Por un lado, la implementación de un aparato judicial que quitase de manos de la policía la facultad discrecional de

realizar detenciones por la comisión de edictos; por otro, la posibilidad de crear una Justicia garantista y democrática, “apartada” de la muy impopular y criticada –sobre todo en los últimos años– Justicia nacional.

Estos dos argumentos permiten distinguir diferentes actores. Por un lado, los legisladores, las organizaciones de derechos humanos y civiles, y las agrupaciones vecinales, que discuten el tema de los edictos y el Código de Convivencia Urbana; por otro, los distintos sectores de la Justicia, que litigan sobre la cuestión de su democratización y las posibilidades de traspaso.

LOS LEGISLADORES, LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y CIVILES, LOS “VECINOS” Y EL CÓDIGO DE CONVIVENCIA URBANA DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Ante la inminente eliminación de los edictos, el 9 de marzo de 1998 la Legislatura porteña llamó a una sesión legislativa para la discusión y posterior sanción de un Código de Convivencia Urbana para la Ciudad de Buenos Aires. En palabras de los propios legisladores porteños, se redactó un Código de Convivencia Urbana que no tuvo el debate en la sociedad que hubiese sido necesario, pero el riesgo de que se produjese un vacío legal en la ciudad de Buenos Aires –argumento utilizado como caballito de batalla por legisladores de la oposición⁸ y por la Policía Federal–, hizo que el 9 de marzo se lo aprobase, pero desde su origen estaba destinado a ser modificado.

Más allá de estos cuestionamientos y dificultades, la sanción del Código de Convivencia Urbana fue planteada como un momento fundacional en la historia de la ciudad de Buenos Aires, “un paso histórico en la consolidación del derecho de la gente frente a los que detentan el poder”, en síntesis, un triunfo en la lucha por los derechos civiles. En este primer momento de la discusión, la derogación de los edictos hizo las veces de factor aglutinante de las diferentes posturas de los representantes legislativos. Así, la sanción del Código de Convivencia Urbana fue por votación unánime, a pesar de que tanto en los medios de comunicación como en las discusiones puntuales sobre cada uno de los artículos que conformaban la nueva normativa comenzaban a hacerse visibles las fisuras que llevarían a las reformas del 2 de julio de 1998 y del 5 de marzo de 1999.

En un primer momento, que culmina con la sanción del Código de Convivencia Urbana, los actores que aparecen claramente identificados eran:

1. Los organismos de derechos humanos y civiles y las asociaciones de travestis y de trabajadoras del sexo, que apoyaban la redacción de un código respetuoso de los derechos y las garantías de todos los ciudadanos.
2. La Policía Federal que continuaba defendiendo su facultad de detención por edictos y apelaba a la ciudadanía y a las autoridades de gobierno, sosteniendo que con las modificaciones le habían “atado las manos”.
3. El gobierno de la ciudad, que había presentado su propio proyecto,⁹ rechazado por los dos sectores mencionados anteriormente.

Sin embargo, el carácter democrático de la norma no garantizaba, como señala Gastón Chillier (1998: 17), la democratización de las prácticas policiales institucionalizadas ni tampoco la mirada tolerante de vastos sectores de la sociedad, atravesados por un siglo de dispositivos de control policiales autoritarios y secretos (cf. Tiscornia, 1997).

En poco tiempo una polémica confusa, profunda y básicamente violenta se instauró en la arena pública. En ella, los legisladores de los distintos partidos –sin llegar a constituirse como una cuarta posición– se movieron al ritmo de las presiones ejercidas por uno u otro sector. Será recién en la primera reforma (julio de 1998) que los vecinos, organizados por barrios, aparecerán como claros actores del “drama de la convivencia”.

DE LA CONVIVENCIA A LA VIOLENCIA: LA PROGRESIVA OCLUSIÓN DE LOS ESPACIOS DE DEBATE Y LA PARTICIPACIÓN, Y LA APARICIÓN DE LA “RAZÓN DE ESTADO”

A escasos cuatro meses de su aprobación, el nuevo Código de Convivencia Urbana sufrió la primera reforma. A ella se llegó como consecuencia de violentas disputas acerca de la necesaria prohibición o no de la prostitución callejera. Con la presentación de los “vecinos” como un nuevo actor que entra en la arena de disputa, la discusión fue sufriendo una suerte de transformación que convirtió el tema de la discusión pública en una cuestión de “moral”. La exhibición de la prostitución callejera fue objeto de atención de la política y de los medios de comunicación. Esto tuvo por resultado una campaña sostenida en contra del Código de Convivencia Urbana por no haber contemplado la prohibición del ejercicio de la prostitución.

La sesión del 2 de julio –así como las discusiones previas– fueron delineando, a grandes rasgos, dos amplios ejes argumentales que pueden caracterizarse como “morales” vs. “progresistas”.¹⁰ Los primeros giraban en torno a ideas clave, tales como la familia, la religión, los niños y el orden. Por otro lado, los argumentos “progresistas” hacían referencia a ideas tales como la tolerancia, las garantías, los derechos y la solidaridad. La sesión concluyó con la incorporación, entre otras figuras, del artículo 71 “alteración de la tranquilidad pública”. No penalizó la oferta sexual ni reglamentó el ejercicio de la prostitución. Ésta sería objeto de sanción sólo cuando alterara la tranquilidad pública. El clima de enfrentamientos en que se desarrolló la sesión prefiguró la corta vida del artículo incorporado.¹¹

A los actores anteriormente citados, se sumaban ahora otros nuevos. La mayoría de ellos provenía de agrupaciones vecinales –principalmente de los barrios de Palermo, Saavedra, Flores y Constitución– nucleadas tanto desde los Centros de Gestión y Participación promovidos por el gobierno de la ciudad, como desde agrupamientos independientes y también aquellos promovidos por las tradicionales cooperadoras policiales.¹²

En un clima de creciente intolerancia, en el que el debate sobre la “moralidad” del Código de Convivencia Urbana se contaminaba rápidamente con el debate sobre la creciente “inseguridad” que la derogación de los viejos edictos pro-

vocaba, se llegó a la siguiente reforma. Con un nuevo y definitivo actor social: el gobierno nacional en el contexto de la disputa electoral.

La reforma del Código de Convivencia sancionada el 5 de marzo de 1999, contempló la penalización tanto de la prostitución callejera como de su clientela.¹³ El nuevo artículo –que fue consensuado entre los distintos bloques– establece la sanción de aquellos que ofrezcan o demanden “para sí u otras personas servicios sexuales en los espacios públicos”. Las penas a esta contravención varían entre trabajos comunitarios y multas (con un mínimo de \$ 20 y un máximo de \$ 500 por día de sanción), ya que la posibilidad de penalizar a los infractores con penas de hasta treinta días de arresto fue desechada por falta de consenso.

De acuerdo con los relatos tanto de los actores como de los medios de prensa, las autoridades del bloque de la Alianza intentaron convencer a los legisladores rebeldes de su bancada pero fracasaron y, por ello, debieron negociar con sus pares opositores. En los días previos a la votación, la Alianza había elaborado un borrador de proyecto lo suficientemente ambiguo como para que se permitiera la existencia de zonas rojas sin llegar a penalizar por completo la prostitución. Así, se especificarían los sitios en los que se prohibía la prostitución callejera: “En el frente o proximidades de viviendas, establecimientos educativos, templos, cementerios, paseos públicos y lugares donde se estén desarrollando actividades comerciales y culturales”. Sin embargo, al no contar con los votos suficientes que respaldasen la reforma dentro de la propia Alianza y tener que recurrir a los votos de otros bloques, se debió “consensuar” una modificación que directamente penalizase la prostitución, dejando de lado cualquier posibilidad de instalación de zonas rojas.

La sesión empezó dos horas y media más tarde de lo previsto (estaba anunciada para las 11) y –a diferencia de la sesión del 2 de julio– prácticamente no hubo público. Sólo algunos vecinos “morales” pudieron entrar –aunque sin carteles o pancartas– y no se permitió el ingreso de ningún travesti ni prostituta.

El resultado de la votación se repartió del siguiente modo:

A favor: 43

En contra: 4¹⁴

Abstenciones: 11

De esta manera, el artículo sancionado satisfizo con creces el pedido y la propuesta que el año último había enviado a la Legislatura el Jefe de gobierno porteño, en la que había solicitado que se penalizara ofrecer o requerir para sí u otra persona, en lugares públicos, servicios sexuales.

Podría decirse que la historia de lo que finalmente culminó en esta última reforma comenzó el 2 de julio de 1998, pero la decisión política de reformar el Código de Convivencia recién se tomó en febrero de 1999, cuando el presidente de la Nación, Carlos Menem, comenzó a castigar públicamente al Jefe de gobierno y candidato presidencial de la Alianza, Fernando De la Rúa, aduciendo que el gobierno de la ciudad de Buenos Aires permitía que “las mujeres comercializaran sus cuerpos en todas partes”.

La reforma quedó, así, como el fruto no sólo de las quejas y movilizaciones de los vecinos morales¹⁵ a lo largo del año último, sino como producto de un tema fundamentalmente electoral. El tema de la prostitución en las calles de Buenos Aires fue visto por los operadores de la Alianza como un costo político alto para el candidato de ese partido. “En un año de elecciones, el presidente Carlos Menem aprovechó cada oportunidad que tuvo a mano para pegarle al candidato presidencial de la Alianza. Y uno de los flancos que escogió es, justamente, el Código de Convivencia” (diario *Clarín*, 4 de marzo de 1999).

En esta misma línea de estrategia política, días antes de la sesión, Carlos Menem amenazó con “reimplantar los edictos policiales en la ciudad de Buenos Aires para sustituir el mamarracho del Código” (diario *Clarín*, 4 de marzo de 1999). Al día siguiente, el Poder Ejecutivo Nacional presentó el decreto N° 150 que “confusamente” se difundió como si fuera el retorno de los edictos policiales a la Capital de Buenos Aires, y que según el ministro de Justicia, Granillo Ocampo, simplemente era “un texto ordenado de las facultades que tiene la policía” (diario *Clarín*, 4 de marzo de 1999) o, en otros términos, de la regulación de las facultades que tiene la policía para detener por averiguación de identidad.

Así, en ningún momento se pensó esta problemática, que surgió con la derogación de los edictos como un problema de convivencia –tal el nombre del código– entre ciudadanos, sino como una clara y evidente disputa entre agencias, funcionarios y legisladores. Así lo expresó patéticamente el legislador Sbar:

[...] nos llevan de manera apresurada, de manera veloz, al conflicto y a la colisión, al choque entre competencias; y creo –lo digo con gran congoja, con sincero pesar y lamento– que aun cuando esto traiga consecuencias para muchas personas, aun cuando se vaya a convertir a muchas personas que ejercen una actividad lícita, en víctimas de una norma, aun cuando dicha norma sea de dudosa constitucionalidad, *la misión más sagrada de esta Legislatura en el día de hoy, la razón de Estado*, es evitar ese conflicto constitucional, ese choque de competencias que es el riesgo mayor al que nos están impulsando, el abismo al que nos quieren empujar [destacado nuestro].

Resumiendo, podría decirse que –si seguimos la línea de la “evolución” de las posturas de los legisladores porteños– lo que empezó siendo una *discusión política estructural*, donde lo que se discutía era la subordinación de la policía al aparato de Justicia así como el lugar de los ciudadanos con respecto a las instituciones, terminó como una *discusión político coyuntural*, en la que el eje de discusión se trasladó hacia un hecho particular: las elecciones presidenciales. Previamente se había pasado por una discusión que hizo las veces de puente entre ambos “extremos”, la *discusión moral*, que determinaba qué era lo bueno y lo malo, lo honesto y lo deshonesto y mediante la que se había establecido una línea de asociación que comenzaba en la prostitución, continuaba con las drogas y finalizaba con la delincuencia. Registro del discurso que actuó como el termómetro que permitía medir las ventajas y los costos electorales que esta reforma podía traer.

Como dijo el copresidente de la Alianza, Abel Fatale, refiriéndose a la pena-

lización de la prostitución, “aunque suene pacato es lo que la sociedad nos estaba demandando [...] tampoco podíamos permitir que Menem hiciera campaña electoral con este tema” (diario *Clarín*, 4 de marzo de 1999). En la misma línea, Gabriela González Gass sostuvo que “necesitábamos este tema del debate político. No queríamos que la cuestión de la prostitución quedara en manos del menemismo” (diario *Clarín*, 4 de marzo de 1999). Entonces, decidieron ganarle de mano y penalizarla ellos mismos.

¿ESPACIOS DE DEMOCRATIZACIÓN? EL PROCEDIMIENTO CONTRAVENCIONAL: LA LETRA DE LA LEY Y LOS LÍMITES DE SU ACCIÓN

La estructura de la Justicia contravencional está conformada por cuatro juzgados, siete defensorías y doce fiscalías. Tanto las fiscalías como las defensorías, están integradas –hasta el momento– por un titular –fiscal o defensor– y un secretario. Las fiscalías funcionan con turnos semanales, que comienzan los días miércoles al mediodía y finalizan el miércoles siguiente. Cada vez que un fiscal está de turno opera sobre toda la ciudad de Buenos Aires y no sobre una zona específica, como ocurría con anterioridad.

De acuerdo con lo referido por distintos funcionarios, en un turno ingresan alrededor de 400 causas y el tiempo legal con el que cuentan los fiscales para instruir esas causas es de sesenta días hábiles. Por las características procesales del código contravencional,¹⁶ el fiscal es el funcionario encargado de llevar a cabo la instrucción, es la única persona habilitada por la ley para tomar cualquier clase de medidas. El juez, en este tipo de procedimientos, actúa fundamentalmente como un juez de garantías del imputado. La instrucción está, exclusivamente, en manos del fiscal, quien va a determinar los tiempos y las medidas probatorias que se van a tomar y con las que posteriormente se va a sustentar –o no– una acusación para luego pedir –o no– la elevación a juicio. Por otra parte, el procedimiento es oral, es decir que el juicio se realiza en una audiencia oral, donde se exponen la declaración de la persona a la que se le imputa una contravención determinada, las declaraciones de los testigos, las preguntas del fiscal y del defensor, los alegatos del fiscal y el defensor y, finalmente, la sentencia.

El tiempo con el que cuentan para instruir una causa es de seis meses, es decir que al cumplirse ese plazo sin una sentencia firme la causa prescribe, o sea que esa persona ya no podrá ser juzgada por la comisión de esa acción. La única causa por la cual se puede interrumpir la prescripción es la no comparecencia injustificada (no presentarse al juzgado) del contraventor a la audiencia del juicio oral.

Uno de los objetivos de este procedimiento judicial es la velocidad. Se trata de acciones ilegales menores, con lo cual se aspira a una resolución pronta y económica. De acuerdo con los primeros datos estadísticos elaborados por la Justicia contravencional, la mayor cantidad de actas labradas por la policía correspondía a las siguientes contravenciones: obstrucción vía pública, patoterismo, pelea, portación de arma, desorden y suministro de alcohol a menores. Cuando en marzo de 1998 se sancionó el artículo 71 (alteración de la tranquili-

dad pública), vinculado a la prostitución, pasó a ocupar un claro primer lugar en el ranking contravencional.

LOS ACTORES EN EL ESCENARIO: LOS PRIMEROS FUNCIONARIOS CONTRAVENCIONALES

La vertiginosidad con la que debió implementarse la Justicia contravencional, una vez derogados los edictos policiales en marzo de 1998, hizo que se tuviese que aprovechar el único aparato burocrático existente en el ámbito de la ciudad de Buenos Aires que podía ser de utilidad para tal fin, aunque sea en forma transitoria: la justicia de faltas. La justicia de faltas era un aparato burocrático que se encontraba en el ámbito administrativo, no era un aparato judicializado; es decir, los jueces de faltas cumplían la función de jueces pero de forma administrativa. Dentro de su competencia se hallaban cuestiones como las infracciones de tránsito, infracciones municipales (fábricas que derraman líquidos en las calles, bares que ponen sus mesas en la vereda), etcétera. Las multas que se cobraban formaban parte de los recursos con los que contaba esta justicia.

Hasta el 10 de noviembre de 1998 siguieron funcionando los mismos jueces de faltas, pero en un nuevo esquema institucional y organizativo: la Justicia contravencional, conformada por un Ministerio Público –compuesto por fiscales y defensores–, jueces, un Tribunal Superior y un Consejo de la Magistratura. A partir de esa fecha se designaron nuevos funcionarios para cumplir esa tarea, mediante un decreto firmado por el Jefe de gobierno de la ciudad. Se reubicó a los empleados y empezaron a generarse los primeros conflictos entre la nueva y la antigua estructura:

[...] Esta gente funcionó desde marzo que se aprobó el Código hasta el 10 de noviembre, cuando salió el decreto designándonos a nosotros, el decreto de De la Rúa, en el mismo cargo. Hubo movidas, alguno que era juez pasó a asesor, algunos volvieron a faltas y quedaron algunos de los empleados de faltas que después cuando vieron cómo venía la mano, que cambiaba en cuanto a reglas de trabajo y un montón de cosas más, el 90% pidió volver a faltas. Primero no se quería ir nadie, a la semana se querían ir todos... Quedaron 3 o 4, que son los que en definitiva tenían ganas de trabajar, los demás volvieron todos. Y bueno y ahora quedó la estructura conformada por los funcionarios nombrados por decreto y con estos tres o cuatro empleados de faltas, que cobran sueldo por faltas y ningún otro apoyo operativo más que los secretarios (defensora contravencional).

Los nuevos funcionarios fueron designados ad referendum, es decir que el nombramiento definitivo está sujeto a lo que resuelva el Consejo de la Magistratura al momento de realizarse los concursos para cubrir esos cargos. La prolongada designación en el cargo sin el llamado a concurso necesario genera situaciones que, según los propios actores, atenta contra la independencia y el “buen” funcionamiento de la Justicia:

Bueno, eso produce mucha inseguridad de parte de los funcionarios. Seguramente eso siempre va a atentar contra la independencia, digamos. Tampoco por las cuestio-

nes que se tratan no hay una injerencia muy directa. Yo por lo menos, que vengo de la Justicia federal, bueno, me parece como que es recontra independiente (la contravencional) [risas]. Pero hay determinadas políticas respecto esteee... y que se impulsan desde el Ejecutivo a lo que son mucho más permeables esta gente mientras no estén confirmados en el cargo. Acá pueden rajar a cualquiera. Nosotros, incluso yo, los secretarios ni siquiera cobramos acá, todavía (secretario contravencional).

RELACIONES PELIGROSAS EN LOS NUEVOS ESCENARIOS: FISCALES Y POLICÍAS

Las características procesales de la Justicia contravencional, donde el fiscal es la figura central encargada de “impulsar la acción”, de llevarla a cabo, hacen que estos funcionarios se conviertan en una suerte de “informantes clave” y de protagonistas principales a la hora de indagar sobre el funcionamiento de la misma. Éste es un punto fuerte que la diferencia de la Justicia penal nacional. Cada lectura sobre la nueva Justicia, cada entrevista realizada, cada crítica efectuada recae necesariamente sobre la figura de los fiscales y no tanto sobre los jueces, como sucede cuando uno realiza una investigación sobre prácticas y costumbres en el ámbito de la Justicia nacional. Pero si el Ministerio Público es el protagonista, el primer actor de reparto es la Policía Federal.

Según los propios fiscales, no es posible hablar del funcionamiento de la Justicia contravencional sin hablar del trabajo con y de la policía. En este sentido –de acuerdo con los contravencionales– parecerían presentarse dos tipos de problemas en la aplicación del código por parte de la fuerza policial: por un lado, el desconocimiento en cuanto al funcionamiento concreto de la nueva normativa y la resistencia al cambio, por otro, la continuidad en las prácticas de persecución con las que la policía ha operado históricamente (CELS, 1994-1995-1996-1997). Dentro de este último punto, aparece la queja de la misma policía centrada en que con el nuevo código no pueden hacer seguridad porque “tienen las manos atadas”.

No sé cuántos artículos son, pero de cuarenta y pico de artículos dedicados a contravenciones, los únicos que siguen haciendo [aplicando] son los mismos que hacían antes con los edictos o con lo que eran cuestiones de policía de la ciudad. Es decir, siguen habiendo 2° H [escándalo-prostitución], ahora 71, sigue habiendo 2° C [escándalo-travestismo], ahora obstrucción a la vía pública o borracho manejando o borracho molestando por ahí por hostigamiento. Y después siguen haciendo lo que antes era cosa de faltas que ahora pasó a ser contravencional, como violar los semáforos, como cruzar la barrera ferroviaria, quedan las viejas actas de comprobación de infracciones municipales que ahora las trasladaron al acta municipal. Pero en realidad el objeto de atención sigue siendo el mismo, no se aplica ninguna contravención de las nuevas (fiscal contravencional).

Comparativamente, parecen existir muchas más consultas de parte de la policía a la Justicia contravencional que a otros fueros. En general algunos funcionarios plantean que las consultas de la policía son excesivas “porque ellos saben qué es lo habitual, lo normal dentro de lo que es una contravención”. Antes que

dudas acerca de la aplicación del nuevo código, parecerían pequeños boicots, críticas solapadas (y no tanto) hacia la nueva normativa. Otros sostienen que en realidad no existe una verdadera preocupación por parte de la jefatura policial para informarse sobre cómo deben aplicar el código, son los “subalternos” los que consultan:

[...] la consulta no te la hace el comisario o el subcomisario que de esto no tiene mucha idea o no se preocupa mucho, me parece a mí. Siempre es el principal de servicio, el principal de calle el que te hace la consulta. Y te consultan cualquier cosa. Entonces consulta al teléfono del que está de turno en esa zona. Cuando nosotros hacemos requerimientos por escrito se los mandamos al Señor Jefe de Policía [...]. Los criterios de aplicación se los mandamos al jefe. Y el jefe nunca nos contesta, siempre nos contesta un subordinado. Es todo un dato [...]. Y cuando te mandan una contestación a nivel jefatura, las contestaciones son burocráticas. Te mandan una carta con un considerandum donde dice “no estamos de acuerdo”, qué sé yo, y te cierran diciendo “poniéndonos a disposición de los solicitado por el señor fiscal”. No quieren crear desobediencia. “Sí, acepto, me pongo a disposición” (fiscal de cámara contravencional).

Así, en esta “renovada” relación entablada entre el Ministerio Público y la Policía Federal, se produce una suerte de “se acata pero no se cumple” por parte de la fuerza de seguridad. En cuanto al desconocimiento de la aplicación de la reglamentación, éste termina siendo casi la explicación de fondo de los funcionarios judiciales del por qué de la falta de colaboración de la policía en su calidad de auxiliar de la Justicia y de organismo preventor. De esta manera, pasa a un segundo plano la decisión política de no actuar en la calle, de parte de la fuerza,¹⁷ para ser desplazada por el argumento de la “ignorancia” de sus agentes.

Tomando como central esta última situación se ha sostenido, por parte de los funcionarios judiciales, la importancia y la necesidad de implementar cursos de formación dictados por los fiscales a la misma policía y –simultáneamente– se han enviado instrucciones desde la fiscalía de cámara (Resolución N° 3 del Ministerio Público, 11-08-98) al jefe de policía acerca de cómo deben hacer las actas contravencionales y cómo deben producir la prueba contravencional para evitar que todo el proceso sea declarado nulo por “defectos de forma”:¹⁸

[...] aparte a la policía la verdad es que siempre le cuesta bastante adaptarse a los cambios, ¿no? Entonces venían... –se levantan actas cada vez que se comete una contravención– y venían muy mal labradas las actas, por boludeces en general, por ejemplo, gran parte de las actas era porque había gente meando en las calles, que son realmente boludeces, hechos que nunca se van a probar porque nunca vas a tener testigos. Creo que ahora en la última época a partir de enero, se dieron directivas a la policía, también se la está instruyendo un poco, se están dictando cursos, se están labrando muchas más contravenciones y hay un poco más de movimiento y temas un poco más “grosos” (secretario de defensoría contravencional).

Los cursos de formación que se imparten en la Academia Superior de Policía a todo el personal de la comisarías –oficiales, suboficiales y agentes– son obligatorios. El problema que se planteó con los cursos es que se hizo evidente que no existía una política clara acerca de la línea a seguir, lo que refleja, a su vez,

las propias contradicciones entre los funcionarios judiciales encargados de llevar a cabo el cumplimiento de la nueva normativa:

Lo que pasa es que es también, qué es lo que vos le transmitís a la policía. Por ejemplo, el día que fui yo, el fiscal que me acompañaba a mí para transmitirle [...]. bueno los policías están muy preocupados si ellos pueden adoptar o no medidas de coacción directa, eso los desvela: si pueden llevar detenidos, si no pueden llevar detenidos, si pueden secuestrar, si no pueden secuestrar. Y el tema giraba en parte a eso. Y este tipo para ilustrar qué es lo que se podía hacer, dijo una frase parecida a ésta: “Ustedes pueden pegar palo, si ustedes tienen que pegar palo, peguen palo [...]. Porque son ustedes los que están ahí, son ustedes los que están en el momento, entonces peguen” (fiscal contravencional).

Este extracto muestra no sólo las diferencias acerca de cómo debe llevarse a cabo un procedimiento en las formas sino sobre las ideas que se manejan respecto de las atribuciones de la policía y la injerencia que pueden –o deben– tener las fuerzas de seguridad y las instituciones del Estado sobre la vida de los ciudadanos. Es este mismo punto el que conduce a otro problema en el cual parece haber menos discusiones y enfrentamientos entre la Justicia y la policía, y sobre el que se ha generado cierto consenso sostenido en el tiempo y en las costumbres – “las cosas siempre se hicieron así”– y en las dificultades edilicias, de presupuesto, de personal –“si mandamos a detener a alguien no tenemos donde meterlo”. La cuestión que aparece, nuevamente, aquí es el tema de las detenciones o, en términos contravencionales y garantistas, “la aprehensión cautelar”.

PRÁCTICAS VIEJAS, PRÁCTICAS NUEVAS. EN LA CALLE: LA POLICÍA

Según el Código Contravencional, el primer paso que debe seguir el personal contraventor (la policía) es invitar a la persona que está cometiendo una actividad que constituye una contravención, a cesar en la misma. Debe labrar un acta y citarla para que se presente en sede judicial en el término de cinco días. En caso de que el “contraventor” no cese en su actividad, el policía puede aplicar la “coacción directa” a fin de “hacer cesar la conducta de flagrante contravención, cuando pese a la advertencia se persiste en ella”. En ese caso la persona puede ser aprehendida cautelarmente y llevada a sede judicial. Es decir, no puede ser llevada a una comisaría sino a los institutos que correspondan a la Justicia contravencional y, mientras éstos no existan, a la fiscalía. Otra posibilidad de detención que tiene la policía es hacerlo para acreditar identidad cuando la persona no pueda mínimamente¹⁹ cumplir con los requisitos. Frente a esta situación, antes de entrar en vigencia el código las autoridades policiales comenzaron a decir que “tenían las manos atadas” porque no podían detener a nadie:

Para ellos, en la Argentina, la documentación de identidad es toda dudosa. Entonces, para ellos la única manera para establecer fehacientemente la identidad es mediante la toma de dactilares [...] Por lo tanto, hay que llevar a todos a comisarías (fiscal de cámara contravencional).

De esta manera, en un principio –según la queja de los fiscales– la policía no detenía por contravenciones, razón por la cual los fiscales se vieron “obligados” a salir para hacer operativos para “mostrarle” a la policía cómo era la tarea:

Entonces, hicimos un par de operativos y demostramos que nosotros podíamos identificar, ya que ellos no lo hacían. Entonces, armamos una guardia baja con personal de la comisaría x, armamos una oficina e hicimos las identificaciones nosotros en nuestra dependencia (fiscal de cámara contravencional).

La contraofensiva de la policía –apoyada por el Poder Ejecutivo Nacional– se produjo a comienzos del mes de septiembre, cuando resolvió implementar el operativo “Espiral Urbana”.

A partir de ayer, a las siete de la mañana, la ciudad de Buenos Aires tiene colocado su propio dispositivo espiral preventivo. Se trata del Servicio Especial Metropolitano (SEM) o Espiral Urbano, ideado por la Policía Federal para prevenir la ola de asaltos, reforzando la actividad de las comisarías, luego del fracaso del Cerrojo Activo y del Operativo Restaurantes. Cuenta con 400 hombres divididos en cuatro cuerpos que patrullarán en forma concéntrica las calles de la ciudad. Cada cuerpo dispone de cuarenta y dos vehículos, del apoyo de helicópteros y de ochenta parejas de Infantería. El gobierno nacional aportó \$ 30 millones para sustentar al SEM, de los cuales, \$ 20 millones serán destinados a la compra de equipamientos, y \$ 10 millones a la incorporación, por etapas, de 3 mil policías nuevos, y a la convocación de casi un millar de retirados antes de fin de año. Durante la presentación del SEM no faltaron las críticas al Código de Convivencia y a la invocación al caducado edicto que penaba el merodeo [...] (diario *Página 12*, 1º de septiembre de 1998).

Fue así que, mediante un trabajo de ingeniería normativa, la Policía Federal se valió de las herramientas “legales” con que contaba para contrarrestar la “inmovilización de manos” que adujo la policía ante la derogación de los edictos policiales. En esta línea, anunció que comenzarían a aplicar la llamada Ley Lázara, que permite detener a las personas durante diez horas para averiguar su identidad:

[...] Durante el tiempo que dure el operativo en un barrio, la Policía podrá identificar a las personas que considere como ‘sospechosas’. En este punto es donde aplicará la Ley Lázara [...] Además, en estos operativos –que serán sorpresivos– la Policía podrá registrar autos, buscar armas, drogas y taxis robados, y aplicará el Código Contravencional (*Clarín*, 1º de septiembre de 1998).

Durante la conferencia de prensa, en la que se presentó el nuevo operativo, el Jefe de Superintendencias Metropolitanas, comisario Fernández, arremetió explícitamente contra el Código de Convivencia Urbana:

[...] no es operativo porque no permite la prevención. No cuenta con las figuras necesarias. Sólo nos habilita a pedir identificación. Si el sospechoso tiene una ganzá, se la podemos secuestrar. Pero no lo podemos detener, porque no había llegado a robar nada. No hay prevención. Entonces tenemos que apelar al Código Penal [...]

la policía debe amoldarse a las leyes que dictan los legisladores [...] con las escasas herramientas que disponemos, debemos responder a la gente [...] Nosotros tenemos que ir buscando formas más activas, dentro de los medios que nos otorgan la leyes, para dar respuesta a la gente, como lo hacemos con el SEM (diario *Clarín*, 1º de septiembre de 1998).

La respuesta por parte de los fiscales de cámara a esta arremetida de la Policía Federal contra el Código de Convivencia y la Justicia de la que ellos formaban parte, fue conminar a la fuerza al labrado de actas contravencionales para demostrar que la nueva Justicia existe y funciona:

No hay voluntad política de aplicar el Código [...] si en 15 días siguen sin levantar actas, vamos a presentar una denuncia penal por incumplimiento de deberes de funcionario público contra los responsables de la política de seguridad (fiscal de cámara Juan C. López, diario *Página 12*, 4 de septiembre de 1998).

Así, al mes aproximadamente, según evaluación de los propios funcionarios judiciales la “productividad” de las comisarías había aumentado:

Lo que sale en los diarios es cierto (la policía diciendo “tenemos las manos atadas”), pero para abajo también es cierto que empiezan a duplicar y triplicar el trabajo, de todo, mal hecho, invento, qué sé yo, pero hacen productividad [...] Te hacen 500 actas para un mes, cuando antes te habían hecho 500 actas en tres meses. ¿Qué significa esto? Dicen: “No, por las dudas que nos metan una denuncia penal por incumplimiento de deberes, hago cosas” (fiscal contravencional).

¿PRÁCTICAS DEMOCRÁTICAS O TRASVASAMIENTO DE PRÁCTICAS AUTORITARIAS?

La creación de la Justicia contravencional, dada la historia y las características que presentan los edictos, está ubicada en una intersección donde se dibuja un espacio de disputa entre la agencia judicial y la policial. La aplicación de edictos ha funcionado durante mucho tiempo como una variable que permitía demostrar el “buen funcionamiento” del trabajo policial. Así, los fines de las detenciones por edictos podían sostenerse en múltiples necesidades: “demostrar que en el distrito o comisaría se continúa manteniendo determinado grado de control, buscar cierto efecto a nivel jurisdiccional, castigar faltas de “pago” y hasta cumplimentar estadísticas” (CELS, Palmieri, 1996: 25). En este contexto, ante la incomodidad que le producía la aplicación del código contravencional, la policía se valió no sólo de otras normas de mayor o menor jerarquía, sino que recibió la solicitud de boca del propio Ministerio Público de labrar actas contravencionales, que no es otra cosa que la vieja práctica de “hacer estadística”, pero ahora a pedido explícito de los propios fiscales de cámara.

R: [...] el hecho de darle en su momento (los fiscales) la orden a la policía de “colaboren, hagan actas”, como le dijeron en ese curso. Bueno, “hay que hacer actas”. Entonces, los canas tienen ahora la orden de hacer dos actas contravencionales por turno.

P: Estadística.

R: Claro, estadística, volvemos a lo mismo.

P: ¿Ésa fue la orden de los fiscales?

R: La orden de los fiscales de cámara fue trabajen más. Entonces la orden que les bajó jefatura a las comisarías es que tienen que hacer dos contravenciones por turno, o sea ocho contravenciones por día. No importa de qué, o sea “hacemos 500 meadores” (fiscal contravencional).

Al pedido de efectuar estadística –procedimiento que deja un campo libre para la detención– se sumaron todas las estrategias –legales y no tanto– para detener con las que cuenta la policía, pero ahora con el respaldo de un código y una Justicia que se supone garantista y respetuosa de los derechos de los ciudadanos. Así, entre las prácticas recicladas y las estrategias implementadas para la detención se encuentran:

1. Convertir una contravención en un delito. Cuando una persona está cometiendo una contravención, el oficial preventor debe invitarla a cesar en la actividad; de persistir en su acción, puede proceder a una aprehensión cautelar, pero si la persona se resiste recién en ese momento puede detenerla por “resistencia a la autoridad”, acción contemplada en el código penal, es decir, un delito. En varios casos la policía saltea todas las instancias contravencionales y detiene directamente por resistencia a la autoridad, cuando el supuesto contraventor no cesó en la actividad.
2. Aplicar la coacción directa la mayor cantidad de veces que le sea posible, en otras palabras, convertir la excepción en regla.
3. Volver a detener a las personas a las cuatro cuadras de haber sido liberadas por “persistir en la actividad” (particularmente en el caso de travestis y prostitutas que salen de la fiscalía vestidas como habían llegado).

EL 0800-FISCAL. ENTRE LA DISCUSIÓN SOBRE LA JERARQUÍAS DEBIDAS Y LA DEMOCRATIZACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE LAS NUEVAS GARANTÍAS

En noviembre de 1998, la fiscalía de cámara creó una vía nueva de denuncias y consultas: el 0800-fiscal. Se trata de un servicio telefónico, con dos líneas rotativas, atendido las veinticuatro horas del día por nueve secretarios de cámara. En un principio el 0800 fue pensado como un servicio para que los vecinos de la ciudad de Buenos Aires aclaren dudas y realicen denuncias y para que la policía pueda evacuar consultas acerca de procedimientos puntuales. Dentro de la justificación del 0800 se sostenía que lo que se estaba buscando era un criterio uniforme de actuación del ministerio público.

Más allá de la discusión acerca de la posibilidad/imposibilidad de lograr objetividad y uniformidad absoluta en las respuestas y de lo deseable/indeseable de que esto sucediera, ¿qué es lo que comenzó a ocurrir? Los fiscales de turno empezaron a plantear que los secretarios de cámara estaban interfiriendo sobre su competencia en la medida en que la policía le estaba preguntando a otro funcio-

nario sobre lo que debían hacer en una causa que les “pertenecía”. Que al mismo tiempo se estaban aplicando distintos criterios para resolver un mismo hecho y se estaban tomando medidas sin una previa consulta a quien era el “fiscal natural” del caso. Superposición de competencias, incongruencias, en otras palabras, disputa de poder.

Ahora bien, esta disputa cuasipatrimonialista (criterio de “pertenencia”) es, a su vez, atravesada por otro conflicto, incluso más determinante que el primero, de acuerdo con las consideraciones de los actores: los secretarios de cámara... ¡no son abogados! Por lo tanto, cualquier información o conocimiento que posean queda del lado de la falta de formación y capacitación. Así, los problemas no parecen tener su origen en la escasa información y las múltiples contradicciones acerca del modo en que se debe aplicar el código, con qué criterios o en función de qué política criminal, sino en la formación profesional de los “que atienden el 0800”:

Fiscal: También es eso, porque si uno en el 0800 o la gente que contestara al 0800 fuera gente totalmente capacitada, con experiencia, con conocimiento de derecho penal, de derecho contravencional, de derecho administrativo... ¿Qué espécímenes tenemos? Un literato, que es el que más sabe de derecho penal. Tenemos un literato pero es el que más sabe de derecho penal...

Defensora: Es el más decente.

F: El más decente. Después tenemos un asesor, político.... Después tenemos una señora que era pianista... Entonces vos decís: yo por lo menos no confío en absoluto en la respuesta que pueda llegar a dar a la policía [...] (fiscal y defensora contravencional).

El punto es que en el funcionamiento consuetudinario, tradicional, histórico de la Justicia nacional, ningún juez es el encargado directo de evacuar las consultas de la policía, ni de tomar personalmente las indagatorias a los imputados y, mucho menos, a los testigos. Y es en este punto en el que reaparecen con toda su fuerza los argumentos clientelares y personalistas sobre los que se estructura la Justicia y que siguen funcionando como el mejor modo posible en el que se pueden organizar las cosas o, por lo menos, el menos malo:

Es cierto que también hay un nivel de delegación –en toda la Justicia– que yo no sé si está bien o está mal, pero está aceptado. Qué sé yo, ningún juez penal te evacua directamente las consultas, el que tiene la función de evacuarlas es el secretario del juzgado, al que se le atribuye, no legalmente pero en la práctica es así. Ahora, eso puede estar bien o mal, qué sé yo, es lo que hay, es lo que se ha hecho siempre. Pero por lo menos, y yo sé, una cosa es que a mí me evacue una consulta mi secretario que es un tipo que trabaja conmigo, que me responde directamente, que yo le puedo transmitir mis criterios y que además le puedo exigir una responsabilidad determinada y eventualmente adoptar las medidas que sea... si hace una cagada, a que me evacue un señor que ni siquiera depende de mí, con el cual no tengo ningún tipo de control, no lo conozco, no trabajo con ellos, él no trabaja conmigo, no están bajo mi mando, entonces es mucho peor, digamos la situación. Inevitablemente, el secretario de la fiscalía a veces contesta alguna consulta (fiscal contravencional).

Este mismo planteo de “fortalecimiento de una identidad judicial”, tan evidente en el caso de los secretarios de cámara en tanto no son abogados, se sostiene cuando se habla de los funcionarios (jueces, fiscales y defensores) designados actualmente en los cargos, quienes, aunque abogados, provienen del campo político (ex asesores de legisladores, por ejemplo, o de otros fueros –civiles, comerciales o de faltas).

Lo que se puede observar en estos ejemplos es que no se está planteando un cuestionamiento de las prácticas con las que se opera –“es lo que se ha hecho siempre”; “no sé si está bien o mal pero está aceptado”– sino que el eje está puesto casi exclusivamente en la judicialización de la Justicia, en trabajar con gente que “se maneje con criterios judiciales”, sean cuales fueren esos criterios. Una apelación a la conciencia práctica²⁰ (Giddens, 1995) de los actores judiciales, entendida como la panacea que podrá salvar a la Justicia contravencional del fantasma de la “administrativización”.

CLIENTES DEL SISTEMA. EL PERFIL DEL CONTRAVENTOR

La mayoría de los contraventores no tiene una asistencia jurídica particular. Esto se debe, en parte, a que se trata de hechos menores donde no parecería tener mayor importancia la existencia de un defensor particular para la resolución efectiva del caso. Sin embargo, la otra parte de la explicación radica en la extracción social de las personas sobre las que opera el Código de Convivencia.

En general, según los propios funcionarios, los contraventores son la gente “más desamparada”. Así, cuando se labra un acta por orinar en la calle, quien se ve implicado generalmente es un linyera; cuando se trata de ruidos molestos, el obrero de Edesur que estaba trabajando para la empresa; cuando es obstrucción de la vía pública, el empleado de un canal de cable al que lo mandaron a poner la mesa en la calle. Una cosa similar sucede con las contravenciones por venta de alcohol a menores. En los maxikioscos, en general los encargados son jóvenes que tienen la orden del dueño de vender alcohol y que, al momento de presentarse en la fiscalía, ya ni siquiera tienen ese trabajo:

Te caen tipos que hasta a veces caen, cuando vienen acá, ya están desocupados porque los rajaron del kiosco, entendés. Se da esa cuestión. Entonces, nosotros tenemos que hacer un lío con un tipo desocupado. “Sí, en ese momento yo vendía alcohol porque atendía un kiosco. Y entonces vino un pibe y no le pedí documentos”. Capaz que tiene un pedido de pena de 500 mangos (secretario de defensoría contravencional).

La otra gran cantidad de detenciones se realiza por el artículo que corresponde a “desorden”, o sea, aquellos casos en los cuales se producen disturbios en un partido de fútbol. Y finalmente, está la estrella de los artículos, el polémico “71” que hasta la última reforma penaba la “alteración de la tranquilidad pública” y que actualmente pena en forma directa, el ejercicio de la prostitución. En este caso, los clientes son prostitutas y travestis, pero la aplicación e interpretación de este artículo merece un capítulo aparte.

“SI TIENE CARA DE PERRO, LADRA COMO UN PERRO, MUEVE LA COLA COMO UN PERRO, ES UN PERRO”²¹

Fueron éstas las gráficas instrucciones dadas por el fiscal de cámara Juan Carlos López a los comisarios de la Policía Federal cuando plantearon –con posterioridad a la reforma del Código de Convivencia de marzo de 1999– las dificultades que se les presentaban para demostrar, en su tarea de prevención, que una chica parada en una esquina es una prostituta.

Lo que quedó plasmado en esta frase es la lógica de “portación de cara” con la que vienen operando algunos fiscales contravencionales y que queda al descubierto al momento de sancionarse una norma que avala la persecución de ciertos sectores de la población. Así, esta lógica también podía rastrearse antes de la reforma, tanto en la policía como en los fiscales, cuando la contravención –referente a la prostitución– castigaba la “alteración de la tranquilidad pública”.

La idea que maneja(ba) la fuerza policial –sostenida en su accionar concreto– era casi sencilla y evidente: cuando se labraba el acta contravencional, en la descripción del hecho se hacía constar “ejercicio de la prostitución”:

[...] por como está redactado mi interpretación es que lo que tiene que haber es una alteración de la tranquilidad pública, no un grupo de minas ejerciendo la prostitución, o minas o travestis o gays o lo que fuera. Entonces, lo que tiene que haber para mí es eso, primero quilombo, después vemos por qué se produce. Si se produce porque hay gente gritando, si hay gente jugando al póker, o putas. Y hasta ahora el funcionamiento real era exactamente a la inversa, porque “hay putas”, “hay alteración a la tranquilidad pública” (fiscal contravencional).

En esta misma línea de pensamiento –que sirve como soporte legal de la práctica policial– los fiscales de cámara han sostenido, en una resolución enviada al resto del ministerio público, que al aplicar el artículo 71 se debe interpretar que la mera concentración de personas constituye una contravención; con lo cual tres mujeres en la esquina de Godoy Cruz y El Salvador a las tres de la mañana serían “elementos” perturbadores de la tranquilidad pública.

Y es así que, indefectiblemente, el tema del artículo 71 conduce nuevamente al problema de la detención. De este modo, desde argumentos “garantistas”, se sostiene que aunque los contraventores no puedan ser llevados a la comisaría como medida cautelar, de igual modo terminan siendo molestados:

Vos no pierdas de vista que eso le significó a la mina cuando estaba ahí, si no la llevaron a identificar, estar una hora y media por ahí, hasta que vino el patrullero, fue a buscar el acta, qué sé yo (defensora contravencional).

Sin poner en duda lo que implica este “despliegue” de prevención policial, lo cuestionable es que desde este mismo discurso se termina justificando el traslado a sede policial –atribución con la que había terminado el código contravencional– para evitar molestias en la calle. Así, desde los funcionarios más “garantistas” se cuestiona la imposibilidad que tiene la policía de detener, alegando que –en los casos de alcoholización en la vía pública, por ejemplo– resulta tan estigmatizante es-

tar detenido en un hospital como en una comisaría. Tal vez se podría compartir esta opinión de un control social descentralizado y más laxo y considerar que están casi en un pie de igualdad la guardia de una comisaría que la de un hospital, si no se contase con los casos de violencia y abuso policial con los que se cuenta y no se conociesen las prácticas y costumbres con las que opera la fuerza, elementos que, por otro lado, son de público conocimiento para la agencia judicial.²²

Sumados a estos argumentos, se esgrimen otros que se sostienen en una imposibilidad estructural y funcional en la aplicación del código. Ante ello se produce, por parte de los funcionarios judiciales, una cierta complacencia que varía –según los casos– entre el convencimiento militante o la resignación conformista. El artículo 24 del Código de Convivencia dice que al labrar una acta contravencional se debe efectuar una consulta al ministerio público y dar intervención del juez o jueza, “consultado sin demora, él o la fiscal, si éste o ésta considera que debe cesar la aprehensión se deja en libertad inmediatamente al imputado notificándole el día y hora que debe comparecer ante él o la fiscal. En caso contrario la persona debe ser conducida directa e inmediatamente ante juez o jueza. Cuando el juez o jueza decida mantener la prevención debe realizar la audiencia del artículo 46 y dictar sentencia en las cuarenta y ocho horas siguientes”. Ante esto, los funcionarios consultados plantearon lo siguiente:

R: Pero por ejemplo eso, hasta donde leíste, hoy eso no se puede hacer. Cuando lo detenes a las tres de la mañana y no hay ningún juez o jueza a donde lo puedas conducir inmediatamente.

P: Pero en esos casos: qué está sucediendo hoy, ¿los llevan a la fiscalía o lo detienen?

R: Lo llevan a la comisaría.

P: ¿Y detienen muchos?

R: Pero en realidad eso es para cuando al tipo lo vas a dejar pegado para el futuro. O sea, eso lo vas a hacer si lo dejás detenido por las próximas cuarenta y ocho horas hasta que hagas el juicio. Lo que ahora se está haciendo es llevarlo detenido al solo efecto de identificarlo: van a la comisaría, le sacan las fichas y lo despachan, nada más. Digamos, se lo lleva por otro fin que es el fin de identificarlo, no con el fin de aprehenderlo para... porque el tipo merece quedarse detenido como consecuencia de la contravención cometida.

En otros casos se alega que los contraventores deben ser llevados a la comisaría porque no existe el espacio físico necesario para que sean alojados. En síntesis, la cuestión de las limitaciones impuestas a la detención termina convirtiéndose en un problema con el que directamente no se está de acuerdo (*se le está quitando a la policía una herramienta indispensable*), o que no se puede modificar porque fue pensado para una estructura y unos recursos con los que no se cuenta (*los mandamos a la comisaría porque acá en la fiscalía no pueden estar*), o que altera las prácticas y costumbres (*las cosas siempre se hicieron así*). En otras palabras, termina siendo sólo un problema burocrático, donde lo que importa es cumplir con las instancias procesales necesarias y que hacen al “debido proceso”, sin tomar en cuenta que lo que está en juego es la privación de la libertad de una persona, aunque “sólo” sean cuarenta y ocho horas:

Si está bien hecho (el procedimiento), sólo parecería que lo podés dejar detenido. Lo cual a mí me parece absurdo eso también (los límites a las detenciones) porque a veces tenés que probar las cosas. Un tipo con 39 (tenencia de armas)... ¿cómo probás que es un arma en cuarenta y ocho horas? No tenés una pericia... una pericia balística no te la hacen en cuarenta y ocho horas, salvo bueno no sé que sea un asunto federal, pero como no somos la Justicia federal, no nos van a hacer una pericia en cuarenta y ocho horas. Cómo pruebo yo, fiscal en el juicio, que eso era un arma, que funcionaba perfectamente, que no tenía ningún defecto [...] (fiscal contravencional).

Volviendo al planteo del principio, la Justicia contravencional se está convirtiendo en un aparato burocrático que tiene su propia lógica y que demanda un crecimiento del sistema para que justifique su existencia. De este modo, desde los funcionarios judiciales se demanda una mayor publicidad de la Justicia contravencional para lograr una comunicación más fluida y directa entre ésta y la comunidad –sin la intermediación de la policía– y para conseguir, a su vez, un crecimiento del aparato:

F: Pero, claro, pero es un absurdo además, porque si vos querés tener más actas, no le tenés que pedir a la policía, le tenés que pedir a la gente. Si vos le decís a la gente tres días en canal 13, tres días en canal 9, tres días en ATC, salís en un programa de periodismo diciendo “mire, señor, usted puede hacer denuncias por esto, por esto, por esto”, ahí se te va a incrementar sabés cómo la lista de contravenciones.

D: ...y que vengan todos a Carabelas 278.

F: Claro, y que vengan todos a Carabelas 278, que llamen acá. Ésa es la forma de incrementar transparentemente el trabajo. Si no, lo otro es “bueno, llenemos bulto de números”, es una idiotez.

P: Bueno, es el mismo sistema que antes.

F: El mismo sistema.

P: Pero ahora sale del lado del mismo Poder Judicial. Por eso te preguntaba a vos que un fiscal te tiró la orden “che, necesito condena acá”.

P: ¿Cómo?

D: Sí, sí, a mí me han llegado a decir “che, pero ¿con éste no se puede lograr una condena?, dejá que lo condenen que necesitamos un número de estadística”.

F: Necesitamos número de estadística.

D: Yo le dije “bueh, mirá, si vos querés condena decíle a tu gente que trabaje bien”, ¿no? Porque en última instancia para mí también es importante que salgan condenas, yo estoy de acuerdo con eso, porque si no estamos todos laburando al pedo, ¿entendés? Porque ya te digo, el tipo maneja en pedo, se va a la casa y dice “acá no pasa nada”. O sea, está todo el teatro, sí hacemos el juicio oral, todo muy lindo, entonces, yo hablo, el otro habla y el tipo se va como si nada (defensora y fiscal contravencional).

Existe, por lo tanto, una demanda desde los funcionarios mismos para que se produzca un crecimiento del sistema: un aumento de las denuncias implica un aumento de las condenas. De esta manera, la lógica burocrática de esta nueva Justicia prevalece sobre la resolución de los conflictos y sobre los intereses de la ciudadanía que pretendía salvaguardar. Estos conflictos –que efectivamente existen en las relaciones interpersonales y cotidianas de la ciudad– son trivializados y, finalmente, colocados en un segundo plano, tanto como el hecho mis-

mo de someterse a una instancia judicial o pasar por una situación de detención policial.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: LAS GUARDIAS TELEFÓNICAS

El 25 de febrero de este año, el juez correccional Luis Schelgel envió un escrito al Jefe de la Policía Federal, Baltazar García, en el que explicaba el modo en que debe actuar la policía en los casos en que detiene a una persona para que sea identificada en una comisaría.²³ Junto con este escrito se distribuyó un formulario que la fuerza de seguridad debería llenar por triplicado explicando las razones y circunstancias de cada detención. Asimismo, se recordaron los derechos que asisten a las personas demoradas por averiguación de identidad, a saber, la comunicación telefónica con algún amigo o familiar, la imposibilidad de que sean alojadas con detenidos por la comisión de algún delito y la existencia de la Defensoría del Pueblo, adonde también podrían comunicarse telefónicamente. Una de las copias del formulario con las razones de la detención queda en manos del demorado, otra es enviada al juzgado correccional de turno y la otra a la Defensoría del Pueblo.

A partir de este escrito –fruto del acuerdo entre el juez y el fiscal correccional de turno y la Defensora del Pueblo– se resolvió habilitar un número de teléfono para que se pudiesen comunicar las personas detenidas por acreditación de identidad. El teléfono salió publicado en el diario *Página 12* y tuvo repercusión, fundamentalmente, en el sector que involucraba a aquellos que podían ser detenidos por el artículo 71 del Código de Convivencia, quienes comenzaron a llamar el domingo 8 de marzo por la noche para hacer consultas sobre lo que iba a suceder el lunes, cuando entrase en vigencia el código reformado. La mayoría eran travestis, prostitutas y dueños de bares, que querían saber qué ocurriría cuando empezase a funcionar el artículo con sus cambios. No eran éstos los “clientes” que esperaban recibir los abogados de la defensoría, ya que ellos pensaron que quienes iban a llamar era gente detenida, afectada por la “ley Lázara”.

A continuación se narrarán tres “historias” ocurridas durante las primeras noches posteriores a la aplicación del código reformado, que servirán como microescenas que condensan las lógicas corporizadas en prácticas, con las que operan fiscales y policías cuando deben aplicar el Código de Convivencia.

PRIMERA HISTORIA

Una travesti (B.) es detenida en la calle un viernes a la madrugada para ser identificada, para acreditar su identidad.²⁴ Es llevada por la policía a la sede de la fiscalía a fin de cumplir con el procedimiento y al rato es dejada en libertad. Sale de la fiscalía y, a las cuatro cuadras, es detenida nuevamente porque –según la policía– había reincidido en la conducta. Ante este hecho, B. llama a la Defensoría del Pueblo para contar su situación. La abogada que la atiende llama a la fiscalía y habla con el fiscal, quien le dice que sí, que efectivamente esa mu-

chacha había pasado por ahí, pero que habían acreditado su identidad y que la habían dejado ir, pero que de ningún modo había sido detenida nuevamente porque de haber sido así, la policía le tendría que haber notificado. La abogada insistió y le informó que la detenida se había comunicado con ella; el fiscal insistió en que era imposible. Finalmente, la abogada decidió dejar pasar veinte minutos para comunicarse de nuevo y confirmar si había llegado la información. Pasado ese plazo, habló otra vez con el funcionario judicial, quien esta vez le confirmó que la travesti estaba siendo trasladada y que cuando llegase a la fiscalía volverían a hablar para ver qué había pasado.²⁵ Al rato llamó de nuevo B. a la Defensoría para decirle que ya estaba en Carabelas, sede de las fiscalías. La abogada pidió hablar con el fiscal, a quien le escuchó decir: “No, no, no, si quiere hablar que llame al 0800. Yo por ese teléfono no hablo” (B. estaba llamando desde su teléfono celular). La abogada llamó al 0800 y la atendió el fiscal. El diálogo entre ambos fue el siguiente:

Fiscal: No, usted la información que tiene es totalmente errada porque esta chica persistió en la conducta.

Abogada: ¿Y usted cómo sabe que persistió en la conducta?

Fiscal: Porque hay fotos.

Abogada: Ah, hay fotos. ¿Y qué se ve en las fotos?

Fiscal: Nada doctora. Hay que revelarlas.

Abogada: Suponiendo que haya fotos... ¿Ustedes cómo saben que esas fotos pertenecen a la segunda detención y no a la primera? Porque perfectamente se pueden haber sacado las fotos, total están en el rollo.

Fiscal: Porque yo por ley *creo* en la policía, que es la autoridad preventora de las contravenciones, yo no puedo desconfiar de eso. Si a mí la policía me trae el acta diciendo que esas fotos corresponden a eso, yo confío en eso. Ellos son los preventores.

Abogada: Lo que pasa, doctor, es que el problema con estas chicas hay que preverlo. Porque si ustedes no tienen una tienda de joggins, esta gente entra vestida de prostituta y sale vestida de la misma manera. Entonces no hay forma de que lleguen a destino.

Fiscal: No, porque ella estaba a veinte cuadras de la casa.

Abogada: A mí no me importa el camino. Tienen que prever esto. Si ustedes no tienen alguna manera o un móvil que las lleve a la casa, esta gente va a ser detenida catorce veces en la noche. Cada vez que ustedes las dejan en libertad, caminan dos cuadras y las detienen. A esta chica la había detenido dos veces la misma comisaría.

Finalmente, el fiscal dijo que iba a disponer una aprehensión cautelar porque está prevista para los casos de coacción directa y por... cuestiones de fe (en la institución policial). A los pocos días, B. fue absuelta.

SEGUNDA HISTORIA

Esa misma madrugada, personal de la comisaría 25 (Palermo) le labra un acta a otra muchacha (S.) por infracción al artículo 71 y la deja ir. Pasado un rato, le vuelven a labrar un acta pero esta vez la detienen. S. se comunica con la Defensoría del Pueblo para avisar que la están trasladando a la comisaría. La abo-

gada le dice que no se preocupe, que se quede tranquila, que la están llevando a la fiscalía porque –según lo que dice el Código de Convivencia Urbana– no pueden trasladarla a una comisaría. Pasado un rato, S. vuelve a llamar:

S.: Mirá estoy hace una hora en el camión en frente a la comisaría, los canas se bajaron y estoy sola en el camión hace una hora acá sentada”.

Ante esta situación la abogada llama a la comisaría y pide hablar con el comisario. La atiende un ayudante que había estado la primera vez que la interceptaron y le dice que “justo” en ese momento se estaba yendo el camión para Cabelas. La abogada llama a la fiscalía pero una empleada se niega a darle información sobre ese caso, diciéndole que ella no tenía forma de acreditar que era quien decía ser, ni podía demostrar que trabajaba donde decía trabajar. Finalmente, un fiscal de cámara que estaba por ahí y escucha la conversación, la atiende:

Fiscal: Lo que pasa es que esta gente persiste en la conducta, acá están haciendo un despelote bárbaro, está lleno de gente. Ellos buscan la violencia sin darse cuenta de que son la parte más débil. No se dan cuenta de que son la parte más débil y nosotros lo que vamos a tener que hacer ahora... Vos entendés, el juez es nuevo, está cagado hasta las patas, no sabe qué hacer, así que ahora las vamos a trasladar a una comisaría.

Abogada: ¿Cómo a una comisaría?

Fiscal: Sí, porque acá no se las puede tener, rompen los vidrios, amenazan, hay gente afuera, hay gente adentro. Mis empleados no pueden trabajar, así que van a ir directo a la comisaría.

Luego de esta conversación el fiscal de cámara cambió el tono y estableciendo cierta complicidad y preocupación por la situación, le mandó un mensaje a la Defensora del Pueblo a través de la abogada:

Mirá, decíle a Alicia que yo estoy muy preocupado porque como no tenemos instituto para detener a esta gente, las tenemos que terminar mandando a la comisaría y a mí esto no me gusta pero no tengo otra salida. Así que decíle a Alicia, que yo no sé si el planteo de la acción de inconstitucionalidad (del artículo 71) sirve, yo no estoy tan seguro que esto sea inconstitucional, pero lo que sí hay que solucionar es el problema de los institutos de encierro.

El paso siguiente de la Defensoría del Pueblo fue enviar a otro abogado para que hiciera un informe sobre las condiciones en las que estaban detenidas las supuestas contraventoras. Cuando finalizó el informe –alrededor de las 15:00– recién estaban empezando a llamar a las muchachas para hacer el procedimiento (habían sido detenidas a las 3:20 de la madrugada). S. y las otras muchachas también fueron absueltas.

TERCERA HISTORIA

El miércoles por la noche llama una muchacha y dice que había sido detenida junto con otras porque estaban ejerciendo la prostitución. La policía se les acercó y las “invitó” a cesar en la actividad, pero aparte les dijeron que se las iban a llevar porque no tenían documentos. Al persistir en la acción, se les dijo que iban a ser detenidas por resistencia a la autoridad. Finalmente, fueron detenidas por haber cometido una contravención y haber reincidido en la misma, por averiguación de identidad, por resistencia a la autoridad. Ni las mujeres tenían muy claro por qué habían sido detenidas, ni la fuerza de seguridad por qué las había detenido. Sólo sabían que había prostitutas y que –por un motivo u otro– las podían llevar. El motivo es otro tema.

Según el Código de Convivencia Urbana, los preventores deben –antes que nada– invitar a cesar en la actividad. En este caso como las supuestas contraventoras no lo hicieron, la policía dijo que habían incurrido en el delito de resistencia a la autoridad –previa aclaración de que iban a ser demoradas por averiguación de identidad. La policía tiene una cantidad de pasos contravencionales antes de llegar a convertir una contravención en un delito. El argumento del comisario era que habían hecho un gran desorden, que se habían resistido a la autoridad y que, por consiguiente, se las había detenido. Lo que se puede observar es que más allá de las irregularidades –que las hubo– lo que tuvo la policía fue un cruce de posibilidades y de interpretaciones acerca de qué artículo, ley o norma de baja jerarquía podían aplicar, con la complacencia silenciosa y “resignada” de jueces y fiscales.

Llevadas a la comisaría, las muchachas llamaron y explicaron que les indicaban que no las podían dejar en libertad porque estaban esperando sus antecedentes. La cuestión es que el ministerio público no está autorizado para buscar antecedentes, solamente para acreditar la identidad, con lo cual no existe ningún motivo para que busquen antecedentes en materia contravencional. Los fiscales sólo pueden acreditar identidad, pero es una tarea que les compete directamente a ellos, no a la policía.

Estas distintas “historias” dieron lugar para que la Defensoría del Pueblo enviase un informe al Consejo de la Magistratura de la Ciudad –cuerpo que estará a cargo de los concursos para ocupar los cargos de funcionarios contravencionales– en el que se informaba acerca de los incidentes ocurridos durante esas noches y también se solicitaba la investigación de la conducta de los funcionarios (fiscal de cámara, juez y fiscal de turno) para que, eventualmente, se la tuviese en cuenta, cuando se realizaran los concursos para ocupar esos cargos.²⁶

CONCLUSIONES

La implementación de la Justicia contravencional implicaba dos riesgos. Por un lado, que se continuasen puniendo conductas que por sus características deberían ser resueltas a través de mecanismos desjudicializados y alternativos al sistema penal; por otro, que se crease un nuevo aparato que justificara su existencia mediante un mayor control y persecución penal.

En relación con el primer punto, si bien es cierto que no se buscó la construcción de un aparato desjudicializado –por el contrario, el objetivo era judicializar conductas que antes sólo estaban en manos de la fuerza policial– los mentores de la reforma tuvieron como eje principal de la misma lograr un sistema con una mayor racionalidad burocrática y que tuviese entre sus fundamentos principales el respeto de los derechos humanos y de las garantías civiles.

Una de las primeras preguntas formuladas al comienzo de este artículo se refería al alcance de las mallas –¿se extienden a nuevos espacios?– y a los tipos de peces que cañan en ellas –¿son los mismos de siempre, son otros, son menos, son más? Sin lugar a dudas, durante los primeros tiempos de la implementación de la nueva normativa –etapa que aún continuamos viviendo–, se ha producido una suerte de encogimiento de las redes, así como nuevos intentos de crear otras mallas que reemplacen a las que fueron sacadas de circulación. Este proceso ambiguo se debió, en parte, al desconcierto producido por la nueva situación y, en parte, al reacomodamiento de los viejos y los nuevos pescadores.

Fundamentalmente, en los primeros momentos de este proceso quedaron fuera de las redes tradicionales quienes eran sus clientes habituales: los travestis y las prostitutas. Paradójicamente, estos sectores fueron atrapados por nuevas mallas que los ubicaron en el centro de la atención pública. Organizaciones vecinales de algunos barrios porteños, acompañadas por los medios de comunicación, salieron en una cruzada moral a denunciar y combatir la propagación de la prostitución. Páginas y páginas de los diarios, miles de minutos televisivos, manifestaciones por las calles de Palermo, de Flores y de Constitución para quejarse por ese “flagelo” que parecía azotar como una peste, las castas y profilácticas calles de Buenos Aires. Es con este telón de fondo, que se produce la reforma del código contravencional de marzo de 1999. Las redes –replegadas en un primer momento– son arrojadas con renovadas fuerzas por los pescadores y extendidas con mayor amplitud para captar grandes cantidades de estos antiguos –aunque renovados en publicidad– peces.

Este artículo sólo permite arriesgar algunas hipótesis sobre la densidad, el tamaño y el alcance de las nuevas redes. El peligro de la incorporación en el funcionamiento judicial de una cantidad de prácticas que eran utilizadas tradicionalmente por la policía en su actividad cotidiana, parece cierto. Estas prácticas dirigidas sobre determinados sectores de la población permitían a la institución no sólo producir estadísticas que demuestran la eficacia laboral de la fuerza, sino demostrar un alto grado de control y una mayor presencia policial sobre la jurisdicción. Son todos estos mecanismos que conforman ese ejercicio de la violencia poco espectacular, permanente y opacado, que caracteriza el quehacer policial (Tiscornia, 1997), los que comienzan a ser retomados por fiscales y funcionarios judiciales en su trabajo cotidiano y en el marco de un discurso “garantista y democrático” que ha sido el elemento legitimador del novel código contravencional.

Esto implica que la judicialización de las contravenciones produjo una reactualización de las relaciones entre el ministerio público y la policía, que será necesario profundizar. Es éste un momento de asombro y acomodamiento a la nue-

va normativa, que conlleva un *aggiornamento* de prácticas consuetudinarias (tal sería el caso de las estadísticas), tanto como un aprendizaje y una rutinización de nuevas tareas, en un proceso de disputa entre agencias por nuevos y viejos espacios de poder.

Otra de las preguntas planteadas al comienzo del artículo, se refería al tamaño de los agujeros de la red. Pensar en los posibles intersticios de la “malla contravencional” por donde los peces podrían escabullirse es aún una tarea apresurada. Sin embargo, sería factible e interesante cambiar el sujeto y el punto de partida de la pregunta: en lugar de partir desde las posibles fisuras por las cuales las víctimas logran evadir el sistema, hacerlo desde las hendiduras que permiten que se filtren prácticas autoritarias en el ejercicio del poder de la policía y de la Justicia. Desde este lugar, es posible interrogarse acerca de la ausencia de mecanismos que permitan monitorear la implementación y el funcionamiento de un código que, en su proyecto originario, pretendía contemplar el respeto de los derechos civiles y que, en su aplicación jurídica, se encolumnaba tras postulaciones garantistas y democráticas. Una vez más, pareciera que los gestores del nuevo código partieron del supuesto de que las normas en su aplicación modifican la realidad y dejan en un segundo plano el análisis de las prácticas, las tradiciones y las costumbres sobre las que ésta se estructura.

¿Existe una nueva red? ¿Está siempre visible o está camuflada? No es evidente que la Justicia contravencional aparezca como un aparato que controla “nuevas conductas”, sin embargo, está claro que se trata de un sistema burocrático que va construyendo su identidad en oposición y alianza con otros sectores, ya sean éstos la Policía Federal, la Justicia nacional o la justicia de faltas. Y es también este proceso de constitución de una nueva identidad judicial, un proceso de disputa de poder donde se está definiendo en manos de quién va a quedar el nuevo aparato punitivo.

Finalmente, *¿cuáles son los efectos sobre el resto del mar, es decir, la sociedad?* Páginas y páginas de diarios, chorros de tinta volcados en revistas, programas políticos, noticieros, reuniones barriales, manifestaciones frente a la Legislatura, todos esos espacios dedicados a discusiones que tenían como centro la prostitución, la inseguridad, las “imposibilidades y obstáculos” de la policía. Todo ello generado por el nuevo código. Sin lugar a duda, en cuestiones de oleaje, la nueva normativa generó un verdadero maremoto.

Citas

1. Este artículo ha sido elaborado sobre la base del informe de avance de beca de iniciación UBA de María José Sarabayrouse Oliveira.
2. Así fue expresado por el legislador Agustín Sbar durante el debate: “[...] Como creemos que la autonomía de esta ciudad autónoma de Buenos Aires está dada para maximizar, para aumentar, para expandir la autonomía de sus habitantes, creemos que si ése es el objetivo supremo del Gobierno, el Código Contravencional, lejos de los nefastos edictos policiales, debió ser un Código de Convivencia. Un Código dedicado a pensar cuáles son aquellas conductas que afectan la promoción, la expansión, la mejora de la convivencia entre las personas. No cuáles conductas afectan la moral en abstracto, los poderes del Estado sin límites o la discrecionalidad de un funcio-

- nario policial de detener a alguien, como decía el diputado Zaffaroni, por portación de cara, sino cuáles son las conductas que afectan la posibilidad de que otro ciudadano de la ciudad de Buenos Aires maximice, expanda, desarrolle su propia autonomía individual”. El proyecto presentado por Sbar fue el que, con modificaciones, finalmente fue aprobado.
3. Según el relato de una de las constituyentes del Frente Grande, el apoyo de ciertos peronistas a la autonomía de la ciudad se debía, en parte, al triunfo del Frente en las elecciones constituyentes: “Entonces los peronistas –porque había peronistas autonomistas– aumentaron su función de autonomía en función de su propio capital político: ‘Le vamos a decir a la gente que hemos conseguido la autonomía, nos vamos a cuasiindependizar’. Los peores enemigos, claramente, eran los de la provincia de Buenos Aires”.
 4. Hasta ese momento, los conflictos que ocurrían en el territorio de la ciudad de Buenos Aires se resolvían en el marco de la Justicia nacional, al no contar con una Justicia propia del distrito.
 5. Las mencionadas leyes fueron propulsadas por los senadores justicialistas Cafiero y Snopek, de la provincia de Buenos Aires y de la provincia de Jujuy, respectivamente.
 6. La Justicia contencioso administrativo se ocupa de las contiendas en las que está inserta la ciudad, por ejemplo, los contratos que haya incumplido, los amparos presentados por los ciudadanos, las licitaciones, etcétera.
 7. En líneas generales, los cuestionamientos jurídicos a la aplicación de edictos policiales se han sostenido en dos ejes: 1) falta al principio de legalidad en tanto los mandatos y prohibiciones no proceden –en su origen– de autoridad legislativa –aunque hayan sido convertidos en ley mediante un decreto, durante la dictadura del período 1955-1958 de Pedro E. Aramburu; por otra parte, se trata de un derecho penal de autor y no de acto; y 2) contravención al principio de juez natural, en la medida en que otorga facultades de juzgamiento y aplicación de penas a un órgano administrativo –en este caso, la policía.
 8. Me refiero a los sectores opuestos a la Alianza, fuerza mayoritaria en la Legislatura porteña.
 9. El proyecto presentado por el gobierno de la ciudad de Buenos Aires fue criticado por los organismos de derechos civiles por incluir, entre otras figuras, la prostitución, el acecho y la posibilidad de arresto. Cabe aclarar que, si bien entre los proyectos en danza éste era el más afín a las pretensiones de la Policía, tampoco la conformaba.
 10. Los ejes argumentales seleccionados y definidos para el análisis no implican la preexistencia de facciones homogéneas ni adscripciones definitivas de los actores a las mismas, pero entendemos que son de utilidad para el objetivo de esta ponencia: mostrar de qué manera se manifiestan las disputas sobre el sentido de determinados conceptos y categorías.
 11. Una muestra del clima de antagonismo en el que se desarrolló la sesión la constituyen los carteles que los grupos enfrentados levantaban, según qué legislador hiciera uso de la palabra. Un registro de campo de Lucía Eilbaum es ilustrativo al respecto: “Cuando comenzó a hablar Suárez Lastra –Unión Cívica Radical– vecinos que apoyaban la prohibición de la prostitución levantaron carteles del tenor: ‘Spartacus Boys. No al artículo 71’, ‘Legisladores: queremos entregar el código de los vecinos’ (se habían recibido cerca de cincuenta propuestas de vecinos y de organizaciones no gubernamentales, etcétera), ‘No a la ciudad autónoma del santo travesti de Bs. As.’, ‘Hoy inauguramos confusión’, ‘Basta de burla: antes no tuvieron tiempo de consultar, ¿ahora qué?’, ‘Concejales: cuando asuman los legisladores, avisen’, ‘Basta de burla: no queremos código basura. No sexo en el espacio público, no violencia callejera’, ‘Basta de burla: ustedes serán responsables. Incitan al vecino’, ‘Basta de burla: leyes claras sin baches. Responsables de ocasionar violencia’, ‘Jozami- Suárez Lastra: ¿cuál es el negocio? Revocatoria de mandato’, ‘La justicia es la verdad del plan de Dios, sobre la paz y las cosas reside vivir este plan’, ‘Legisladores: ustedes se harán responsables de los errores futuros’, ‘S.O.S. Barrio Constitución: no discriminen nuestros derechos humanos’, ‘Señores legisladores: legislen con sentido común, no con ideologismos’.
- El grupo de ‘Vecinos por la convivencia’, contrarios a la penalización de la prostitución, también había llevado sus carteles: ‘No cedan la presión vecinal’, ‘No cedan la presión policial’, ‘No sean cómplices de asesinato’, ‘No sean cómplices de la Policía’, ‘Somos sostén de familias. De nuestro trabajo comen nuestros hijos’ (AMAR), ‘Respeto a los derechos humanos’ (monja oblata), ‘No a zonas rojas. Somos trabajadoras libres’, ‘Cuidado de caer en la hipocresía. No condenar a quienes ofrecen se-
- xo y no a quienes lo denuncian’, ‘Apoyo al Código de Convivencia sin reformas’. Cuando llegaron las madres de Plaza de Mayo, trajeron nuevos carteles: ‘Un muerto por semana por gatillo fácil’, ‘178 Centros Clandestinos de Detención durante la dictadura militar a cargo de la Policía’, ‘354 policías beneficiados por las leyes de Punto final y Obediencia Debida’, ‘No a la intervención policial’, ‘Sí al Código de Convivencia, no a la represión policial’, ‘488 muertos por la policía en 14 años de gobierno constitucional’, ‘2000 detenciones por mes en la CBA antes de la derogación de los edictos’, y una serie de carteles con los nombres de víctimas de casos resonantes: ‘Andrés Núñez’, ‘Walter Bulacio’, ‘Sergio Durán’, ‘Cristián Campos’, ‘Miguel Bru’ y ‘María Soledad’”.
12. Para un análisis de las asociaciones vecinales nucleadas en torno al problema de la inseguridad urbana véase Crocchia, Mariana; Eilbaum, Lucía; Lekerman, Vanina y Martínez, Josefina “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana. Los miedos y las libertades”, en Sozzo, Máximo (ed.), *Seguridad urbana, nuevos problemas, nuevos enfoques*, Santa Fe, UNL, 1999.
 13. El artículo 71 del código contravencional –incorporado con la reforma del 2 de julio de 1998– no contempla la penalización de la prostitución, sino que condenaba la alteración de la tranquilidad pública.
 14. Los legisladores que se opusieron al despacho de la mayoría, fundamentando profusamente su posición fueron: Eduardo Jozami, Dora Barrancos y Facundo Suárez Lastra. El cuarto legislador que votó en contra fue Adriana Zacardi.
 15. La categoría “vecino moral” es utilizada en Eilbaum, Lucía y Sarraibayrouse, María José (1998) para caracterizar a los vecinos cuyos argumentos se centraron en ejes de tipo moral, antes que en razones de índole política. El arquetipo de vecinos morales serían los vecinos de Palermo organizados en torno a las quejas por la prostitución en ciertas zonas de Palermo Viejo.
 16. El Código Contravencional está inscripto en el proceso de reformas en la Justicia que se viene desarrollando en el transcurso de los últimos años en la Argentina: procedimiento oral, jurado de enjuiciamiento, etcétera.
 17. Véase Tiscornia, Sofía; Eilbaum, Lucía y Leckerman, V., “Detenciones por averiguación de identidad. Argumentos para el debate sobre sus usos y abusos”, en CELS, Seminario sobre detenciones policiales, julio 5 de 1999.
 18. El cuadro de situación presentado por los fiscales de cámara destaca: bajo nivel de actuación de la policía en la calle, escasa iniciativa propia en zonas de conflicto, fallas en la confección de las actas contravencionales y defectos en la obtención de la prueba contravencional.
 19. En lo que respecta al “mínimamente”, existen distintas interpretaciones por parte de los abogados del alcance que tiene el adverbio en la aplicación de la norma: “Mínimamente, dice. Para mí son recaudos menos exigentes que los de la ley de averiguación de antecedentes, de acreditación de identidad. Porque si tuvieran un registro de conducir, eso mínimamente acredita la identidad; cuando no hablar de testigos, ¿no? O sea, pareciera que es menor la exigencia” (abogada de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires).
 20. Giddens (1995: 24) sostiene que el entendimiento de los agentes es vehiculizado en numerosas oportunidades por su conciencia práctica que consiste “en todas las cosas que los actores saben tácitamente sobre el modo de ‘ser con’ en contextos de vida social sin ser capaces de darles una expresión discursiva directa”.
 21. Frase del fiscal de cámara contravencional Juan Carlos López, a los comisarios de la Policía Federal. Diario *Clarín*, 10 de marzo de 1999.
 22. Además de los numerosos casos de abusos policiales que tienen como consecuencia la muerte del detenido (véase, entre otros, CELS/HRW, *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, durante el tiempo en que el proceso que se describe tuvo lugar, tomó estado público la denuncia contra un juez federal que involucraba al jefe de Seguridad Personal de la policía Federal, por presunta protección de la prostitución. Asimismo, las investigaciones del fiscal Pablo Lanusse, sobre corrupción –cobro de cánones a detenidos por contravenciones y averiguación de identidad –en jurisdicción de varias comisarías de la ciudad.
 23. A partir de la llamada “ley Lázara”, sancionada en 1991, la policía perdió la facultad de detener por averiguación de antecedentes; lo que puede seguir haciendo es proceder a identificar a las personas cuando existan indicios vehementes de que cometió o está por cometer un delito.
 24. Existe un artículo en el Código de Convivencia Urbana que permite llevar a un contraventor a

la fiscalía para acreditar identidad cuando no se pueda cumplir mínimamente con el requerimiento.

25. La primera irregularidad, en este caso, es que B. tiene tiempo de comunicarse con la abogada en la Defensoría, y ella, a su vez, con el fiscal de turno, antes que la policía, con lo cual se observa que no existe una notificación inmediata de la policía al fiscal con posterioridad a la detención.
26. Esta medida se tomó pocos días después de que ese mismo organismo presentase la acción de inconstitucionalidad por la sanción del reformado artículo 71.

Bibliografía

- Cohen, Stanley, *Visiones de control social*, Barcelona, PPU, 1985.
- Croccia, Mariana; Eilbaum, Lucía; Lekerman, Vanina y Martínez, Josefina, “Consejos de seguridad barriales y participación ciudadana. Los miedos y las libertades”, en Sozzo, Maximo (ed.), *Seguridad urbana, nuevos problemas, nuevos enfoques*, Santa Fe, UNL, 1999 (en prensa).
- Chillier, Gastón y Palmieri, Gustavo, “La reforma constitucional de 1994. Las reglamentaciones de las nuevas instituciones relacionadas con los derechos humanos”, en Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1995*, Buenos Aires, 1996.
- Chillier, Gastón, “La sanción de un código de convivencia urbana: causas y efectos de la eliminación de las detenciones arbitrarias por parte de la Policía Federal”, en CELS, Seminario sobre reformas policiales en la Argentina, 1998.
- Da Matta, Roberto, *Carnavais, malandros e herois*, Río de Janeiro, Zahar, 1980.
- Eilbaum, Lucía y Sarabayrouse Oliveira, María José, “Entretelones de una ley: cómo se llegó al Código de Convivencia Urbana de la Ciudad de Buenos Aires”, ponencia presentada en IV Jornadas de Investigadores de la Cultura. Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1995.
- Oliveira, Alicia y Tiscornia, Sofía, “Estructura y prácticas de las policías en la Argentina. Las redes de la ilegalidad”, en *Control democrático de los organismos de seguridad interior en la República Argentina*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, 1997.
- Palmieri, Gustavo, “Derechos humanos y detenciones arbitrarias y discrecionales”, en *Informe Anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1995*, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Buenos Aires, 1996.
- Sarabayrouse Oliveira, María José, “Poder Judicial: Transición del escriturismo a la oralidad”, Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires, 1998.
- Tiscornia, Sofía, “La seguridad ciudadana y la cultura de la violencia”, en *Encrucijadas*, Revista de la Universidad de Buenos Aires, N° 5, 1997.

Informes y fuentes secundarias

- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Informe sobre violencia institucional y urbana. Año 1993*, CELS/Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Serie Extensión Universitaria, N° 2, Buenos Aires, 1994.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1994*, Buenos Aires, CELS/Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Serie Extensión Universitaria N° 5, Buenos Aires, 1995.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), *Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en la Argentina. Año 1996*, CELS, Buenos Aires, 1997.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)/Human Rights Watch (HRW), *La inseguridad policial. Violencia de las fuerzas de seguridad en la Argentina*, Eudeba, Buenos Aires, 1998.
- Código Contravencional de la Ciudad de Buenos Aires*, 1998.
- Diarios de sesiones de la Legislatura Porteña 9 de marzo de 1998, 2 de julio de 1998 y 5 de marzo de 1999.

COMENTARIO

Flavio Rapisardi

El carácter de este comentario es el de un conjunto de indicaciones a partir de las cuales es posible producir una serie de reflexiones y, de esta manera, complementar lo que aquí ya fue analizado. Mi interpretación de la ponencia de Sofía Tiscornia consistirá en una intervención limitada a uno de los ejes abordados. Éste es la reflexión que se realiza sobre la construcción, las funciones y la transformación del espacio sociocultural estructurado a partir de la derogación de los edictos, de la puesta en vigencia del Código de Convivencia y de las modificaciones del artículo 71. No abordaré el tema de la competencia institucional al que se refiere el trabajo y que se considera como una de las condiciones materiales y determinantes de la actual forma de control comunitario. Esta omisión no implica restar importancia a la cuestión de la disputa entre agencias, sino que se fundamenta en la intención de profundizar un solo aspecto del problema que nos convoca. El punto de vista a partir del cual pretendo abrir este campo de reflexión es una lectura del trabajo desde una perspectiva de intervención teórico-práctica de minorías. Es decir, una lectura que básicamente aplica a las categorías y a los enfoques aportados por la teoría queer.

La pregunta que articula este comentario a la ponencia de Sofía Tiscornia, y que se constituye en el punto de fuga desde el que pretendo analizarla, es ¿cuáles son los efectos, en términos de institucionalidad democrática, del nuevo Código de Convivencia Urbana, sobre las formas de regulación sociocultural operadas sobre las minorías por orientación sexual e identidad de género? Esta pregunta permitirá articular una lectura de la ponencia con el problema de las nuevas formas de participación ciudadana, objeto de este seminario.

Las minorías por orientación sexual, es decir, gays, lesbianas y bisexuales, y por identidad de género, travestis y transexuales, constituyeron uno de los sectores más castigados por los edictos policiales y por la Ley de averiguación de antecedentes. El objetivo de estas normativas era perseguir, disciplinar y reprimir a todos aquellos sectores estigmatizados sobre los que se descargan elaboradas retóricas de peligrosidad moral frente a la necesidad, como sostiene Mackintosh,¹ de delinear la sociedad de buena conciencia y costumbres como ideal regulativo. Desde la colonia, con sus bandos policiales, pasando por las detenciones masivas de prostitutas bajo el gobierno de Rosas, la creación de nuevas figuras contravencionales por parte del coronel García en 1932, hasta el otorgamiento de facultades para el juzgamiento de nuevas figuras contravencionales a partir de la aprobación en 1985, de la ley 23.184, impulsada por Fernando De la

Rúa, los edictos constituían claramente, un instrumento de represión y control sobre los sectores no contractualizados o subcontractualizados: vagos, toxicómanos, prostitutas, travestis, gays, desocupados, lesbianas, jóvenes, inmigrantes, opositores, etcétera. Ya casi a fines del siglo XX, más precisamente el 9 de marzo de este año, la Legislatura porteña aprobó el nuevo código. Esta iniciativa fue, como se indica en la ponencia, “producto de una lucha sostenida durante años por organismos de derechos humanos y asociaciones civiles”. En este punto considero importante distinguir las acciones de estos colectivos. Si bien algunos de los organismos de derechos humanos tradicionales trabajaron en función de la derogación de los viejos edictos, las acciones civiles más notorias contra la reglamentación provinieron de los movimientos de minorías y de otras asociaciones civiles. Por ejemplo, la CHA que se fundó con el expreso motivo de bregar por la derogación de los edictos y de la Ley de averiguación de antecedentes, debido a las continuas y cada vez más violentas razias y detenciones practicadas durante el gobierno radical y, especialmente, bajo la administración de Antonio Trócoli en el Ministerio del Interior. Esto no significó que las minorías por orientación sexual e identidad de género fueran las únicas víctimas de esta reglamentación, sino que debido a complejos factores socioculturales y económicos, que no abordaremos aquí, esta minoría comenzaba a politizarse y a avanzar sobre el espacio público. En este proceso, que Kosofsky² denominó como “salir del closet y volcarse a las calles”, las reglamentaciones utilizadas como formas de coerción se constituyeron en el eje aglutinante del activismo, aunque luego fueron opacadas por las luchas civiles en torno al sida.

Ya a comienzos de la década de 1980, la Comunidad denunciaba estas normativas como un engranaje del aparato represivo. A este reclamo se sumaban distintas asociaciones de jóvenes y grupos antiautoritarios. En cambio, en la retórica de algunos organismos de derechos humanos este reclamo era minimizado. Un ejemplo de esta situación fueron los intentos de elaboración de una solicitada conjunta en contra de los edictos, en el año 1989. Esa solicitada condenaba la acción policial contra distintos sectores sociales. Algunos organismos de derechos humanos se negaron a firmarla. Casi ninguno concurrió a las reuniones en las que se redactó el documento y otros enviaron su adhesión vía fax. Por el contrario, otras organizaciones sociales, como el CIBA, Centro de Inquilinos de Buenos Aires, que en aquellos años enfrentaba exitosamente a la policía en sus intentos de desalojo, y grupos feministas trabajaron en la elaboración y la difusión de este documento. La importancia de la historización de las luchas contra los edictos reside en su valor de muestra para entender su función y alcance como regulación cultural.

Es innegable, como se sostiene en la ponencia de Sofía Tiscornia, que los edictos policiales constituían un modo sistemático de ejercicio del poder, violatoria de los derechos humanos. En relación con esta vieja normativa, el Código de Convivencia aparece como un avance en tanto el nuevo sistema garantiza los principios, los derechos y las garantías constitucionales. Es decir, se reconoce la presunción de inocencia a favor del imputado y otros principios de derechos humanos presentes en tratados internacionales. Sin embargo, como todos sabemos,

existe una marcada distancia entre las garantías reconocidas por un contrato y la efectividad del mismo. Esta distancia puede entenderse con el concepto “esquizia del contractualismo”, es decir, el “acuerdo” enmascara las condiciones reales de acceso al goce de derechos acordados. En este caso, si consideramos el Código de Convivencia como un modo de regulación cultural, las garantías acordadas son, en general, no reconocidas y violadas. Cabe aquí la afirmación que Sofía Tiscornia plantea hacia el final de su trabajo: “Una vez más pareciera que los gestores del nuevo código partieron del supuesto de que las normas en su aplicación modifican la realidad”. Es decir, la vieja hipótesis legalista en la que siempre deambula el progresismo no hace más que reproducir las escisiones entre la política como abstracción y las condiciones reales de acceso y participación.

¿Cuáles son las escisiones que produce el nuevo código en relación con las minorías? En general son las mismas que las del viejo código, aunque de manera diferente. Pero para entender esto debemos aclarar, en primer lugar, cuál es, como sostiene Sofía Tiscornia, el “perfil de los contraventores”. En el trabajo se afirma, citando a un funcionario, “son la gente más desamparada”, es decir, aquellos que por extracción social se encuentran marginados o marginadas. Sin embargo, en este punto propongo realizar una distinción entre dos categorías, como modo de volver a analizar las formas en que se aplica la nueva normativa. Si distinguimos entre desigualdad material y diferencia cultural, veremos que la aplicación del código es operada sobre amplios sectores que se definen por una posición relativa no sólo en la estructura económica sino, también, en relación con prácticas culturales, como la homofobia, la lesbofobia, el machismo, la travestofobia y la xenofobia.

Obviamente, la relación entre desigualdad y diferencia no puede plantearse como la articulación de dos instancias radicalmente independientes, pero sí se debe destacar la autonomía relativa de estas dos cuestiones, en el momento de operar como principios legitimadores de prácticas de marginación e irrespetuosidad cultural. En este sentido, el Código de Convivencia sigue siendo, al igual que los edictos, un modo de regulación discriminador y autoritario en dos sentidos. En primer lugar, en su letra, por el artículo 71 que, como indica Sofía Tiscornia, conduce indefectiblemente al problema de la detención en condiciones muy poco diferentes a las practicadas bajo el régimen de los edictos, por su relación con la falta de infraestructura y por el espacio de ambigüedad, que funda y autoriza en los hechos con la detención por resistencia a la autoridad, es decir, conectando la contravención con el delito. Así, la represión de la prostitución constituye una práctica claramente autoritaria, en tanto reprime a un colectivo de sujetos con el fin de enmascarar una situación concreta de desigualdad en las posibilidades y en las condiciones de acceso a los circuitos de trabajo y de reparto de bienes materiales y simbólicos. Es decir, el Código de Convivencia, hace invisible la pobreza. Mujeres y travestis constituyen dos colectivos que soportan —el segundo más que el primero— no sólo el acceso desigual a los circuitos, sino también y en relación con esta situación, la irrespetuosidad cultural.

En segundo lugar, el Código de Convivencia es un modo de regulación auto-

ritario y discriminatorio, en tanto el garantismo de su letra es siempre excedido de hecho por las prácticas represivas. Por ejemplo, si bien de su letra fueron borradas cuestiones como las citadas por Sofía Tiscornia, vagancia y mendicidad, a lo que nosotros podemos sumar el famoso edicto 2do. F, es decir, el edicto por el cual se podía detener a una persona por utilizar ropa del sexo opuesto –principio aún vigente en el Código de faltas de la provincia de Buenos Aires, artículo 92, inciso b, o en el Código de faltas de Santa Fe, artículo 78–, otras figuras contravencionales son utilizadas como pretextos de detención. Así, a las microescenas que plantea Sofía Tiscornia podemos sumar otra. Como todos sabemos, en consonancia con el reconocimiento de no discriminación por cuestiones de orientación sexual en el Estatuto de la Ciudad de Buenos Aires, los hoteles alojamiento de la ciudad permiten el acceso a personas del mismo sexo. Luego de la sanción del Código de Convivencia, dos jóvenes del sexo masculino denunciaron, y esto se repite cotidianamente, que a la salida de un hotel alojamiento, la policía estaba esperando al que “mejor estaba vestido”, de acuerdo con lo manifestado por uno de los afectados, y fue detenido por prostitución, ante la negativa de ceder a las presiones para pagar un soborno. De esta manera, el código, como modo de regulación, reproduce las esquizias de los distintos modos de contractualismo y legalismo. Si bien el artículo 71 no regula directa y autoritariamente otro colectivo que el de las travestis y las mujeres en estado de prostitución, su utilización excede esos grupos y regula a otros sectores sociales subalternos.

Aquí surge el interrogante por la posibilidad de un código de regulación comunitaria, que impida las prácticas discriminatorias de la policía y, por lo tanto, del Estado contra las minorías. Lo cierto es que si aceptamos que cualquier figura contravencional puede ser utilizada como medida punitiva, entonces el problema de la necesidad de institucionalizar modos de regulación, requiere de medidas y prácticas antidiscriminatorias en contextos más amplios que el de un código de convivencia. En este sentido, se debe inscribir la utilización de las regulaciones del código, en el marco de tendencias político-culturales provenientes, en general, del Estado y, en particular, del Ministerio del Interior. Es decir, más allá de la arbitrariedad policial existen directivas macros que regulan no sólo el accionar legal sino que también regulan la intensidad y la extensión de las prácticas de cohecho. En síntesis, el accionar policial no se puede reducir al resultado o inercia de un juego burocrático o a una competencia entre agencias. Ahora bien, esta contextualización no quita responsabilidad a quienes sancionan estas normativas de contemplar las situaciones de hecho, que en este caso exceden a todas luces el garantismo, ni a la inercia burocrática que en la ponencia de Sofía Tiscornia se observa acertadamente.

De este modo, nuevamente las minorías por orientación e identidad, que son uno de los sectores más afectados, encabezaron la resistencia a los aspectos discriminatorios del nuevo código. Como se sostiene en el trabajo de Sofía Tiscornia, podemos dividir el campo de debate en los vecinos, por una parte, y, por otra, las asociaciones de minorías y de derechos humanos. Aquí podemos complejizar el planteo. En primer lugar, el denominado grupo “vecinos” sólo hace

referencia a un grupo sumamente heterogéneo, conformado por sectores duros, organizados en torno a las cooperadoras policiales y por un sector inorgánico, que se expresó en alguna marcha y en los cabildos de discusión sobre la nueva normativa. Aquí cabe resaltar, como se indica en la ponencia, la complicidad de algunos medios de comunicación, que llegaron a pregonar el nuevo código con infografías, que representaban a una prostituta frente a una Iglesia como consecuencia inmediata del mismo.

Por el lado de los opositores a las reformas encontramos a los organismos de minorías por orientación e identidad, sectores autónomos del feminismo, la asociación de meretrices y el apoyo de algunos organismos de derechos humanos, especialmente el grupo Hijos de Desaparecidos. Sin embargo, también en este sector se pueden distinguir posiciones heterogéneas. Las travestis y las prostitutas se diferenciaron en relación con los argumentos esgrimidos. Mientras la agrupación de prostitutas, AMAR, argumentó el derecho a los tratos privados como modelo de relación en las prácticas de prostitución, las asociaciones de travestis sostuvieron la imposibilidad de trabajar como consecuencia inmediata de la nueva regulación. En la manifestación de minorías frente a la Embajada Británica se exhibió un cartel con la leyenda “Nosotras queremos trabajar”. Por otra parte, este colectivo se opuso a los programas de “acción afirmativa” propuestos por algunos legisladores, ya que este tipo de iniciativas alertaban, sólo producen enfrentamientos entre los sectores desocupados, cuando el conflicto es un problema estructural en el reparto de la riqueza y del empleo.

Esto, a mi parecer, permite profundizar la división entre “morales y progresistas”, propuesta por el trabajo, incorporando la idea de “trabajo” a las otras nociones distinguidas y esgrimidas en la ponencia, como la tolerancia, las garantías, los derechos y la solidaridad. Nuevamente, las categorías de desigualdad y de diferencia no permiten releer el conflicto y articulan los aspectos materiales y culturales del mismo.

De este modo, podemos concluir que, como sostiene Sofía Tiscornia, al comienzo, el Código de Convivencia significó para las minorías por orientación sexual e identidad de género una reducción de las “mallas de represión”. La transformación de la oferta como de la demanda de sexo en la vía pública en figura contravencional, significó la reinstauración de las redes de represión, aunque bajo ciertas reglamentaciones garantistas que no han podido frenar, en muchos casos, brutales palizas y extorsiones de las que son objeto estas minorías. Si bien, como ya dije, cualquier figura contravencional puede ser utilizada como excusa para estas prácticas, la modificación del artículo 71 constituye una herramienta privilegiada por su amplia utilización más allá de su literalidad para las prácticas represivas. Como sostiene el trabajo, las redes han sido relanzadas con mayor fuerza, con intenciones de judicialización que ayer vimos concretarse con la primera penalización a una travesti de la zona de Palermo.

Antes de concluir resulta interesante abordar el citado tema de los efectos sobre el resto de la sociedad de esta nueva reglamentación y que aquí Sofía Tiscornia planteó en términos de “oleaje”. El Código de Convivencia ha reglamentado no sólo las prácticas sobre las que define figuras contravencionales, sino

que también ha instaurado una regulación material-simbólica sobre el conjunto de la sociedad. Como sabemos, las relaciones entre mayorías y minorías en la teoría democrática moderna exigen la implementación de conceptos universales de justicia, que se articulen con la direccionalidad del derecho, de tal manera de asegurar la distribución equitativa de bienes y de reconocimiento cultural. La idea de tolerancia es rechazada, por su carga religiosa y su limitación, a un mero reconocimiento cínico. Es decir, la articulación entre mayorías y minorías necesita algo más que buenas intenciones y exige la articulación de un proyecto emancipador de fuerte carácter igualitario. Frente a este ideal, el código operó una regulación en sentido contrario. El espíritu del código se expresó patéticamente en las palabras de la legisladora frepasisista Liliana Chiernajcowsky, quien en un reportaje en el diario *Página 12* afirma: “Las minorías no pueden imponer a las mayorías sus propias opciones éticas o estéticas”, es decir, en la postergación producida por los artículos represivos, se expresó toda una filosofía que condena la subalternidad a conjuntos sociales en los que se conjugan la irrespetuosidad cultural y la marginación económica.

En síntesis, y retomando la introducción a este seminario en relación con este trabajo, podemos poner en duda, como se interroga la ponencia de Tiscornia respecto del Código de Convivencia, la efectividad del reconocimiento expreso de nuevos derechos, si el garantismo de la postura contractualista no es acompañado por programas que aseguren el ejercicio efectivo e igualitario de la ciudadanía en contextos de fuertes desigualdades de clase y de menosprecio cultural. La valoración cultural y la igualdad económica constituyen las instancias que deben articular todo proyecto de regulación como modo de superar la abstracción de las propuestas liberales de ciudadanización y no resolverse en una simple e inocua valoración multiculturalista al modo de los comunistaristas conservadores o socialdemócratas. El debate sobre la posibilidad y las condiciones de estas articulaciones prosigue abierto, pero esta indefinición no justifica ni autoriza las lamentables soluciones propuestas en el Código de Convivencia. Desoír los aportes de las minorías compelen a repetir una vez más los viejos esquematismos que condenan a toda iniciativa política a reproducir distintos modos de dominio y que Sofía Tiscornia caracteriza como los “dos riesgos” abiertos por el Código de Convivencia.

Citas

1. Mackintosh, Mary, *The Homosexual Role in Queer Theory/Sociology*, Steve Seidman (ed.), Blackwell Publishers, Oxford, 1996.
2. Kosofsky, Sedgwick, *Epistemology of the closet*, Penguin, Londres, 1993.

COMENTARIO

Eduardo Jozami

No era especialista en estos temas, pero fui Convencional Constituyente cuando se sancionó la derogación a plazo de los edictos y me tocó presidir una de las comisiones legislativas que trató el tema del código contravencional y a partir de allí tuve una notoriedad superior a la deseada, tal vez en relación con este tema y su difusión en los medios.

Creo que la ponencia de Sofía Tiscornia y María José Sarabayrouse resume bien la evolución de esta discusión sobre el Código de Convivencia, de este intento de reforma que en un momento nos hizo concebir a todos esto que ellas llaman la ilusión fundacional, es decir, la idea de que en la ciudad se estaba avanzando hacia la sanción de normas más democráticas, más avanzadas, un concepto distinto de la convivencia y que se cerró con una sensación muy amarga. Porque de algún modo, el retroceso en relación con el Código de Convivencia, afecta, me parece, otros aspectos que dan pie para una reflexión acerca de las formas de hacer política hoy en la Argentina. El trabajo es bastante claro en ese sentido, cuando señala algunos de los argumentos con los que se fundamentó la reforma al artículo 71, es decir, la nueva prohibición de la prostitución callejera, que en realidad tenía mucho menos que ver con los ejes del debate hasta ese momento y mucho más con la incapacidad de la dirigencia política de defender ciertos principios o resistir determinado tipo de presiones. Creo que, por otra parte, lo ocurrido con el Código de Convivencia, como se señala en el trabajo que comento, muestra lo que recién se llamaba la hipótesis legalista, esta idea de que se puede modificar la realidad sancionando leyes más avanzadas. Esta es una situación complicada, la planteo como una experiencia personal. Cuando a uno le toca ser legislador o constituyente, no puede hacer nada mucho mejor que tratar de sacar las mejores leyes, pero por otro lado, creo que no es difícil darse cuenta de que muchas veces esas leyes valen más como argumentos para el debate, es decir, como la expresión pública de determinadas posiciones, que por tener un peso institucional pueden llegar a valer más que un artículo o un discurso, pero que difícilmente lleguen a modificar la realidad y a tener efectos si no van acompañadas de otro tipo de prácticas, de otro tipo de debates. Creo que esto se advierte claramente cuando pensamos que la Convención Constituyente en 1996 sancionó la necesidad de derogar los edictos noventa días después de instalada la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y estableció en su artículo 13 estas normas tan avanzadas que proscriben la peligrosidad sin delito, toda posibilidad de sancionar normas basadas en el derecho penal de autor y pasaron casi

dos años en los que se trabajó silenciosamente en este código, en lo que después fue el Código de Convivencia, sin que los mismos sectores políticos –y aquí incluyo una autocrítica, porque yo era uno de los constituyentes– que sancionamos la necesidad de derogar los edictos hayamos promovido ningún tipo de debate en la sociedad, para de algún modo preparar las condiciones que hicieran posible una aceptación más favorable del código que se iba a sancionar.

Cuando se dice entonces que nos vimos obligados a sancionar el Código de Convivencia en un plazo muy breve, porque a los noventa días de instalada la Legislatura se operaba la caducidad de los edictos, de algún modo esto es cierto y tiene, por otro lado, como seguramente ustedes saben también, su explicación en la demora del Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en enviar su proyecto, en la dificultad de llegar a un consenso dentro de lo que después fue la Alianza para la sanción de un proyecto único, pero me parece que de alguna manera la carencia de fondo, el error más serio fue no haber planteado la necesidad de un debate con la más amplia participación de la sociedad, y entonces esto explica que cuando se sancionó el código, con algún apoyo –en la primera sesión estaban presentes sólo algunos organismos de derechos humanos y representantes de las organizaciones de las minorías sexuales–, inmediatamente se desata una feroz campaña de oposición a la nueva norma, frente a lo cual no hay ninguna reacción, o mejor dicho, no hay una reacción de igual importancia del lado de los defensores del código.

Creo que rápidamente se iba a poner a prueba hasta dónde llegaba la, digamos así, voluntad política de modificar estas normas que se expresaban en los edictos policiales, hasta dónde llegaba la voluntad política de enfrentarse con la institución policial. Creo que si uno compara los debates parlamentarios, fundamentalmente el primero y el último, es decir, el de sanción del código y el de la aprobación del artículo 71, encuentra, por un lado, la paradoja de que parece que hay legisladores que se contestan a sí mismos, es decir, legisladores que están argumentado en contra de otros que son ellos mismos un año antes y, por otro lado, lo que señalaba previamente, de que no se trata de explicar por qué es mejor: no se dice que la experiencia de derogación de los edictos nos ha enseñado que es bueno que sea prohibida la prostitución callejera, sino que lo que se señala es que es una necesidad política porque de lo contrario el presidente Menem iba a ser quien iba a imponer esta prohibición y entonces parece que en la competencia con él se olvidaba que, en última instancia, lo que Menem iba a intentar hacer antes que nosotros, era lo contrario de lo que pensábamos nosotros. Pero en esta situación de competencia marketinera, de competencia electoral, pareciera ser que lo importante era que un tema que se decía que no era reeditable, desde el punto de vista electoral y probablemente no lo sea, desapareciera lo antes posible del escenario público.

Me parece que se señala bien en la ponencia que esta voluntad de reformar la norma no fue acompañada de una preocupación similar respecto de las condiciones de su aplicación. Aquí tiene una gran responsabilidad el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, porque la integración de la nueva justicia contravencional estuvo limitada por presupuesto, en primer lugar, por poca decisión política de

constituir un nuevo fuero, por demora en los nombramientos, lo que no es raro si uno piensa, por otra parte, que el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires nunca compartió la orientación del código contravencional que sancionó la Legislatura. Esto muestra otra de las debilidades, entonces, con las que surge el nuevo ordenamiento. Es decir, votado por unanimidad, pero por un conjunto de legisladores de la oposición, que en privado decían que no estaban de acuerdo, pero que frente a lo que suponían que era un contexto favorable, porque insistían que estaban presentes en el recinto sólo los grupos que adherían a la derogación de los edictos y a la sanción del nuevo código, no se atrevieron. Beliz es el caso más notable de quienes no se atrevieron en ese momento a votar en contra y muchos legisladores de la mayoría, que de algún modo en las tradiciones de sus partidos tenían fundamentos para adoptar esta medida, pero que, bueno, el tiempo no tardaría en poner a prueba hasta dónde llegaba la profundidad de esta convicción. Sin el apoyo del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y sin una decisión clara de encarar la constitución de un nuevo fuero contravencional y con un temor muy fuerte de cualquier enfrentamiento con la policía, viendo retrospectivamente esto no es difícil explicarse por qué el Código de Convivencia o el intento de sancionar un Código de Convivencia más avanzado tuvo la suerte que finalmente tuvo.

No voy a abundar sobre la actitud de los legisladores porque me parece que en la ponencia está perfectamente planteado. Además, creo que esto se explica, insisto, o mejor dicho da pie para una reflexión que vale no sólo para el Código de Convivencia sino para muchas otras situaciones similares. Lo que se señala en el trabajo acerca del discurso de Zbar que efectivamente es uno de los legisladores que en general defiende posiciones más democráticas, a mí me hizo recordar algún discurso que se pronunció en el Parlamento nacional cuando se votó la ley de obediencia debida. Sin embargo, aunque estoy tan en contra del discurso de hoy como de aquel discurso de la obediencia debida, me parece que en esta ocasión hay cierto matiz hasta ridículo, porque nadie podía negar que en aquella situación, durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, había una crisis seria. Esto no quería decir, por supuesto, que uno tuviera que votar la ley de obediencia debida para resolver esa crisis, pero de alguna manera podía decir que se cedió a las presiones, y las presiones eran de una entidad suficientemente importante.

Decir que el tema, la discusión en torno a la prostitución callejera ponía en peligro el gobierno del Dr. De la Rúa o podía generar una crisis institucional en el país, realmente parece una humorada. Pero ese fue el tono, yo diría el hilo conductor, el eje en torno al cual se estructuró el apoyo a la nueva reforma porque, insisto, era muy difícil conseguir que los legisladores que habían sancionado el código un año antes, encontraran fundamentos de otro tipo para votar esta medida.

Esto, digo, da pie para pensar qué puede pasar frente a situaciones similares, porque pensemos que en la Argentina hay a veces presiones más fuertes que las que pueden ejercer los vecinos de Palermo y de Constitución, aunque estén apoyados por la policía y entonces esto me parece que lleva a que si no reflexiona-

mos cómo puede un partido político que llega al gobierno o un grupo legislativo organizarse y plantear cómo resiste a este tipo de presiones, me parece que el porvenir de cualquier reforma democrática en la Argentina está seriamente cuestionado.

Por otro lado, creo que se perdió en la Argentina, en Buenos Aires en particular, una oportunidad importantísima, porque en realidad la sanción del Código de Convivencia ayudó a dar a luz muchos episodios en torno a la corrupción policial en relación no sólo con travestis y prostitutas, pero en buena medida con ellos. Ustedes saben que de las cincuenta y dos comisarías de la Capital hubo aproximadamente cuarenta comisarios que fueron trasladados en relación con estos hechos. Quiere decir que si hubiera existido la decisión política de salir a enfrentar este clima de cuestionamiento al Código de Convivencia que se basaba en que la policía quedaba desarmada como consecuencia de la nueva norma y haber planteado consecuentemente lo que dijimos en la Constituyente cuando se votó la derogación de los edictos y es que estas normativas eran una fuente de corrupción permanente y de caja policial, y que esto se evidenciaba con las denuncias de los fiscales y los procesamientos de algunos policías, creo que se hubiera generado la posibilidad de avanzar más seriamente en una discusión acerca de la reforma de la institución policial.

A esto creo que se reaccionó, yo diría, con terror. Esta posibilidad no se utilizó en ningún momento, e incluso cuando hasta para defenderse en el debate en los medios hubiera sido posible decir “sí, ustedes cuestionan a los legisladores que votaron el código, pero por qué no piensan lo que está pasando con el comisario tal o el comisario cual”, ya que en esos días se habían publicado en los diarios las denuncias por corrupción, en general la inmensa mayoría de los legisladores y de los dirigentes políticos no intentó impulsar ese debate. Por otro lado, me parece que es importante, ver que en buena medida esto se perdió en el debate en los medios, antes de perderse en la Legislatura, pero no simplemente por una cierta perversidad inherente a los medios. Yo diría que por dos razones: en primer lugar, porque la dirigencia política democrática, digamos, los que estaban comprometidos con los partidos que votaron el código, en la inmensa mayoría de los casos desertaron del debate. Es decir, quedaron unos pocos o quedamos, para decirlo más claramente, unos pocos legisladores que habíamos votado el código poniendo la cara en cuanto programa aparecía, pero en general, nadie vio a los principales dirigentes de los partidos que habían votado el Código de Convivencia salir a enfrentar esta oleada cuestionadora. Y, por otro lado, me parece que esto tiene que ver con lo que recién se planteaba en el comentario, también acerca del rol que jugaron los organismos de derechos humanos y otras organizaciones sociales. Creo que da que pensar que un grupo tan pequeño de vecinos de la ciudad, los llamados vecinos de Palermo, de Constitución y otros, que en realidad son muy pocos, es cierto que a esta altura son un grupo muy organizado, financiados por alguna comisaría que van a cuanta manifestación haya, aunque sea en Jujuy, relativa a alguno de estos temas, pero de cualquier manera son muy pocos y parece mentira que esos pocos no sólo salían en los medios sino que incluso a veces eran más en las movilizaciones que se hacían

en la Legislatura, que los representantes de sectores que se supone que son mucho más amplios. Recuerdo un comentario que le hicimos, en la Comisión de Derechos Constitucionales, al presidente de la FUBA, quien participaba en la discusión de la comisión activamente, planteando el apoyo al código y que no debía ser reformado: “Bueno, la FUBA se supone que representa a 200 o 300 o 500 mil estudiantes, estos señores que están acá se representan a sí mismos, sin embargo hacen más ruido que ustedes”. Creo que esto que decimos para la FUBA también puede aplicarse a algunos organismos de derechos humanos que tuvieron una adhesión, yo diría, relativamente formal. Es decir, adhirieron, firmaron solicitadas, pero no hicieron de esto una cuestión central. Creo que se cometió el error de actuar como si este fuera exclusivamente un tema que tenía que ver con las minorías por orientación sexual. No se vio que esta última instancia era una discusión sobre las garantías democráticas y los derechos civiles para el conjunto de la población y creo que esto explica, en buena medida, el resultado que finalmente tuvo todo este proceso, porque frente a una presión muy fuerte de un sector que sabía que lo que se estaba jugando era mucho más que la discusión sobre la prostitución callejera, que en última instancia tenía que ver con una concepción democrática de la seguridad, con proteger los privilegios policiales o encarar la posibilidad de una reforma de la institución policial frente a esta concepción que se planteaba de un lado, creo que del otro hubo una respuesta parcial e, insisto, donde muchos de los que debieron haber tenido una participación más activa finalmente se ausentaron.

Me parece que esto deja algunas dudas respecto del futuro en esta materia. Yo no sé si ustedes se habrán dado cuenta de que, después de haber sido el gran tema, hoy se habla muy poco acerca de todo lo que tuvo que ver con el código contravencional. Yo diría que incluso hasta todos tenemos ganas de hablar poco porque ha quedado una sensación de derrota y, por otro lado, es como si ya no tuviéramos derecho a plantearnos algunas ilusiones. Es decir, centrar exclusivamente hoy la discusión en torno a una futura reforma del código me parece que sería equivocado. Ustedes piensen que esta sensación de derrota en relación con el código contravencional, por ejemplo, le ha quitado sentido a una discusión muy importante como es la discusión sobre el tema del traspaso de la policía a la ciudad de Buenos Aires, discusión donde hoy parece que el Gobierno Nacional no la quiere traspasar, el Gobierno de la Ciudad no la quiere recibir, a veces parece que es al revés, pero nunca se ponen de acuerdo los dos en el mismo sentido. Y digo que le ha quitado buena parte del fundamento que podría tener esta discusión para realmente interesar a la gente, porque la aspiración de que la ciudad de Buenos Aires tuviera su policía no era simplemente para tener más poder, era por la posibilidad de encarar desde la ciudad una reforma democrática de la institución policial. En este clima de confusión y de escepticismo generado por la reforma del Código de Convivencia parece que ese camino hoy está cerrado y, entonces, la misma discusión sobre la autonomía empieza a ser una discusión puramente formal, porque como me parece que se señala muy bien al principio de esta ponencia, esta ilusión fundacional tenía que ver con que la lucha por la autonomía de la ciudad de Buenos Aires era la lucha por la profundi-

zación de la democracia en la ciudad de Buenos Aires, era la lucha por la instauración de una institucionalidad distinta en esta ciudad. Esto explica el entusiasmo con que se sancionó la Constitución en 1996, también las primeras leyes que se dictaron en la Legislatura, la ley sobre la Audiencia Pública, la ley sobre el Defensor del Pueblo, las leyes de organización de los poderes de la ciudad, la ley sobre iniciativa popular y en este contexto generado por la posterior reforma del Código de Convivencia, es como si hubiéramos cerrado un capítulo, yo espero que no esté definitivamente cerrado, pero me parece que esto nos obliga a una reflexión muy profunda sobre las limitaciones de ese intento democrático que empezó en la Constituyente en 1996 y me parece que, para esta discusión, el trabajo de Sofía Tiscornia y de María José Sarrabayrouse es realmente un aporte muy valioso.

TRABAJO Y COMENTARIOS

La elección de la Defensora del Pueblo
de la Ciudad de Buenos Aires en 1998

Patricia Laura Gómez

Comentaristas

Martha Rosenberg

Inés González Bombal

LA ELECCIÓN DE LA DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES EN 1998

Patricia Laura Gómez

INTRODUCCIÓN

DURANTE LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS en la Argentina se han desarrollado una serie de cambios en el nivel político institucional que han sido ampliamente abordados en la bibliografía especializada, especialmente en lo referente a la participación en los partidos políticos. Al igual que en buena parte de las nuevas democracias latinoamericanas, estos cambios han dado cuenta un proceso que ya enunciaran Calderón y dos Santos (1990): la ampliación de derechos políticos y la enunciación de nuevos derechos, junto con la restricción en el ejercicio de los derechos económicos y sociales. En este marco, la década de 1990 puede ser caracterizada como la de la democratización política en la región, con una creciente tendencia a la inclusión política de actores sociales diversos, a fin de garantizar la legitimidad del régimen.

Varias reflexiones cabe hacer sobre las formas de participación de la sociedad civil, en un contexto de exclusión económica y social de amplias franjas de la población con situaciones de desigualdad e iniquidad social. En América latina, el protagonismo de la sociedad civil estuvo fuertemente signado por la resistencia a las dictaduras de la región durante la década de 1970 y, al igual que en Europa del Este en el decenio de 1990, ese protagonismo estuvo vinculado a la movilización de actores sin activa participación previa en el juego político.

Puede decirse, entonces, que este resurgimiento de la sociedad civil en la región es el corolario de los procesos de transición democrática en la mayor parte de los países durante la década de 1980, y posibilitó simultáneamente la conformación de nuevos agentes, la reconversión de las prácticas de actores más tradicionales, y la configuración de nuevas demandas frente al Estado y nuevas formas de negociación para la consecución de determinados fines.

Este proceso ha hecho que actualmente, tanto desde la reflexión teórica como desde los discursos de los/as propios/as protagonistas, la participación ciudadana tenga una alta carga valorativa positiva, sólo discutiéndose sobre las mejores formas de promoción y ampliación de la misma. Este resurgimiento de la sociedad civil lleva a que en muchas oportunidades, los escenarios sociopolíticos sean analizados con una visión (a veces, hasta maniquea) donde la salvaguarda de lo justo y lo ético sólo tiene lugar en el espacio de la sociedad civil.

Pero para dar cuenta de la complejidad de este proceso, es necesario analizar las articulaciones entre el ámbito económico, el ámbito político y el ámbito cul-

tural, en tanto este último permitiría superar la dicotomía clásica entre sociedad civil-Estado, en lo que Cohen y Arato (1995) denominan tercer dominio. Los primeros lineamientos en este sentido, ya están presentes en Gramsci al delimitar y conceptualizar la sociedad civil en clave estratégica y en clave política: es el escenario para desarrollar la persuasión proclive a los cambios revolucionarios, aun frente a la lentitud y dificultad del proceso.

El marco propuesto en estas notas tiene como horizonte las diferencias entre participación política, participación social y participación ciudadana. A pesar de la ambigüedad de este último concepto, parece diferente de la participación política en formas institucionalizadas o no, y de la participación social de carácter asociativo o comunitario, ya que su punto de referencia es el régimen político en tanto espacio de construcción de lo ciudadano. Dicho en otros términos, la participación ciudadana no debe ser vista como reemplazo de la representación política de quienes ocupan el poder público, sino como una apelación al mismo desde los intereses privados colectivos de la sociedad civil. Ello la caracteriza como *la publicidad de lo privado* frente a los agentes estatales, y por ello su adjetivo de ciudadana, ya que la constitución de la ciudadanía sólo es posible en tanto pertenencia a la comunidad política.

Así, la hipótesis fuerte que aquí se presenta es que la participación ciudadana es uno de los elementos de matriz cultural que coadyuva a la democratización de la cultura política, pero da por tierra con las “ilusiones” sobre la posibilidad de sustituir ciertas formas de institucionalidad política partidaria, especialmente en aquellos escenarios donde las prácticas partidarias tradicionales se encuentran en franco descrédito. La participación ciudadana no resulta la “panacea” a la crisis de una forma de representación a través del gobierno de partidos (Manin, 1992), sino que su importancia para el análisis radica en las formas de articulación con otros dominios.

PUNTOS REFERENCIALES PARA LA ARGENTINA

La Argentina no es la excepción a este proceso de resurgimiento de la sociedad civil y puede decirse que dos hechos constituyen referencias insoslayables a la hora de analizar en ese proceso: la Convención Nacional Constituyente de 1994 y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires en 1996. En ambos casos se presentó una activa participación ciudadana frente a los/as convencionales para lograr la inclusión de nuevas temáticas en el texto constitucional, sin la presencia de un mandato vinculante imperativo entre representados/as y representantes, y de la independencia de decisión del legislador/a (Pitkin, 1985).

Varios/as convencionales resaltaron que algunas decisiones se tomaron con libertad de opinión, a pesar de la férrea disciplina partidaria del sistema de partidos en la Argentina. Podría decirse que ello fue posible en virtud del impacto de la participación ciudadana, tanto directo como indirecto, ya que, por un lado, distintas organizaciones realizaron intensas tareas de cabildeo y, por otro lado, algunos/as de los/as convencionales tenían estrechos vínculos con algunas for-

mas asociativas de la sociedad civil. En este sentido, ambos casos pueden caracterizarse más como un foro representativo de la sociedad (a pesar de las limitaciones temáticas en 1994), que como caja de resonancia de posiciones partidarias inflexibles, lo que se observa en el análisis de los debates, dando cuenta de un proceso político poco habitual. Prueba de ello es que en ambas Convenciones se visibilizaron y reconocieron intereses colectivos y la cuestión de la discriminación aparece como un elemento que atraviesa todos los debates.

En el caso de la Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, este proceso se vio intensificado, ya que no sólo hubo un reconocimiento explícito de la importancia de la participación ciudadana, sino la facilitación de su intervención en distintos momentos de la vida democrática, como se pone explícitamente de manifiesto en algunos artículos de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires:

Artículo 11: [...] La Ciudad promueve la remoción de los obstáculos de cualquier orden que, limitando de hecho la igualdad y la libertad, impidan el pleno desarrollo de la persona y la efectiva participación en la vida política, económica o social de la comunidad.

Artículo 14: [...] Están legitimados para interponerla [acción de amparo] cualquier habitante y las personas jurídicas defensoras de derechos o intereses colectivos, cuando la acción se ejerza contra alguna forma de discriminación, o en los casos en que se vean afectados derechos o intereses colectivos, como la protección del ambiente, del trabajo y la seguridad social, del patrimonio cultural e histórico de la Ciudad, de la competencia, del usuario o del consumidor.

Artículo 19: El Consejo de Planeamiento Estratégico, de carácter consultivo, con iniciativa legislativa, presidido por el Jefe de Gobierno e integrado por las instituciones y organizaciones sociales representativas, del trabajo, la producción, religiosas, culturales, educativas y los partidos políticos, articula su interacción con la sociedad civil, a fin de proponer periódicamente planes estratégicos consensuados que ofrezcan fundamentos para las políticas de Estado, expresando lo denominadores comunes del conjunto de la sociedad. Sus integrantes se desempeñan honorariamente.

Artículo 21 inciso 9: [...] crea el Consejo General de Salud, de carácter consultivo, no vinculante y honorario, con representación estatal y de la comunidad.

Artículo 29: La Ciudad define un Plan Urbano y Ambiental elaborado con participación transdisciplinaria de las entidades académicas, profesionales y comunitarias [...].

Artículo 38: [...] promueve la participación de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a las temáticas de las mujeres en el diseño de las políticas públicas.

Artículo 40: La Ciudad garantiza a la juventud la igualdad real de oportunidades y el goce de sus derechos a través de acciones positivas que faciliten su integral inserción política y social y aseguren, mediante procedimientos directos y eficaces, su participación en las decisiones que afecten al conjunto social o a su sector [...] Promueve la creación y facilita el funcionamiento del Consejo de

la Juventud, de carácter consultivo, honorario, plural e independiente de los poderes públicos.

Artículo 45: El Consejo Económico y Social, integrado por asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones representativas de la vida económica y social, presidido por un representante del Poder Ejecutivo, debe ser reglamentado por ley. Tiene iniciativa parlamentaria.

Artículo 46: El Ente Único Regulador de los Servicios Públicos promueve mecanismos de participación de usuarios y consumidores de servicios públicos de acuerdo a lo que reglamente la ley.

Artículo 52: Se establece el carácter participativo del presupuesto. La ley debe fijar los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos.

Artículo 63: La Legislatura, el Poder Ejecutivo o las Comunas pueden convocar a audiencia pública para debatir asuntos de interés general de la ciudad o zonal, la que debe realizarse con la presencia inexcusable de los funcionarios competentes. La convocatoria es obligatoria cuando la iniciativa cuente con la firma del medio por ciento del electorado de la Ciudad o zona en cuestión. También es obligatoria antes del tratamiento legislativo de proyectos de normas de edificación, planeamiento urbano, emplazamientos industriales o comerciales, o ante modificaciones de uso o dominio de bienes públicos.

Artículo 64: El electorado de la Ciudad tiene derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley, para lo cual se debe contar con la firma del uno y medio por ciento del padrón electoral. Una vez ingresados a la Legislatura, seguirán el trámite de sanción de las leyes previsto por esta Constitución.

Artículo 89: Tienen el procedimiento de doble lectura las siguientes materias y sus modificaciones:

1. Códigos de Planeamiento Urbano, Ambiental y de Edificación.
2. Plan Urbano Ambiental de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
3. Imposición de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y declaración de monumentos, áreas y sitios históricos.
4. Desafectación de los inmuebles del dominio público y todo acto de disposición de éstos.
5. Toda concesión, permiso de uso o constitución de cualquier derecho sobre el dominio público de la Ciudad.
6. Las que consagran excepciones a regímenes generales.
7. La ley prevista en el artículo 75.
8. Los temas que la Legislatura disponga por mayoría absoluta.

Artículo 105 inciso 33: Arbitrar los medios idóneos para poner a disposición de la ciudadanía toda la información y documentación atinente a la gestión de gobierno de la Ciudad.

Artículo 131: Cada Comuna debe crear un organismo consultivo y honorario de deliberación, asesoramiento, canalización de demandas, elaboración de propuestas, definición de prioridades presupuestarias y de obras públicas y seguimiento de la gestión. Está integrado por representantes de entidades vecinales

no gubernamentales, redes y otras formas de organización. Su integración, funcionamiento y relación con las Juntas Comunales son reglamentados por una ley.

Lo que muestra este articulado del texto constitucional porteño es que, a pesar del proclamado descrédito de la administración de justicia y el Poder Legislativo, y del “decisionismo” que caracteriza los últimos años de Poder Ejecutivo, los derechos ocupan un lugar importante y diferente al de hace dos décadas en la vida social y política de los/as argentinos/as. Ello es posible en tanto ciudadano-s/as que se reconocen a sí mismos como sujetos de derecho en una comunidad política organizada territorial y burocráticamente, que garantiza su cumplimiento y funcionalidad.

Si bien estamos en presencia del reconocimiento del “derecho a tener derechos” y de la participación ciudadana como mecanismo de democratización de las instituciones públicas, la pregunta que cabe hacerse es cómo se plasman estos logros obtenidos en la redacción de la Constitución porteña con las prácticas de los actores concretos. Buen ejemplo lo constituye el caso de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, especialmente en lo que respecta a las formas de selección y elección de los/as candidatos/as.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

El artículo 137 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires estableció la institución de la Defensoría del Pueblo como uno de los órganos de control en el ámbito local, junto con la Sindicatura General, la Procuración General, la Auditoría General y el Ente Regulador de los Servicios Públicos. Su antecedente inmediato fue la Controladuría General Comunal creada en 1985 y puesta en funcionamiento tres años después, aunque sus facultades eran limitadas en virtud de la falta de autonomía de la ciudad.

En 1997, se sancionó la Ley N° 3, que creó la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires con amplias atribuciones y funciones: *la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, la Constitución de la Ciudad y las leyes, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración, de prestadores de servicios públicos y de las fuerzas de seguridad local, así como los actos de naturaleza administración de los poderes del Estado y de los órganos de control.* Al igual que otras instituciones similares, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires es un organismo autónomo y autárquico, y está a cargo de un/a Defensor/a del Pueblo y cuatro Defensores/as Adjuntos/as, por un mandato de cinco años no coincidente con los períodos de gobierno. Su puesta en funcionamiento tuvo lugar en noviembre de 1998, con la designación por unanimidad de Alicia Oliveira como Defensora del Pueblo, y de los/as Defensores/as Adjuntos/as, cuyas áreas de especialización son:

- *Políticas sociales en general*, y en particular destinadas a personas mayores, personas con necesidades especiales, trabajo, seguridad social, turismo y mediación comunitaria, a cargo de Alejandro Nató.
- *Administración pública y prestación de los servicios públicos* de la ciudad en general, y en particular políticas de salud, cultura, educación, ciencia y tecnología, juventud, deporte, consumidores, usuarios, economía, finanzas y presupuesto, a cargo de Rafael Veljanovich.
- *Seguridad y derechos humanos*, fuerzas policiales y de seguridad, institutos carcelarios, igualdad entre varones y mujeres, derechos de niños, niñas y adolescentes, derechos de las minorías, y libertad de expresión, a cargo de Diana Maffía.
- *Ambiente*, comunicaciones, hábitat y urbanismo, a cargo de Antonio Brai-lovsky.

La institución presenta cinco características distintivas:

1. *Autonomía funcional de los tres poderes del Estado*: la Defensoría del Pueblo es el único de los órganos de control establecidos que no depende de ninguno de los poderes del Estado. No recibe instrucciones de ninguna autoridad ni es supervisada por otros órganos de control.
2. *Iniciativa legislativa*: la Defensoría del Pueblo tiene iniciativa legislativa, al igual que los/as miembros del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, puede asistir a las comisiones y juntas de la Legislatura, en las cuestiones relativas a su incumbencia con voz pero sin derecho a voto.
3. *Legitimación activa para presentarse en sede judicial, en defensa de los derechos difusos o colectivos*: las actuaciones del/a Defensor/a del Pueblo están exentas del pago de cualquier tasa administrativa o judicial, y está eximido/a del pago de las costas cuando la Defensoría del Pueblo litigue contra entes públicos o empresas prestadoras de servicios públicos. Asimismo, si el/la Defensor/a del Pueblo toma conocimiento de hechos presumiblemente delictivos de acción pública, debe denunciarlo de inmediato en sede judicial.
4. *Promoción de la igualdad de oportunidades y trato de varones y mujeres en los lugares de toma de decisiones*: este mecanismo permite la concreción de la igualdad real de oportunidades y trato entre varones y mujeres garantizada por el artículo 36 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Si bien la Defensoría del Pueblo es un órgano unipersonal, la Ley N° 3 establece que los/as cuatro Defensores/as Adjuntos no pueden ser del mismo sexo.
5. *Activa participación de la sociedad civil en la designación de las personas que se desempeñarán como Defensor/a del Pueblo y Defensores/as Adjuntos/as*: esta última característica es la que resulta más importante a los fines de las presentes notas, ya que la participación ciudadana tiene un papel sumamente relevante a la hora de la selección de candidaturas, tal como establece el artículo 4° de la ley 3. Durante un período de diez días, la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad¹ debe abrir

un registro para que los/as vecinos/as en forma individual o través de organizaciones, presenten a los/as postulantes en sus categorías de Defensor/a del Pueblo y/o Defensores/as Adjuntos/as, con sus respectivos antecedentes, que son de libre acceso. Las fechas de apertura y cierre del registro y la celebración de la audiencia pública deben ser anunciadas en la emisora radial de la Ciudad de Buenos Aires y el Boletín Oficial y al menos en tres diarios de amplia circulación, en una emisora de radiodifusión de AM y en una de televisión abierta. Al cierre del registro, debe publicitarse de la misma forma que la convocatoria, la nómina de postulantes inscriptos/as y de candidatos/as propuestos por diputados/as de la ciudad.

Quienes deseen formular impugnaciones u observaciones respecto de los/as candidatos/as propuestos/as, deben hacerlo por escrito en los siguientes cinco días, bajo su firma y fundarlas en circunstancias objetivas que puedan acreditarse por medios fehacientes. Los/as candidatos tienen acceso a las mismas durante los tres días siguientes. Cumplido lo expuesto, la Comisión de Asuntos Constitucionales y la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, deben celebrar la audiencia pública a efectos de considerar las impugnaciones con la participación de los/as candidatos/as. Luego, en sesión especial, designan un/a Defensor/a del Pueblo y cuatro Defensores/as Adjuntos/as, por resolución de la Legislatura con los dos tercios de los miembros.

La primera vez que se aplicó esta normativa fue en 1998 cuando se abrió el registro de postulantes a los cargos de Defensor/a y de Defensores/as Adjuntas. Este registro se cerró el 14 de marzo de 1998 con ochenta y una postulaciones correspondientes a cincuenta y nueve personas, según consta en los datos suministrados por la Junta de Ética, Acuerdos y Organismos de Control de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. La diferencia entre ambas cifras es que la inscripción en el registro podía realizarse a título personal (32%), o ser presentada por legisladores/as (4%), vecinos/as a título individual (18%) y/o organizaciones de la sociedad civil que contasen con personería jurídica (47%). Si se analiza la composición del registro de postulantes en razón del sexo, puede observarse que el 69% corresponde a varones, mientras que el 31% corresponde a mujeres, manteniéndose casi la misma proporción en lo que respecta a las personas inscriptas.

El proceso de inscripción en el registro de postulantes y los cabildeos para la selección de candidatos/as fueron mucho más extensos en el tiempo de lo que la ley preveía, ya que los nombramientos de las actuales autoridades de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad recién tuvieron lugar ocho meses después. En este contexto, los partidos políticos con representación en la Legislatura (Frepasso, Unión Cívica Radical, Partido Justicialista, Nueva Dirigencia y Unión por Todos), establecieron acuerdos para que las designaciones recayeran sobre personas vinculadas a ellos, en una suerte de reflejo de las fuerzas políticas de la ciudad y de equilibrio entre esas fuerzas. A tal fin, las dos fuerzas mayoritarias (Frepasso y Unión Cívica Radical) habían postulado, a través de sus respectivos

presidentes de bloque, a Norberto Laporta como Defensor del Pueblo. Sin embargo, días antes de la celebración de la audiencia pública que establece el artículo 4° de la Ley 3, se presentó una serie de impugnaciones hacia a este y otros candidatos procedentes de los partidos políticos, como fue el caso del radical Roberto Maratea.

En esta situación tuvo una fuerte incidencia la conformación de la Multisectorial de Organizaciones Sociales para la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Ésta tuvo por objetivo nuclear a distintas organizaciones de la sociedad civil que estaban presentando postulantes y realizar acciones de cabildo a fin de instalar a los/as mismos/as en los cargos de Defensor/a del Pueblo y Defensores/as Adjuntos/as. Quienes participaban de esa Multisectorial establecieron un acta de compromiso en abril de 1998, la que si bien menciona las “Organizaciones Sociales abajo firmantes”, la misma fue suscripta por personas individuales sin mención de su pertenencia institucional.²

A grandes rasgos, ese compromiso establecía los siguientes puntos:

1. La Defensoría del Pueblo no debería estar a cargo de una persona que fuera miembro de la misma fuerza política que tuviera a su cargo el Ejecutivo local.
2. La institución es definida como de “carácter comunitario”, de lo que deduce que debe estar conformada por personas procedentes de los movimientos sociales, respetándose la igualdad entre varones y mujeres. Esto es lo que preservaría la autonomía de la institución “frente al sistema de partidos”.
3. La misión de la Defensoría del Pueblo sería defender y fortalecer el derecho a tener derechos, a través de la “efectiva construcción y funcionamiento de una democracia participativa y representativa”. En la consecución de este fin, será posible no necesitar de la institución en el futuro.
4. El reconocimiento de una institución unipersonal pero cuya tarea no podría ser emprendida con legitimidad y eficacia sin una activa participación ciudadana, para lo cual se propone la constitución de una “Multisectorial de Organizaciones Sociales de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, con carácter honorario, asesor y no vinculante”, que funcione “en sintonía” con las autoridades electas.
5. La promoción de un “voluntariado ciudadano para la Defensoría del Pueblo”
6. La independencia de los/as candidatos/as de “los gobiernos, empresas proveedoras y contratistas del Estado, así como de los partidos políticos y las competencias electorales”, comprometiéndose a “no concurrir a funciones directivas ni electivas en los dos años posteriores a la finalización de su eventual mandato”.

Finalmente, las designaciones recayeron sobre tres de los/as firmantes del Acta, mientras que las dos restantes no eran candidaturas enroladas en la Multisectorial, pero con participación en las organizaciones de la sociedad civil.

ALGUNOS ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

Los puntos sintetizados del Acta de compromiso de la Multisectorial permiten presentar algunos puntos de discusión, sin que los mismos constituyan conclusiones acabadas.

En primer lugar, es necesario considerar el concepto de autonomía e independencia del poder político que subyace en la letra del acta, ya que parece estar más cerca de la lógica de la participación social que de la participación ciudadana en el sentido que fue presentado en la introducción, y prueba de ello se encuentra en la propuesta de un voluntariado ciudadano. La asignación de un carácter comunitario a la Defensoría del Pueblo y no de un corte institucional parece estar dando prueba de ello, especialmente si se tiene en cuenta la insistencia en la autonomía frente al sistema del partidos, cuando en realidad los nombramientos provienen del Poder Legislativo local.

En segundo lugar y en consonancia con el punto anterior, la legitimidad y eficacia de las acciones de la Defensoría del Pueblo están ubicadas en la institucionalización de la participación ciudadana a través de la conformación del Consejo Multisectorial, lo que la desplazaría de una apelación de los intereses privados colectivos de la sociedad civil hacia el poder público, para entender el organismo como dichos intereses hechos poder público.

Por último, se asigna una fuerte carga valorativa en la asignación de funciones institucionales tendientes a la construcción y al funcionamiento de una democracia participativa y representativa, cuando las posibilidades de lograr este objetivo deben estar en el conjunto de las instituciones democráticas y en la cultura política, y no sólo en un organismo de control, aun cuando presente amplias facultades para la defensa, protección y promoción de derechos.

Citas

1. Las Juntas de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires actúan por delegación del cuerpo y constituyen la reunión de diputados/as, con el objeto de considerar, gestionar y resolver asuntos de naturaleza no legislativa. Su funcionamiento es permanente, se reúnen cada vez que sea necesario, respetando la proporcionalidad de la representación en la Legislatura. Actualmente son tres las existentes: Ética, Acuerdos y Organismos de Control, Interpretación y Reglamento Interno, y Seguridad. A la primera le compete dictaminar y resolver todo asunto relativo a la conducta de los/as miembros del cuerpo, funcionarios/as y personal de la Legislatura; el análisis previo de los pliegos y propuestas recibidos para que la Legislatura preste los acuerdos o efectúe designaciones, y el análisis y seguimiento de los informes que los organismos de control remitan a la Legislatura.
2. Claudio Lozano, Pablo Bergel, Martha Rosenberg, Alicia Oliveira, Antonio Brailovsky, Eugenio Semino, Rafael Veljanovich y Eugenio Freixas.

Bibliografía

- Calderón, F. y dos Santos, M., *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio-políticas y un corolario de cierre. Conclusiones del proyecto regional PNUD-UNESCO-CLACSO, RLA 86/001, crisis y requerimientos de nuevos paradigmas en la relación estado/sociedad y economía*, Conferencia Regional PNUD-UNESCO-CLACSO, Buenos Aires, abril de 1990.
- Cohen, J. y Arato, A., *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge, 1995.

Lechner, N., “La problemática invocación de la sociedad civil”, en *Espacios* N° 4, abril-mayo de 1995.

Manin, B., “Metamorfosis de la representación”, en dos Santos, M. (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, CLACSO (Argentina)-Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1992.

Pitkin, H., *El Concepto de Representación*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.

COMENTARIO

Martha Rosenberg

AGRADEZCO A LOS ORGANIZADORES de este encuentro la posibilidad de participar sobre un hecho que me toca muy de cerca, en el que estoy involucrada desde el comienzo, sin dejar de ver –igual que Patricia Gómez– que esta situación me crea dificultades importantes para analizar el tema. Por lo tanto quiero poner mi intervención totalmente bajo la especie de la acción de “una persona comprometida con la acción ciudadana” –como dice la carta de invitación de este evento–, acción a la que yo prefiero llamar acción política en sentido amplio, aunque no esté vinculada a ningún partido.

Yo fui candidata a Defensora Adjunta en 1998, integrando el grupo de los candidatos y las candidatas sostenidos por la Multisectorial de Organizaciones Sociales. Entonces, participo en este proceso como militante activista en diversos sentidos. Por un lado, como resultado de mi activismo dentro del feminismo y, por otro lado, dentro de la izquierda. Es decir, a partir de dos posiciones políticas que se proponen la subversión de los lazos sociales establecidos y no simplemente con el objetivo de lograr lo que otras personas ya han logrado en este mismo sistema. Sin embargo, eso es lo único que logré. Actualmente estoy trabajando como asesora en temas de salud y derechos reproductivos en la Defensoría.

Tengo que decir que me hubiera gustado mucho ver aquí a otros protagonistas de este proceso. Me parece que perdemos una buena parte de la riqueza del análisis si no podemos mantener esta interlocución viva. Digamos que es un proceso todavía vivo. Los agregados verbales que Patricia Gómez hizo a su texto indican que este proceso está en plena elaboración. Veo que las personas que vamos a encarar aquí este tema, estamos en este momento institucionalizadas en la Defensoría del Pueblo, salvo Martín Abregú que formó parte del movimiento de la Multisectorial de Organizaciones Sociales y creo que actualmente no mantiene una relación laboral con la Defensoría. No sé cómo interpretar este hecho, del que recién me di cuenta, pero en el tipo de análisis que quiero hacer, esto tal vez tiene que ver con cómo se pasa de un movimiento social a una institución, dentro del marco de la institucionalidad democrática, tema que es lo que nos reúne. Lamento muchísimo no haber podido estar ayer. Y también tener que hablar de este trabajo, que aporta elementos muy importantes para la apreciación y discusión de este tema, prácticamente desde una especie de espontaneidad, sin haber podido consultar la bibliografía que su autora cita, porque el texto me llegó muy tarde.

Dentro de este campo de “la creación de nuevos espacios institucionales para la participación de la sociedad civil organizada” [...] “con la contraparte de nuevos compromisos del Estado”, como expresa la carta de invitación, diría que yo quise probar –y todavía quiero– si el invento democrático de la participación, con que hemos adornado nuestra Constitución y que ya forma parte del sentido común, produce un dispositivo que permita avanzar en mis objetivos políticos, o sólo reproduce las relaciones sociales vigentes.

Se habla de “la posibilidad de nuevas estrategias de acción y negociación políticas por parte de la sociedad civil organizada”. Esto se da como un hecho, como algo que ya se ha producido y que produce una nueva forma de institucionalización de la participación ciudadana. Creo que en eventos como éste, es importante demostrarlo empíricamente. Y también mayor precisión acerca de cuáles son estas nuevas estrategias, estas nuevas formas. Cuál es su novedad y en qué consisten.

De hecho, cuando ayer recibí el trabajo, en el título algo me llamó la atención. Dice: “La elección de la Defensora del Pueblo”. No parece ser un error de imprenta, (Defensora por Defensoría), porque se repite. En este momento me doy cuenta de que no me presenté antes de comenzar a hablar: necesito decirles que soy psicoanalista, por lo tanto, desde donde yo leo, me llamó la atención algo que es del orden de un hecho de lenguaje: “La elección de la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires”. Me dije: “Bueno, esto va a examinar el proceso desde el punto de vista muy concreto de su resultado, que fue, efectivamente, “la elección de una Defensora”. Pero me preguntaba qué significa titular así un análisis del proceso mediante el cual se eligió la Defensoría.

La Defensoría es una institución, que por la ley N° 3, tiene cinco integrantes que son elegidos de la misma manera, con los mismos requisitos de elegibilidad, aunque no con las mismas atribuciones. Entonces, además, dado todo lo que relató Patricia Gómez acerca de cómo se gestionó la elección, está claro que la elección de 1998 no fue solamente de la Defensora, sino que fue la elección de la Defensoría, institución compuesta por un/a Defensor/a y cuatro adjunto/as.

Sin embargo, este título hace hincapié en el carácter unipersonal, que la ley y la tradición definen, y que el discurso y la gestión institucional refuerzan en cada oportunidad.

Pero en la misma ley hay una serie de elementos que diseñan una institución en la que es posible cierta distribución de poder y de atribuciones. Creo que en el curso de este proceso al que nos referimos, se va acentuando el rasgo de unipersonalidad de la Defensoría, tanto a través del recurso continuo a la letra de la ley, como en algunas características de la gestión concreta de la Defensora.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, instituye la forma democracia representativa y participativa para el gobierno de la ciudad. Me parece muy interesante analizar cómo se puede imaginar o pensar una forma posible de cambiar las instituciones para ampliar la participación democrática, en la trama de los conflictos que surgen en las instituciones mismas a partir de hechos suscitados por la propia perspectiva de ampliar esa participación. Que exista una voluntad política de ampliar la participación democrática, da lugar a conflictos, como es evidente.

En nuestro país tenemos una historia en la que los cambios políticos han sido imaginados y realizados o propuestos, mediante intervenciones violentas, tales como los que precedieron a la “transición democrática”. Y esta historia nuestra pesa muchísimo sobre la posibilidad de imaginar cambios institucionales. El recurso a la ley, o como decía antes Haydée Birgin, la fetichización de la ley, actúa como un modo de defensa frente a esta historia tan traumática que tenemos por no haber sabido pensar cambios institucionales en un marco de no violencia.

Quiero recordar que la propuesta de ampliación de la participación democrática, viene planteada en las campañas políticas de los partidos mayoritarios. Desde el comienzo, el Frepaso habla de “una nueva manera de hacer política” o la Unión Cívica Radical del “gobierno de la gente”, suscitando la expectativa de un esfuerzo para inventar formas políticas que difieren de la cultura política en curso. Digamos que el valor político está puesto en lo que va a ser distinto, lo que va a ser diferente.

La ubicación de los valores de lo justo y lo ético en la sociedad civil es una operación fuerte de la Alianza, de la cual se infiere que si sus candidatos son elegidos, es precisamente por esta reserva democrática de la sociedad que elige “una nueva forma de hacer política” y espera que se realice esta alternativa. Sin embargo, hay signos de que la nueva forma de hacer política se hace esperar, salvo en los aspectos de utilización instrumental, acciones mediáticas que producen cierta ilusión de participación y de la privatización de lo público. La última campaña que vemos lanzada es: “Tenga al candidato en su casa”, es decir, lleve lo público a su intimidad. Esta digresión me fue suscitada por la invitación, porque coincido en que son temas de enorme riqueza y que su discusión sería de gran beneficio.

Espero que, a pesar de la limitación de tiempo –tanto del análisis previo del documento, como de la exposición aquí– mis observaciones sean comprensibles.

EL MARCO CONCEPTUAL

Respecto del marco propuesto en el documento, su autora habla de los cambios en estas últimas décadas como “la ampliación de derechos políticos *junto* a la restricción de derechos económicos y sociales”. Yo enfatizo el “*junto*” porque creo que valdría la pena establecer qué relación hay entre la ampliación de los derechos políticos y la restricción de los derechos económicos y sociales. Si hay relación causal o de otro tipo entre estos dos términos. Me parece que sería muy esclarecedor explorar desde qué imagen de relación entre estos dos términos, que se dan simultáneamente, estamos analizando la situación de esta elección.

Y luego también, menciona como otra de las tendencias centrales en las últimas dos décadas, “la tendencia a la inclusión de nuevos actores sociales a fin de garantizar la legitimidad del régimen”. Me pregunto si no será sencillamente la necesidad de garantizar el régimen, ofreciendo una imaginaria ampliación de derechos a los sectores cuyos derechos básicos son atropellados por las políticas que definen a ese régimen, democrático neoliberal, como el más adecuado para mantener la exclusión que causa.

Yo supongo que ayer –no pude estar– todos estos puntos se habrán abordado aquí.

Me parece que también merecería discusión si la llamada transición democrática y las mencionadas novedades que acarrea nuevas formas de negociación, nuevos agentes, (¿como los marginalizados y los desocupados, por ejemplo?), son en sí mismas la solución a los problemas sociales, que perduran, o se han agravado bajo su predominio.

Es decir, ¿a qué nuevas definiciones de democracia nos conduciría no reducirlas, como se hace espontáneamente, a la contraposición entre democracia y dictadura? ¿Qué pasa cuando lo que se negocia es la mera supervivencia y no el ejercicio efectivo de derechos, nuevos o viejos? ¿Puede la supervivencia ser objeto de negociación? ¿Cómo se puede superar el maniqueísmo cuando el Estado es una potencia amenazadora, más que una instancia de protección para los desposeídos de bienes materiales y simbólicos por su régimen? Me planteo estas preguntas para ver desde dónde se aborda la cuestión de la Defensoría.

Confieso que me resulta oscura la definición de la participación ciudadana, que aparece en el trabajo como la “*publicidad de lo privado* frente a los agentes estatales”. Creo que la palabra “publicidad” tiene un inmediato doble sentido y una ambigüedad. Creo que el carácter de público depende de que se exprese un interés general y no de ser “publicitado”, como equívocamente se puede leer esta definición.

Es público el interés de las¹ travestis y prostitutas de defender su derecho a transitar sin ser discriminadas por su aspecto u orientación sexual (que es asunto privado). Es publicitado el interés privado de los vecinos de Palermo que protestaban por la devaluación de sus inmuebles y por otras devaluaciones.

Se publican opiniones privadas² que no implican ninguna participación democrática sobre la deuda externa, ejemplo de *publicidad de lo privado*. En cambio, no se convoca a quienes la pagamos para decidir en una consulta pública sobre qué queremos que se haga con eso. Imposible e impensable para el sistema.

Creo que tendríamos que definir la cuestión de la participación ciudadana de una manera que sea más inclusiva.

Por otro lado, en el argumento de Patricia Gómez hay una fuerte crítica a la lógica de participación “comunitaria” que se expresa en la Multisectorial de Organizaciones Sociales.

Quiero señalar que durante el proceso de la elección publiqué mi posición sobre el tema en un periódico,³ en donde no utilizo otra expresión que la de “participación ciudadana”. Y esto no es casualidad, ya que mi práctica como activista, que constituyó el soporte de mi postulación, se dio siempre en el marco de esa definición. Puede no ser una definición técnica del tema, pero siempre se dio en términos de la participación, definida como la conciencia de los propios derechos y la defensa de los derechos de las personas, tal como hacemos, por ejemplo, en el Foro por los Derechos Reproductivos, al que pertenezco desde su fundación.

También aparece esta consideración en el Acta de Compromiso de la Multi-

sectorial, en la que se dice que “la defensa del pueblo estará a cargo de los órganos y representantes de la democracia representativa y de los propios ciudadanos, actuando a través de los mecanismos directos y semidirectos de la democracia participativa”. Es decir, no está ausente para nada del horizonte de participación que se proponía en la Multisectorial de Organizaciones Sociales para la Defensoría del Pueblo.

De todas maneras, está claro que la participación ciudadana no es la panacea para la crisis de una forma de representación del “gobierno de partidos”. Aquí hay otra vez una expresión que necesitaría aclaración. Supongo que se gobierna desde el Estado y no desde los partidos, pero la verdad es que me llamó a preguntarme: ¿qué significa aquí “gobierno de partidos”?

El argumento de que el modo democrático participativo no es la panacea, parece ser dirigido a un interlocutor que simplifica la lucha política y propone sustituir a los partidos políticos por las organizaciones sociales y la participación ciudadana, y no a un agrupamiento que está reivindicando un espacio específico y delimitado, espacio de articulación entre el Estado y la sociedad civil, como es el de la Defensoría del Pueblo. Que se proponga ampliarlo y descentralizarlo –en consonancia con lo proyectado para la organización de la ciudad– permite vislumbrar la potencia de la sociedad civil para crear acontecimientos que pongan en cuestión el poder del Estado.

La preocupación porque se produzca esta postulación de la participación ciudadana como panacea ante la crisis de representación política, es una reacción lógica desde la posición del Estado (“gobierno de partidos”), y no desde un híbrido que articula pueblo y gobierno en el punto de sus conflictos. Es decir, la reacción de un Estado que teme que las formas paradigmáticas de representación sean conmovidas por formas que no están establecidas ni institucionalizadas, y trata de evitarlo.

Los puntos referenciales del resurgimiento de la sociedad civil en la Argentina elegidos: las dos Constituyentes. ¿Por qué esos dos, que si bien tuvieron las características participativas que se señalan (y hasta son un antecedente inmediato de la Multisectorial), estuvieron también más ligadas a la representación política partidaria? ¿Por qué no también los miércoles de los jubilados, los jueves de las Madres de Plaza de Mayo, los escraches, los cortes de ruta, las marchas, el movimiento estudiantil, los Encuentros Nacionales de Mujeres? En todo caso, ¿cómo se evalúa la experiencia de estas formas participativas? ¿Es suficiente que sean alentadas cuando se trata de llevar derechos a los textos normativos y temidas cuando se trata de democratizar la gestión y las políticas concretas para efectivizarlos?

Respecto a la elección de la Defensoría quiero señalar algo que considero importante.

Creo que cuando se habla de formas distintas de participación se trata de experimentar y explorar los alcances de la ampliación de la participación y no de sustituir o eliminar las formas de representación y de participación representativa, que incluso están mencionadas y avaladas en el Acta de Compromiso de la Multisectorial de Organizaciones Sociales para la Defensoría.

CON RESPECTO A LA ELECCIÓN DE LA DEFENSORÍA

En una institución que se pretende diseñada para ampliar la participación ciudadana, el acuerdo entre los partidos replica los límites de los que adolece la representatividad de estos partidos. No se trata –en el régimen vigente no es posible– de eliminarla, sino de agregar, y hasta de promover, formas de participación diferentes.

Lamento que en el trabajo no se examinen en forma más extensa los hechos ocurridos. El prolongado proceso desde la presentación formal de los candidatos hasta la elección legislativa, que duró ocho meses, fue un proceso rico y complejo. Tal vez nos podemos dar otra oportunidad para discutirlo.

Como dice Patricia Gómez en este trabajo, hubo un acuerdo de los partidos políticos de la Legislatura para mantener el equilibrio entre las fuerzas políticas de la ciudad. Yo agregaría, además, que los partidos de la Alianza intentaron mantener la representatividad de la alianza política gobernante, en el cargo que, según la ley, tiene la responsabilidad de controlar las acciones u omisiones realizadas desde el propio gobierno. Y el fracaso de la candidatura de La Porta fue efecto de la oposición a que se cubriera la Defensoría de manera tan funcional a un monolitismo estatal, incongruente en esta institución que fue creada con un propósito de autonomía e independencia del poder político.⁴

Queda sin mencionar ni analizar el proceso de fracaso de las sucesivas candidaturas y la negociación de la Legislatura con la Multisectorial en la Mesa de Consenso. Que se puede leer como una lucha entre una política comprometida con la gobernabilidad –entendida como el acuerdo entre los partidos–, y otra comprometida con la ampliación de la participación, que busca nuevas formas y espacios de representación para los ciudadanos/as perjudicados/as por las acciones u omisiones políticas y administrativas del aparato de gobierno de estos partidos por los que no se sienten representados.

Es probable que el fantasma suscitado fuera la formación de una nueva fuerza política y que ése haya sido el motivo de la enorme resistencia despertada por la candidatura de Claudio Lozano. Para mí está claro que el despliegue de las intenciones democratizadoras encontró los obstáculos interpuestos –y no en vano– por la cultura política del continuismo que nos preside, y que se manifiesta en todas las expresiones políticas que hoy se disputan el poder.

En realidad, los dos candidatos que atravesaron incólumes los sucesivos diseños son los que pertenecen o fueron propuestos por los partidos de la oposición: el Partido Justicialista y Nueva Dirigencia. Esto demuestra que la lógica que se impuso fue la de la representación partidaria y no la de la sociedad civil. En todo caso, el acuerdo no respetó el equilibrio entre las fuerzas políticas de la Capital en su aspecto cuantitativo, ya que repartió igual representatividad a todos los partidos.

Algo sobre la crítica que hace Patricia Gómez al modo de firma del Acta de Compromiso de la Multisectorial.

Las firmas aparecen sin mención de organizaciones sociales porque son los nombres de candidatos/as, que se comprometen personalmente a sostener esa

política. Postulantes elevado/as a candidatos/as a través de ese complicado proceso, y propuesto/as por los diputado/as a la Legislatura, para cubrir los cargos electivos de la Defensoría. A partir de que éramos candidatos y candidatas, el aval institucional que teníamos pasó a ser el de la Legislatura, que nos había promovido a esa condición. El Acta resume el compromiso que esas organizaciones tomaron para poner en ejecución esa política y el sintagma de “las organizaciones abajo firmantes” que aparece como encabezamiento, es un error que queda como resto de la primera publicación del Acta, que se difundió en la Legislatura como volante con la firma de las organizaciones sociales. Posteriormente, para que los candidato/as la firmaran, se imprimió sin las firmas de las organizaciones sociales, pero con el mismo encabezamiento. Fue un error de secretaría. Poco después apareció en el boletín del MOS la larga lista de organizaciones sociales que habían adherido.

Patricia Gómez define la participación ciudadana como “apelación al poder público desde los intereses privados colectivos de la sociedad civil”. Ese es, precisamente, el modo de participación de las organizaciones sociales que se nuclean en la Multisectorial, que *no dejan de interpelar al poder político* y, más específicamente, a los partidos que gobiernan la ciudad, para que respeten las instituciones que la Constitución de la Ciudad creó como organismos de control del Gobierno. Y no sólo desde sus intereses privados.

En el Acta (punto 1) se hace hincapié en la independencia respecto de la fuerza política que gobierna, lo cual es intrínseco a la institución Defensoría, tal como es creada en la ley N° 3. Y se habla de conformarla de manera de preservar su autonomía del sistema de partidos y sustraerla a la lógica de la competencia electoral (punto 2). Lo que se pretende es que los partidos, que designan a los Defensores del Pueblo, reconozcan la necesidad de establecer mecanismos de control independientes y sin compromisos partidarios. No se trata de una abstracta independencia del sistema político, sino del respeto de los mecanismos de control que su propio sistema ofrece a los gobernados. “Órgano de control, de carácter comunitario” dice el Acta. La redacción no es clara, pero vale para subrayar que no es un órgano de control interno de los partidos políticos en el gobierno, sino uno de los mecanismos mediante los cuales, los que diseñan y ejecutan las políticas se hacen cargo de su responsabilidad ante los “representados”. El reclamo de independencia del sistema político es un llamado a que éste establezca sus propios límites, mucho más necesarios en el caso de nombrar un organismo de control. Es el sistema político el que tiene que hacerse cargo de que hay campos de la actividad política en donde la representatividad partidaria debe cesar y ceder el lugar a otras formas de representatividad, como las obtenidas en los movimientos sociales, que se hacen cargo espontáneamente de la representatividad de lo que los partidos políticos no saben, no pueden o están compelidos a dejar vacante.

La sensibilidad ante los procesos instituyentes, que tienen que ver con la recuperación y el ejercicio del poder delegado en el Estado, provoca una cierta ceguera para percibir los rasgos institucionales que difieren de los ya establecidos. Que se instituya otro poder, no significa que no haya institución. Por empezar,

se cuenta con un pacto explícito, como es el Acta de Compromiso, que no puede ser denunciado tácitamente. Como dice Patricia Gómez, tres de los cinco componentes de la Defensoría fueron elegidos bajo este compromiso. Ignoramos si hubo otros, que no se hicieron públicos. Pero éste sigue vigente mientras no se lo denuncie tan públicamente como fue asumido. Sería de buena práctica democrática poder contar con una evaluación de la experiencia que compartimos hasta la elección y de los avatares de este compromiso en el ejercicio de la función.

Por eso coincido con la autora del trabajo en que “las posibilidades de lograr el objetivo de “construcción y funcionamiento de una democracia participativa y representativa” deben estar en el conjunto de las instituciones democráticas y en la cultura política y no sólo en un organismo de control”.

Yo enfatizo: *sobre todo* en la cultura política y no sólo en un organismo de control. Y digo esto, porque pienso que la elección de la Defensoría del Pueblo desnudó una cultura política que no tiene ningún otro recurso que la elaboración de los problemas sociales según los parámetros de la negociación de los partidos en situaciones electorales.

Citas

1. Adoptamos la forma femenina del artículo porque de esa manera se autodesignan las personas involucradas.
2. En la fecha de realización de las Jornadas se publicaron pronunciamientos y sucesivas rectificaciones de los candidatos acerca de este tema, sin consultar siquiera en el interior de sus bases partidarias.
3. *Página 12*, “Las 12, Mujeres en la Defensoría del Pueblo”, 21 de agosto de 1998, pág. 5.
4. Claudio Lozano –como candidato de sectores que se oponían a la candidatura de Laporta y su lógica de la representación política repartida– fue descartado por la representatividad que tenía y no porque no la tuviera. No se lo impugnó sino que se lo propuso como adjunto, para legitimar el eventual nombramiento de Laporta. Cuando este arreglo fracasó, se inició el prolongado forcejeo entre los sectores partidarios y la Multisectorial, que se declara fuera de esa lógica y reivindicó el espacio de la Defensoría para las organizaciones sociales y los vecinos apartidarios. Demás está decir que –en mi opinión– tampoco está exenta de ser escenario de la lucha de fracciones partidarias, aunque se elaboró un pacto que tendió a neutralizar esos efectos.

COMENTARIO

Inés González Bombal

LA PONENCIA DE PATRICIA GÓMEZ NOS PRESENTA un caso de innovación institucional: la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Se trata, ante todo, de un organismo para el ejercicio del control, tanto del poder público como de las empresas de servicios, y para la garantía de los derechos de los ciudadanos. Quisiera referirme, en particular, a dos atributos que presenta esta nueva institución, que me parecen de un enorme potencial futuro para la participación ciudadana: a) la legitimación activa para iniciar juicios, b) la iniciativa legislativa para la presentación de proyectos de ley.

En este encuentro hemos analizado dilemas de la acción colectiva y se han planteado las dificultades reales que implica para los ciudadanos en términos de costos de tiempo y recursos. Por supuesto, estos costos son algo menores cuando los ciudadanos se asocian y actúan por medio de organizaciones. Pero hemos visto, también, que nuestro sistema jurídico no es el más proclive a facilitar acciones colectivas.

Es en este contexto que aparece la Defensoría del Pueblo proveyendo por lo menos dos de las principales puertas de acceso de la ciudadanía al sistema institucional: la legitimación activa y la iniciativa parlamentaria. Si lográramos reforzar los vínculos entre la Defensoría y los ciudadanos y/o entre la Defensoría y las asociaciones, podríamos remover algunos de los obstáculos señalados. A través de la Defensoría, podría abrirse una puerta de acceso al sistema institucional, acceso que tiene altos costos cuando son los individuos y aun las organizaciones las que deben encararlos. Si reforzamos el “puente” entre la Defensoría y los ciudadanos y sus asociaciones, habremos dado mayores posibilidades a las acciones colectivas para el ejercicio de los derechos y la incidencia en políticas públicas. La Defensoría es una institución estatal, pero se encuentra casi en la frontera entre el Estado y la sociedad civil. Es un organismo de control dentro del Estado, donde se representan los intereses del “pueblo” frente al mismo Estado y las empresas de servicios.

La Defensoría debe convertirse en un organismo vivo que tenga “sensores” permanentes en la sociedad. Es importante que las organizaciones no gubernamentales participen en consejos asesores, pero es mucho más importante que los ciudadanos por sí mismos o a través de sus asociaciones tengan puentes tendidos con la Defensoría para proveerla de información crítica, de casos jurídicos, de denuncias, de proyectos de ley, etcétera.

El control del poder, el combate contra la corrupción y la regulación de los

servicios privatizados son deudas pendientes en la Argentina para la mejora de la calidad institucional de nuestra democracia. Sin embargo, para pasar de los dichos a los hechos se requieren recursos para hacerlos efectivos. Y aquí caben algunas preguntas para las que sería bueno contar con más información: ¿con qué presupuesto cuenta la Defensoría? ¿Qué planta permanente tiene? ¿Qué capacidad tiene realmente de procesar las demandas de control y defensa de los derechos existentes?

Es probable que estos recursos sean limitados en relación con las demandas potencialmente existentes. Es en ese sentido que yo veo que hay por lo menos tres actores, o tres posibles aliados, con los cuales la Defensoría podría potenciar las atribuciones institucionales con que cuenta:

- 1) El primero son las organizaciones no gubernamentales, por supuesto las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos o de “advocacy”, pero no solamente este tipo de organizaciones especializadas en esa función. Hay que interrelacionar también a las organizaciones no gubernamentales “asistenciales”, las que brindan servicios y que muchas veces no tienen incorporada esta dimensión de defensa de derechos. Y sin embargo, son estratégicas en la medida en que son las que están ejecutando gran parte de las políticas sociales y las que están llegando a los sectores más “vulnerables”, a ese universo de víctimas en donde es más probable y frecuente.
- 2) El segundo es el periodismo. En la era de la mediatización de la política, el acceso a los medios es crucial para la formación de opinión pública y para que esa opinión pública se vuelva un factor de control sobre el poder público y privado. Existen campos que requieren de una mayor publicidad porque son espacios en los que la ciudadanía ha quedado en una real desventaja, espacios que justamente son atribuciones de la Defensoría: los derechos de los consumidores frente a las privatizaciones de los servicios públicos y la esfera de las políticas sociales ante el desempleo y la crisis de la seguridad social. Estas son zonas “oscuras”, donde el control y la defensa de los derechos son imprescindibles pero muy difíciles de llevar a cabo. Para ejercerlos se requiere de un manejo de información estratégica que es cada vez más compleja. En este momento es cuando se requiere de otro aliado.
- 3) El tercer aliado a considerar lo constituyen las universidades, los colegios profesionales, los centros de investigaciones, y todo tipo de organización de profesionales y técnicos que puedan proveer de información y análisis de datos necesarios para hacer control de políticas. No es una tarea fácil hacer el seguimiento de los rebalances de tarifas o el monitoreo del gasto social del gobierno, sus aplicaciones, su eficacia, etcétera.

El Estado se ha complejizado, la información se ha tecnificado y requiere de capacidades de procesamiento, decodificación y análisis de datos o discursos que, lamentablemente, los ciudadanos y muchas asociaciones no pueden (o no es de su incumbencia) realizar.

Una estrategia que quiera fortalecer el poder de control de la Defensoría no

puede ignorar a las organizaciones no gubernamentales, a los medios, pero tampoco a las instituciones capaces de proveer y analizar información compleja. Estas instituciones pueden hacer transferencia de conocimiento para que las organizaciones no gubernamentales y/o la Defensoría del Pueblo puedan activar con ella en beneficio de la ciudadanía en general. Para esto hay algunos obstáculos que salvar:

- 1) De parte de los científicos sociales, pensar nuestros productos de investigación también puede ser objeto de transferencia para el activismo de la ciudadanía y sus asociaciones. A su vez, las organizaciones no gubernamentales también son una fuente de información valiosa para la investigación que muchas veces no alcanzan a procesar.
- 2) Incorporar la dimensión de la visibilidad con toda la problemática que ésta lleva consigo, ya que la relación entre la lógica de las instituciones y la lógica de los medios no es un tema fácil de resolver y puede provocar efectos indeseados al interior de las instituciones si no es objeto de una estrategia de comunicación reflexionada.
- 3) No cristalizar ni agudizar la distancia entre las organizaciones no gubernamentales de *advocacy* y las de prestación de servicios o asistenciales. Si bien hay una especialización funcional que respetar entre tipos de organizaciones, es deseable que exista una mayor vinculación entre quienes abogan por los derechos y quienes trabajan con las víctimas de la vulneración de esos derechos, especialmente con poblaciones más vulnerables en términos sociales. La prestación de servicios no puede ser desprendida del ejercicio de derechos, esta dimensión debe ser incorporada también a este tipo de organizaciones que son un verdadero yacimiento de casos con los que activar.

Quiero imaginar un futuro en el que los ciudadanos y sus asociaciones tengan en la Defensoría un canal de acceso al sistema político y judicial. Que estas asociaciones tengan las universidades, los centros o los colegios profesionales como proveedores de información estratégica para el control de políticas públicas y de las empresas. Que exista una conexión más virtuosa entre las organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos y las de servicios. Que los medios de comunicación refuercen el peso de la opinión pública sobre los poderes públicos y privados. Y a la Defensoría del Pueblo, como una puerta de entrada siempre abierta para que la ciudadanía tenga acceso a la Justicia en el Poder Judicial, la participación política en el Poder Legislativo, y el control sobre los actos del Poder Ejecutivo.

CURRÍCULOS

Martín Abregú

Abogado, Universidad de Buenos Aires, Masters of Law (American University, Washington, DC), especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

Actualmente se desempeña como director ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y es además representante en la Argentina del Center for Justice and International Law (CEJIL), con sede en Washington, DC.

Profesor de la Universidad de Buenos Aires en la Maestría sobre Protección Internacional de los Derechos Humanos de la Universidad de Palermo.

Fue becario de la Fundación Ford y ha sido seleccionado como miembro por la red internacional ASHOKA, que promueve a emprendedores sociales. Ha escrito numerosos artículos.

Mabel Bellucci

Ensayista y activista feminista. Especialista en estudios de mujeres. Co-coordinadora del Área de Estudios Queer y Multiculturalismo de la Universidad de Buenos Aires.

Integrante del Comité Editorial de la revista *Doxa*. Autora de múltiples publicaciones nacionales e internacionales en historia de mujeres, movimientos sociales, derechos sexuales y teoría feminista. Colaboradora permanente de la *Revista Feminaria* y *Todo es historia*. Miembro de la Comisión por el derecho al aborto.

Haydeé Birgin

Abogada, Universidad de Buenos Aires. Desempeñó diversos cargos en México (1976-1982), entre ellos, consultora de UNICEF, en Programas de Seguimiento y Evaluación de Actividades Productivas; asesora del ex presidente Luis Echeverría e investigadora del Área de Nuevo Orden Económico Internacional N.O.E.I., miembro del equipo coordinador del Proyecto “Obstáculos y Alternativas al N.O.E.I.”, que elaboró el informe para la Asamblea de las Naciones Unidas en 1980.

Es fiscalizadora de la Obra Social del Poder Legislativo en el Senado de la Nación y fue asesora de la Comisión de Familia y Minoridad. Directora del Proyecto “El derecho en el género y el género en el derecho”, CEADEL/Ford.

Es autora de numerosos artículos en libros y revistas, y de varias publicaciones especializadas en la temática de las mujeres.

Martín Federico Böhmer

Abogado, Universidad de Buenos Aires, Master of Laws (Yale Law School). Candidato a doctorado, propuesta de tesis doctoral aprobada por Yale Law School. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y del Centro de Estudios de Posgrado en Derecho de la Universidad de Palermo, Buenos Aires. Profesor invitado de diversas instituciones de la Argentina y de los Estados Unidos. Director de la Clínica Jurídica de la Maestría en Derecho de la Universidad de Palermo, Buenos Aires. Vicepresidente y socio fundador de la Asociación por los Derechos Civiles. Director del Proyecto Trienal de Investigación de la Universidad de Buenos Aires UBACYT “La Enseñanza del Derecho y la Consolidación Democrática”), 1998-2000.

Subdirector del Centro de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Palermo, Buenos Aires, desde 1997.

Patricia Laura Gómez

Politóloga. Profesora e Investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Asesora en Derechos Humanos y Equidad de Género de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Inés González Bombal

Socióloga, Maestría en Ciencias Sociales en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede Buenos Aires. Profesora Investigadora en el Área de Ciencias Sociales, en el Instituto de Ciencias de la Universidad Nacional de General Sarmiento (1997). Coordinadora del Programa de Capacitación y Formación de Posgrado “Sociedad Civil y Desarrollo Social”, Convenio entre la Universidad Torcuato Di Tella, la Universidad de San Andrés y el CEDES (1996-1997) y miembro de la Dirección Académica (1998). Investigadora Adjunta, Carrera de Investigador, CONICET, 1998. Codirectora del Área Sociedad Civil y Desarrollo Social del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

María Alicia Gutiérrez

Socióloga, Universidad de Buenos Aires, Master en European Studies, Bradford University. Feminista e investigadora visitante del Área Salud, Economía y Sociedad, del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Docente e investigadora de la Universidad de Buenos Aires. Integrante del Foro por los Derechos Reproductivos y del Comité Editorial de la revista *Doxa*. Integrante del Comité Editorial de la revista *Doxa*. Autora de diversos artículos sobre temas de las mujeres publicados en la Argentina y en otros países.

Eduardo Jozami

Abogado, Universidad de Buenos Aires. Actualmente preside la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires. Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la UNAM México (1983-1985). Convencional Constituyente de la ciudad de Buenos Aires por el Frepaso en 1996. Concejal de la ciudad de Buenos Aires (1993-1997).

Secretario General del Sindicato de Prensa de Buenos Aires y Secretario General Adjunto de la Federación Argentina de Trabajadores de Prensa (1996).

Director de varias revistas sobre temas políticos, sociales y económicos, y autor de diversos libros y trabajos sobre los mismos temas.

En 1991 recibió el Premio Hellman Hammet de economía que concede el Foro por la Libre Expresión de Nueva York a los intelectuales que han sufrido persecución política.

Jacqueline Pitanguy

Socióloga y cientista política. Ha sido profesora en el Departamento de Sociología de la Universidad Católica de Río de Janeiro y profesora visitante en la Universidad de Rutgers, Estados Unidos. Actualmente, es coordinadora de los cursos Saber Médico, Corpo e Sociedade, de la Universidad Federal de Río de Janeiro. Presidenta del Consejo Nacional de los Derechos de la Mujer (1986-1989), órgano gubernamental encargado de coordinar y desarrollar políticas públicas con perspectiva de género, a nivel nacional. Desde 1990 es directora de CEPIA, Ciudadanía, Estudios, Investigación, Información y Acción, organización no gubernamental que trabaja en temas relacionados con la violencia y salud en el marco de los derechos humanos. Cofundadora del Foro de la Sociedad Civil en las Américas, en el que CEPIA ejerce la cosecretaría junto con el Center for Health and Social Policy. Miembro del Consejo Internacional de Derechos Humanos, vinculado al Carter Center; del Instituto para Educación de la UNESCO, Hamburgo; de la Society for International Development, Roma; de Diálogo Interamericano, Washington; del International Advisory Group de la Fundación MacArthur; del Global Fund for Women, San Francisco y de la Comisión Ciudadanía y Reproducción, Brasil. Integra el Consejo editorial de las revistas *Health and Human Rights* de la Universidad de Harvard y *Ser Médico*, del Consejo Regional de Medicina de San Pablo.

Flavio Rapisardi

Egresado de la carrera de Filosofía, de la Universidad de Buenos Aires. Coordinador del Área de Estudios Queer de la Universidad de Buenos Aires-Centro Cultural Ricardo Rojas. Vicepresidente de la C.H.A. Autor de diversos artículos sobre la historia del movimiento de minorías por orientación sexual e identidad de género en la Argentina y sobre problemas teóricos en torno a la construcción identitaria, al debate entre universalismo y particularismo democrático en los *gay and lesbian studies/queer theory* y a los modos de configuración/representación estética de minorías.

Martha Rosenberg

Médica psicoanalista, feminista. Presidenta del Foro por los Derechos Reproductivos, consultora de la Red Mundial de Mujeres por los Derechos Reproductivos y asesora de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Cofundadora de Mujeres Autoconvocadas por el Derecho a Decidir en Libertad.

Coautora de *Aborto Hospitalizado: una cuestión de derechos reproductivos, un problema de salud pública*, FNUAP, ADEUEM y Foro por los Derechos Reproductivos, 1996. Editora de *Nuestros cuerpos, nuestras vidas. Propuestas para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos*, Foro por los Derechos Reproductivos, 1997.

Roberto P. Saba

Abogado, Universidad de Buenos Aires, orientación en Derecho Público, Master in Laws (Yale Law School). Candidato a Doctor en Derecho (Yale Law School).

Profesor de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad de Palermo, Buenos Aires.

Actualmente, Director del Centro de Estudios de Posgrado, Facultad de Derecho, Universidad de Palermo, Buenos Aires. Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano, Buenos Aires (1995-1998).

Fue director de la *Revista de Derecho de la Universidad de Palermo, No hay derecho*, y de *Lecciones y Ensayos*, y es autor de diversos libros.

Miembro fundador del Consejo Directivo de la Asociación por los Derechos Civiles.

Daniel Sabsay

Abogado, Universidad Nacional de Buenos Aires. Doctorat d'Université en la Facultad de Derecho de París II, Francia. Director Ejecutivo de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN). Asesor del Senado de la Nación. Profesor de las Universidades de Buenos, Austral y Torcuato Di Tella. Consultor nacional e internacional (Banco Mundial, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, Environmental Law Institute, Unión Mundial para la Naturaleza [UICN], etcétera).

María José Sarrabayrouse Oliveira

Licenciada en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires. Ayudante de primera regular de la Universidad de Buenos Aires. Becaria de iniciación de la Universidad de Buenos Aires. Miembro del Equipo de Antropología Política y Jurídica del Instituto de Ciencias Antropológicas/Sección Antropología Social, Universidad de Buenos Aires.

Kathryn Sikkink

M.A. y Ph.D en Ciencia Política, Universidad de Columbia. Profesora de la Universidad de Minnesota.

Su interés respecto de la investigación está centrado en la influencia de las leyes internacionales sobre las políticas nacionales, especialmente en el campo de los derechos humanos, movimientos y redes sociales transnacionales, y sobre el rol de las ideas y de las normas en las relaciones internacionales y la política exterior.

Miembro del Comité Editorial de la Revista *International Organization*, del Comité Asesor Internacional del diario *International Studies Review*, y del Social Science Research Council/MacArthur Foundation Committee on International Peace and Security.

Catalina Smulovitz

Socióloga, Universidad del Salvador, Buenos Aires. Master of Arts en Ciencia Política (Department of Political Science, The Pennsylvania State University). Ph.D. en Ciencia Política (Department of Political Science, The Pennsylvania State University).

Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Investigadora Adjunta Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET). Es autora de varias publicaciones.

Sofía Tiscornia

Licenciada en Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires. Profesora de la Universidad de Buenos Aires. Directora del Equipo de Antropología Política y Jurídica, Instituto de Ciencias Antropológicas/Sección Antropología Social-Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Coordinadora de investigación del programa “Violencia institucional, seguridad ciudadana y derechos humanos” del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Coordinadora de investigación de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

