

# **SOCIEDAD CIVIL, ESFERA PÚBLICA Y DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ANDES Y CONO SUR**

---

*Aldo Panfichi*  
(coordinador)

## **Capítulo 5**



Primera edición, 2002

# ANDÉS Y CONO SUR y democratización en América Latina

Alfonso Pastor  
(coordinador)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra  
—incluido el diseño tipográfico y de portada—,  
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico,  
sin el consentimiento por escrito del editor.

Comentarios y sugerencias: [editor@fce.com.mx](mailto:editor@fce.com.mx)  
Conozca nuestro catálogo: [www.fce.com.mx](http://www.fce.com.mx)

D. R. © 2002, FONDO EDITORIAL DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ  
Plaza Francia 1164, Lima 1, Perú

D. R. © 2002, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-6762-X

Impreso en México

# EL MOVIMIENTO DE DERECHOS HUMANOS, LAS ORGANIZACIONES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y EL ESTADO DE DERECHO EN ARGENTINA

ROBERTO SABA

## LA DEMOCRACIA Y LA SOCIEDAD CIVIL EN ARGENTINA: EL CONTEXTO

Es difícil explicar cómo operan las organizaciones de derechos humanos en Argentina sin decir antes, brevemente, cómo es comprendida la democracia en ese país y cómo se construyen las relaciones políticas. La historia democrática argentina está lejos de haber sido pacífica. Desde 1930, año del primer golpe de Estado militar, el país ha padecido destituciones periódicas e ilegales de sus autoridades libremente elegidas, y durante la última dictadura ha sido testigo de la violación sistemática de los derechos humanos. Una pregunta que nos hacemos es si esta violenta historia política está desvinculada de algunos elementos profundamente arraigados en nuestra cultura política. Incluso, algunos autores dirían que esta cultura ha generado y ha sido retroalimentada por instituciones y prácticas que, lejos de disminuir sus rasgos negativos, han creado las condiciones para su desarrollo y fortalecimiento.

Trataré de argumentar aquí que este patrón de la cultura política argentina está asociado con un modelo de democracia pluralista o de *confrontación* —en tanto opuesto a un modelo *deliberativo*— (Sunstein, 1993: 17-39). La pregunta sobre cuál es la idea de “democracia” que está detrás de las instituciones y prácticas que encontramos en un determinado país no es puramente teórica: estos modelos determinan cómo se construyen las relaciones políticas.

El modelo pluralista de democracia es comúnmente identificado como aquel en el que se presupone que las preferencias que luchan por prevalecer en el proceso público de toma de decisiones son consideradas *prepolíticas* (Sunstein, 1993). Eso significa que los participantes se aproximan al proceso con certidumbres bien definidas acerca de cuáles son sus preferencias y asumen el espacio político como uno en el cual todo lo

que se puede hacer es *negociar* intereses, en una especie de mercado donde cada partido tratará de obtener el máximo beneficio posible en cada intercambio. Esta concepción a veces está asociada con lo que se denomina democracia *schumpeteriana* o *mayoritaria* (Lijphart, 1984). Ésta entiende (y genera) las relaciones políticas como confrontaciones, sujetas a un juego de suma cero en el que alguien gana y alguien pierde, dejando poco o ningún espacio para la construcción de consensos a partir de valores, principios o visiones compartidos respecto a la realidad social. Este modelo es usualmente considerado como opuesto al deliberativo de democracia (Sunstein, 1993: 17-39). El elemento más importante de este segundo modelo es el supuesto de que las preferencias que devendrán en políticas públicas son construidas *dentro* del ámbito político. Por lo tanto, a diferencia de lo que sucede en las democracias pluralistas, en este caso las preferencias son *políticas* antes que *prepolíticas*.

El foro democrático —y sus instituciones— es el ámbito donde *se forman* las preferencias. Por supuesto, quienes participan en el proceso se acercan a este foro con intuiciones acerca de lo que consideran será la mejor decisión que habrá de tomarse, pero éste es sólo un supuesto en un proceso de toma de decisiones en el que las preferencias son construidas colectivamente. Es claro que esta visión de la democracia está bastante lejos de una que la asocia con el mercado. La democracia deliberativa identifica el sistema político con un proceso de no confrontación que tiende a construir consensos. Los conflictos no son vistos como algo irreductible —si bien esto no significa que el fin último de quienes entienden la democracia de esta manera sea que el conflicto desaparezca—. Según este modelo, los juegos de suma cero ceden el sitio a una secuencia de sucesivas compensaciones en las que todos pierden algo con el fin de alcanzar algo en términos colectivos —es decir, nadie es completamente desplazado y excluido del espacio político.

Las democracias pluralistas son de confrontación puesto que presuponen que es imposible el mutuo entendimiento, la construcción de consensos y el establecimiento de bases comunes. La democracia, en este modelo, es el sistema que permite que las preferencias prepolíticas sean *negociadas*, intercambiadas y transadas, en vez de considerarlas como la expresión de los valores que tienen que ser albergados si la gente quiere construir en forma conjunta un proyecto público y nacional. Detrás del modelo de democracia pluralista se halla el concepto *madisoniano* de las facciones que luchan entre sí con el fin último de prevalecer y de, en el proceso, neutralizar el poder que tienen algunas de ellas (*The Federalist Papers*, núm. X). Es como si una mano invisible pudiese acomodar todos los intereses posibles. Desafortunadamente, no existe

ninguna mano invisible que sea capaz de satisfacer este objetivo; las facciones no se neutralizan entre sí, sino que la más fuerte prevalece sobre las más débiles.

Las prácticas políticas argentinas son de confrontación y violentas. La lógica de lo blanco o negro, amigos o enemigos, parece ser la manera correcta de describir cómo es que los argentinos se relacionan entre sí en términos políticos. Los golpes de Estado, las matanzas, los desaparecidos, las dificultades para consolidar las instituciones democráticas, son todos fenómenos que no se explican sin poner en el cuadro esta manera de hacer política.

En contraposición, el modelo de la “democracia deliberativa” es construido a partir de la idea de que la democracia es una manera de tomar las decisiones acerca de la vida pública en forma conjunta. Estas decisiones no pueden ser tomadas mediante la negociación y la exclusión, sino a través de la búsqueda de acuerdos, consensos y valores compartidos. La arena política no es un campo de batalla donde unos terminan ganando mientras otros pierden, sino un foro en el que todos los participantes ponen a debate sus puntos de vista y tratan de encontrar el consenso<sup>1</sup> desde el cual se diseñen políticas ampliamente aceptadas.

En Argentina, la política de confrontación ha bloqueado casi todas las posibilidades de construcción de una democracia deliberativa. La tradición de enfrentamiento ha impregnado casi todo ángulo de la vida política y pública, y las organizaciones de la sociedad civil no son extrañas a esta manera de relacionarse con la vida pública. El modo como luchan entre sí con el fin de proteger o impulsar *sus* agendas, o la percepción que a veces tienen de sí mismas como rivales del gobierno u opuestas a él, forman parte de la misma manera de entender la vida política. En efecto, a veces contribuyen a construir en las mentes de los políticos y los medios de comunicación una imagen incorrecta de lo que ellas son. Muchos políticos consideran que las organizaciones de la sociedad civil están formadas por gente que se considera lo suficientemente *pura* como para involucrarse en la política, y con la capacidad moral para juzgar al gobierno desde una perspectiva de *santos*. Esta dicotomía entre los *buenos muchachos* de las ONG y los *malos muchachos* del gobierno no ayuda a promover una cooperación pública.

Los esquemas institucionales y constitucionales y las prácticas políticas argentinas se han basado en la idea de la democracia de confrontación. Este contexto de normas, instituciones y prácticas, tan impregna-

<sup>1</sup> Empleo los términos de John Rawls (1996), pero con un significado que no es exactamente el que él les da.

do de confrontaciones al concebir la política, ha obstaculizado el desarrollo de una democracia deliberativa estable. Quizás ésta ha sido también la razón para no haber desarrollado una sociedad civil fuerte —entendida como una ciudadanía capaz de comprometerse en una política deliberativa—. Así, parece ser necesario preguntarnos por qué la democracia (o política) de confrontación ha sido tan fuerte que ha bloqueado el paso a la democracia deliberativa. Sucintamente, identificamos algunos obstáculos que han impedido que el pueblo argentino logre el doble propósito de construir un régimen democrático fuerte y una sociedad civil saludable:

- a) La ausencia de una tradición histórica de participación ciudadana y de una experiencia real de autogobierno. La tradición política argentina ha estado dominada por caudillos y líderes que fueron *seguidos* acríticamente por la gente (Shumway, 1991), rasgo que algunos activistas han denominado “autoritarismo pasivo”.<sup>2</sup>
- b) Hay una gran desconfianza mutua entre los actores políticos formalmente más relevantes —los partidos políticos, los militares, la Iglesia, etc.—, y esto se extiende a las relaciones entre los propios ciudadanos (Shumway, 1991).
- c) Existen numerosas situaciones en la vida pública cotidiana en las que las acciones colectivas reproducen lo que en la teoría de juegos se llama “dilemas”. Esto muestra que, en ciertas circunstancias, actuar racionalmente en términos individuales no siempre implica que se conseguirá el mejor resultado para el interés colectivo (Nino, 1992b).
- d) Ciertos diseños institucionales, como el sistema *hiperpresidencial* establecido en la Constitución de 1853 —que en lo fundamental permanece en la reforma constitucional de 1994—, no contribuyen mucho a la construcción de la confianza entre los actores políticos. Además, apuntalan los rasgos negativos de los obstáculos antes mencionados (Nino, 1992a).

Prestar atención a estos obstáculos permitirá comprender cómo es que esta democracia pluralista y de confrontación ha contribuido a la formación de una sociedad civil débil, y ha conducido a que las relaciones entre ésta y el gobierno estén lejos de ser constructivas. Además, la desconfianza mutua es también otro elemento que se halla detrás de este tipo de política. No sólo se refleja en la *gran política*, sino también en las

<sup>2</sup> Le escuché esta frase a Marta Oyhanarte, fundadora y ex presidenta de la Fundación Poder Ciudadano.

decisiones y comportamientos cotidianos de los ciudadanos —p. e., las prácticas de corrupción, la evasión tributaria, el desprecio por la ley.

Teniendo en cuenta este diagnóstico, los cambios en las agendas —y estrategias— que han realizado las organizaciones de derechos humanos y las de participación ciudadana —tema que discutiremos en este artículo— parecen estar en la dirección correcta. Es interesante observar cuánta política de confrontación estuvo detrás del trabajo de las organizaciones de derechos humanos en los primeros momentos de su vida institucional y cuánto ha cambiado en los últimos años. Los cambios experimentados por éstas bajo los gobiernos democráticos, el nacimiento de nuevas instituciones abiertamente comprometidas con la construcción de consensos y el fortalecimiento de las precondiciones para la democracia, el nuevo énfasis en lo que se ha denominado el *interés público*, y el acento en la dimensión constitucional del sistema democrático, parecen ser señales de alejamiento de la política de confrontación hacia un modo algo más deliberativo de comprender la democracia.

En las siguientes secciones intentaré describir la evolución de las organizaciones de derechos humanos y las circunstancias que hicieron surgir el Movimiento de Derechos Humanos (MDH), alcanzar su clímax y, finalmente, apagarse o cambiar su perfil. Explicaré también las razones para la aparición de un nuevo tipo de organizaciones, centradas en la participación ciudadana y la fiscalización al gobierno, que tienen, aparentemente, una visión distinta de los derechos y la democracia. Asimismo, intentaré mostrar cómo es que ambos tipos de organizaciones comparten objetivos y estrategias que beneficiarán profundamente su trabajo. Al describir estos procesos tendré en cuenta el marco conceptual que he establecido en esta sección acerca de las diferentes maneras de comprender la democracia. De hecho, intentaré mostrar cómo es que estas organizaciones se han ido aproximando —y empujando a la propia democracia— hacia el segundo modelo, no sólo a consecuencia de su experiencia negativa en tanto actores de un juego de confrontación, sino también como una consecuencia lógica de los temas en los que han venido trabajando (lo que denominaré “dimensión constitucional”).

#### LAS ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS Y LA AUSENCIA DE LA DIMENSIÓN CONSTITUCIONAL EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA: LA DEMANDA DE LAS DÉCADAS DE 1970 Y 1980

Dos dimensiones de las democracias modernas las hacen distintas de los regímenes autoritarios o populistas: el gobierno de la mayoría —como

única vía posible para tomar decisiones políticas colectivas— (Elster, 1993) y el constitucionalismo —como límite a tales decisiones— (Elster, 1993; Ferrajoli, inédito). El gobierno de la mayoría es un aspecto central de una ciudadanía democrática que se autogobierna; sin embargo, las mayorías no pueden tener la última palabra en las democracias modernas porque están impedidas de afectar los derechos individuales —elemento central del constitucionalismo (Nino, 1996b; Elster, 1993)—; tales democracias están siempre limitadas por algún marco constitucional que está por encima de cualquier decisión tomada por la mayoría.<sup>3</sup>

En 1983, Argentina no sólo recuperó sus instituciones democráticas: redescubrió también la dimensión constitucional de la democracia moderna. Enrique Peruzzotti lo señala como el rasgo característico de la nueva era. El MDH, de acuerdo con este autor, fue el principal protagonista de un proceso colectivo de aprendizaje político que empezó en los tiempos de la última dictadura militar. La demanda de este movimiento por el respeto a los derechos humanos llevó implícito el redescubrimiento de la dimensión constitucional del régimen democrático. El reclamo fue tan intenso que las políticas de protección de los derechos humanos devinieron en parte central de la agenda del nuevo gobierno democrático.<sup>4</sup>

La conciencia pública acerca de la importancia de los derechos humanos fue tal que se volvió crucial para superar las acusaciones provenientes de la derecha. Ésta hizo un enorme esfuerzo por identificar el discurso de los derechos humanos con las ideologías *izquierdistas* y las estrategias *subversivas*. Esta identificación, que todavía circula en nuestra sociedad, se arraiga, aparentemente, en dos aspectos de nuestra cultura política e historia reciente. De un lado, una vez más, el poco respeto que tienen los argentinos por la dimensión constitucional de la democracia los hace descófiar de estos derechos —considerados como una limitación a la voluntad de la mayoría y un obstáculo para su autodeterminación—. Para mucha gente el incremento del crimen está asociado al *obstáculo* de tener que proteger los derechos humanos y las leyes constitucionales del debido proceso. Especialmente durante los tiempos populistas de nuestra historia, se asumió que la “voluntad del pueblo” era la máxima autoridad, siendo la Constitución, nuevamente, un obstáculo para el logro de sus metas. Por otro lado, la demanda por los derechos humanos estuvo frecuentemente asociada con la aparición de los *desaparecidos* bajo la dictadura militar. Por tanto, estando los desaparecidos usual y erróneamente conectados de manera automática con los

<sup>3</sup> Sobre diferentes aproximaciones a esta limitación, véase Ackerman (1991), Dworkin (1977) y Ely (1980).

<sup>4</sup> Véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen.



grupos subversivos que enfrentaron primero al gobierno democrático y, más tarde, al régimen militar, la causa de los derechos humanos tuvo siempre que sufrir el estigma de ser sospechosa de apoyar a la subversión. Ha tomado años demostrar que la protección de los derechos humanos es algo independiente de las ideas políticas de aquellos cuyos derechos demandan protección.

El MDH nació en Argentina como reacción ante las masivas y sistemáticas violaciones de derechos humanos perpetradas en la década de 1970, especialmente durante el gobierno militar que tomó el poder en 1976 (Mignone, 1996: 207). La Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH) fue fundada en 1975, poco antes del golpe de Estado. El 24 de febrero de 1976 fue creado el Movimiento Ecuuménico por los Derechos Humanos (MEDH). En 1977, la organización Servicio, Paz y Justicia (Serpaj) se unió al grupo, y a su líder, Adolfo Pérez Esquivel, se le otorgó el premio Nobel de la Paz. Entre 1978 y 1979 se creó el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Éste hizo una gran contribución en términos de la recolección y organización de información y documentación relacionada con las violaciones contra los derechos humanos cometidas por los funcionarios del gobierno. Asimismo, presentó los casos ante los tribunales, investigó, difundió información y construyó alianzas nacionales e internacionales (Mignone, 1996: 209).<sup>5</sup>

Después del fracaso del gobierno civil en el enjuiciamiento y condena a todos los responsables de las violaciones de derechos humanos durante la dictadura, el paso del tiempo y el debilitamiento de la presión internacional para llevar a esta gente ante los tribunales —además del traslado de la ayuda financiera internacional hacia Europa del Este y Sudáfrica—, condujeron al debilitamiento del MDH y de aquellas organizaciones comprometidas con el tema. Habían logrado su máximo impacto entre 1981 y 1983, experimentando desde entonces una declinación. Emilio Mignone, fundador y presidente del CELS —recientemente fallecido—, explicó que lo sucedido era natural puesto que cesaron las violaciones masivas de los derechos humanos, y debido a que el renacimiento del régimen democrático abrió la posibilidad de coexistir y expresar libremente las ideas de todos, condujo a que los ciudadanos estuvieran más preocupados por los problemas cotidianos —inflación, recesión, pobreza y desempleo.

La nueva era democrática trajo un gran desafío para el MDH en relación con la necesidad de hallar nuevas maneras de realizar su trabajo y

<sup>5</sup> Acerca de los antecedentes y el desarrollo del MDH, así como sobre otras organizaciones vinculadas al tema de los derechos humanos, véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen. [N. del E.]

mantener su legitimidad en un contexto en el que el gobierno ya no era una dictadura sino uno elegido por el pueblo. Las dificultades para superar este desafío están conectadas con diversos factores, como la necesidad de dejar atrás una suerte de autoaislamiento (Mignone, 1996: 220) y la reticencia a incorporar en su trabajo a quienes siendo jóvenes, o no habiendo sido víctimas ni familiares de víctimas, ofrecían su ayuda. Es decir, se trataba de sobrevivir a los cambios en el contexto político y continuar el trabajo de sus fundadores (Abregú, 1999).

LA DEMANDA POR LA TRANSPARENCIA, LA FISCALIZACIÓN  
Y LA PARTICIPACIÓN. LA AUSENCIA DE LA DIMENSIÓN DEL “ESTADO  
DE DERECHO” EN LA DEMOCRACIA ARGENTINA: LA DÉCADA DE 1990

En una línea diferente, pero no completamente aislada de los desarrollos descritos, apareció en escena un nuevo tipo de organizaciones. Pocos años después del renacimiento de la democracia, los argentinos se sentían frustrados con el desempeño de las instituciones, y esto debido a dos razones: 1) la profunda crisis económica que el país atravesaba cuando los militares dejaron el gobierno en 1983 no fue resuelta por las nuevas autoridades democráticas, y 2) tampoco fue satisfecha otra expectativa: la demanda por el Estado de derecho. Considero que ésta es la razón de la creación de un nuevo tipo de organizaciones cuyo trabajo ha sido a veces vinculado con el de las organizaciones más tradicionales de derechos humanos, si bien se concentran en lo que algunos autores han denominado “nuevos derechos”.<sup>6</sup> Otras veces su trabajo también ha sido visto como algo muy distinto al realizado por las organizaciones de derechos humanos —tanto por sus objetivos como por sus estrategias y métodos.<sup>7</sup>

Antes de concentrarnos en la propia demanda por el Estado de derecho, considero útil precisar sus rasgos básicos. Dicho en breve, la demanda por el Estado de derecho abarca por lo menos tres dimensiones diferentes.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Véase el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen.

<sup>7</sup> En ese sentido, Martín Abregú, al describir los desafíos que tiene por delante el MDH, recalca la necesidad de identificar un *espacio* que le pertenezca exclusivamente, es decir, la necesidad de construir la identidad del movimiento y de diferenciar su trabajo del de las otras organizaciones (Abregú, 1999). No estoy seguro de que esta distinción sea adecuada por las razones que expondré más adelante.

<sup>8</sup> Las dos primeras tienen el mayor consenso, la tercera, más sustancial, a veces es entendida como algo diferente de lo que es el Estado de derecho. Véase, por ejemplo, Fallon (1999) y Dworkin (1997).

*Igualdad ante la ley*

Esta dimensión implica el principio que señala que la ley debe ser aplicada a todos por igual: ninguna persona estará por encima de ella. Este elemento del Estado de derecho incluye la demanda por la certidumbre, la predictibilidad y la transparencia. Se opone al establecimiento de privilegios, a la discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones y al abuso de poder.<sup>9</sup> Si bien esta dimensión aparece como muy *formal* y no preocupada por valores sustantivos, en realidad es la expresión de la demanda por la igualdad y el control del uso del poder del gobierno. Sin embargo, es verdad que el contenido de la ley no es relevante para esta dimensión. Esta visión del Estado de derecho corresponde al significado más restringido de lo que debe ser una democracia constitucional. Esta dimensión, tomada por sí sola, podría implicar que inclusive algunos gobiernos no democráticos puedan ser compatibles con la idea del Estado de derecho. El origen (democrático o no democrático) de las leyes, o el reconocimiento y afirmación de los derechos humanos y civiles, no forman parte de las ideas de predictibilidad y uniformidad en la aplicación de las normas legales (Nino, 1996b: capítulo I).

*Poder Judicial independiente*

En un contexto de igualdad ante la ley, de predictibilidad y de certidumbre, debe existir algún tipo de garante institucional que haga cumplir la ley. La mayoría de nuestras democracias constitucionales se han apoyado en un Poder Judicial independiente, entendido como el brazo del gobierno que aplica la ley cuando alguien no cumple sus preceptos. Sin embargo, si aceptamos que el papel fundamental del Poder Judicial es la protección de los derechos, entonces esto podría encontrarse en una seria tensión con el objetivo de establecer la predictibilidad y la certidumbre en relación con el cumplimiento de la normatividad de la administración. De hecho, el papel del Poder Judicial no es hacer que se respete cualquier tipo de ley, sino sólo aquellas que no se contradicen con los derechos constitucionales. Así, podría suceder que las regulaciones que son consideradas como muy importantes para la estabilidad económica y las inversiones no sean plenamente respetuosas de tales dere-

<sup>9</sup> En el mismo sentido, este elemento ha sido enfatizado por el Banco Mundial y la AID. Asimismo, se ha enfatizado la importancia del Estado de derecho como una precondition del desarrollo (Banco Mundial, 1997: 99-100). Al respecto, véase también en este volumen el artículo de Rabotnikof, Riggiozzi y Tussie.

chos. En estos casos, el Poder Judicial, al proteger los derechos constitucionales, decidiría en un sentido que implique incertidumbre para los inversionistas.

### *El origen democrático de la ley y la búsqueda de la justicia*

Al estar de acuerdo sobre la importancia del Estado de derecho para el desarrollo de la sociedad, todavía no estamos diciendo nada sobre lo que la ley es. En una democracia constitucional, la ley no es cualquier norma emitida por la autoridad (usualmente representando a la mayoría). Se presupone la validez de la ley emitida por los gobiernos democráticos debido a su origen democrático (Nino, 1985a). Se considera que la democracia es moralmente superior a otras formas de gobierno porque las decisiones son tomadas a través de un proceso deliberativo que requiere plena información, riqueza de argumentos y razones, y una diversidad de puntos de vista provenientes de quienes finalmente serán los afectados por la decisión (Nino, 1996b). La demanda por el Estado de derecho implica algo más que el cumplimiento de un conjunto de reglas; se trata de reglas que son emitidas por un gobierno democrático dentro de los límites establecidos por la Constitución. Es difícil imaginar a alguien que defienda el Estado de derecho y la tortura al mismo tiempo, inclusive si la norma que establece la situación en la que la tortura es permitida es clara, predecible y acatada por los ciudadanos y funcionarios.

Durante muchos años, desde 1930 (la fecha del primer golpe militar), y en forma más dramática entre 1976 y 1983, Argentina ha encarado una situación de extrema falta de ley, una en la que estas tres dimensiones del Estado de derecho fueron ampliamente ignoradas. En 1983, el retorno a la democracia trajo consigo la demanda de la gente por el Estado de derecho en todas estas dimensiones. La aspiración fue que la ley fuese el resultado de un proceso democrático, con la plena participación de una ciudadanía autogobernada.

Las intervenciones del candidato presidencial Raúl Alfonsín en 1983 llevaron al discurso político la jerga sobre derechos civiles, la libertad y los ideales republicanos. Este hecho sin precedentes en nuestra historia tuvo el valor simbólico de confirmar que la ley estaba definiendo nuevamente los límites de lo que el gobierno —ahora uno democrático— podía hacer y lo que no.

Con este proyecto en mente, el nuevo gobierno decidió llevar ante los tribunales a las juntas militares y a quienes hubiesen estado involucrados en crímenes cometidos mientras estaban en el gobierno entre 1976

y 1983. Esta decisión fue justificada a partir de la idea de que el Estado de derecho podía ser construido sobre bases sólidas sólo si los responsables de quebrar la ley durante la guerra sucia eran procesados y condenados (Nino, 1996a). Así, el gobierno argentino decidió invertir gran parte de su capital moral y político<sup>10</sup> en procesar a quienes perpetraron las masivas y sistemáticas violaciones contra los derechos humanos durante la dictadura militar. De este modo, los juicios fueron para muchos la señal más fuerte de la decisión tomada por la sociedad argentina en relación con la construcción de un nuevo Estado de derecho, empezando por declarar penalmente responsables a quienes violaron los derechos humanos —fuesen del gobierno o la guerrilla— durante la guerra sucia (Nino, 1996a: 146).<sup>11</sup>

Esta doble motivación de los juicios nos permite ver cómo la demanda por el Estado de derecho conlleva una demanda por el respeto a los derechos humanos; no obstante, la primera presupone una demanda más amplia por la transparencia y la fiscalización —algo que el movimiento por los derechos humanos, probablemente debido a su énfasis principal en la retribución, dejó de lado o dio por supuesta—. A pesar de esto, parece haber una fuerte correspondencia entre la demanda (más restringida) por los derechos humanos y la demanda (más amplia) por el Estado de derecho. Esta correspondencia explica la continuidad que parece existir entre el trabajo que se inició con el MDH, y el que fue seguido y complementado por el trabajo de las organizaciones que impulsaron el restablecimiento del Estado de derecho —usualmente llamadas “organizaciones ciudadanas”.

Sin embargo, después de este aparente auspicioso comienzo y fuerte compromiso con el establecimiento del Estado de derecho, se presentaron diferentes sucesos durante los últimos 16 años que conspiraron contra este proyecto, socavándolo y conduciéndolo a su relativo fracaso en la década de 1990. Me concentraré en cuatro situaciones específicas que considero importantes para dar cuenta del proceso de deterioro del proyecto de instauración del Estado de derecho.

### *Los perdones*

Pocos meses después de que empezara el proceso contra los involucrados en violaciones de los derechos humanos, ante la amenaza de los milita-

<sup>10</sup> Tomo prestada la idea de “capital moral” de Bruce Ackerman (1992).

<sup>11</sup> Sin embargo, algunos autores han cuestionado esta estrategia argumentando que la base de la nueva democracia liberal requería tal cantidad de capital moral y político

res, el gobierno empezó a buscar cambios en su política de derechos humanos para dar cabida a los intereses de todos los actores. El gobierno de Alfonsín se vio presionado desde la izquierda —las organizaciones de derechos humanos demandaban la aplicación de la ley sin excepción— y desde la derecha —los militares no querían ser juzgados— (Nino, 1985b).<sup>12</sup> A consecuencia de las presiones provenientes de la derecha, el gobierno finalmente decidió disminuir el blanco de los juicios. Emitió dos normas legales, conocidas como el *Acta de la obediencia debida* y el *Acta del punto final*, que responsabilizaban sólo a los miembros de las tres primeras juntas de algunos de los casi 10 000 casos de violaciones de derechos humanos investigados y reportados por la Comisión Nacional para los desaparecidos (Conadep). En 1990, poco después de asumir la presidencia, Menem otorgó el perdón a los miembros de las juntas que habían sido condenados. Todo este proceso creó en la gente la sensación de que nada había cambiado, con el consiguiente alto costo en términos de confianza en la ley y las instituciones.<sup>13</sup>

### *Las reformas económicas durante el gobierno de Menem*

Menem logró realizar durante los primeros años de su gobierno lo que podría considerarse la más profunda transformación del Estado argentino jamás antes hecha. Sin embargo, el proceso estuvo lejos de ser respetuoso del Estado de derecho o de la independencia del Poder Judicial. Inmediatamente después de que Menem asumió el gobierno, el Congreso delegó en el presidente un considerable poder con el fin de que instaurara un conjunto de profundas reformas administrativas —consideradas cruciales para enfrentar la crisis que afectaba al país (Saba y Manzzetti, 1997)—. Además de esto, y temiendo que la Corte Suprema bloqueara las reformas económicas, Menem elevó el número de miembros de la Corte de cinco a nueve. Con la ayuda de la mayoría del partido peronista en el Senado, y tomando ventaja de un par de renunciaciones de jueces, Menem nombró cinco nuevos miembros de la Corte Suprema en un proceso que está lejos de ser transparente, logrando una Corte Suprema tendenciosa. El fiscal general, tradicionalmente nombrado y relevado por el Sena-

que invertirlo en los juicios, antes que en la construcción de la constitucionalidad e institucionalidad fue un error, véase Ackerman (1992).

<sup>12</sup> La demanda por la aplicación estricta del Estado de derecho fue señalada como una meta que debía ser perseguida por la comunidad internacional si los gobiernos nacionales eran débiles para hacerla realidad (Orentlicher, 1991).

<sup>13</sup> La credibilidad del Poder Judicial pasó de 90% (1992) a una tasa de desconfianza del 90% después de darse los perdones (Peralta *et al.*, 1991).

do, fue destituido por un decreto presidencial, y fue nombrado uno nuevo por el presidente. Otras instituciones de control, responsables de monitorear al Ejecutivo, fueron desmanteladas o "tomadas". La pasividad del Congreso y el papel "activo" de la Corte Suprema contribuyeron a este acelerado proceso de concentración de un poder sin control en manos del presidente.

### *El problema de la corrupción generalizada*

Adicionalmente, la percepción de "hipercorrupción" en el gobierno contribuyó al debilitamiento del Estado de derecho.<sup>14</sup> Los casos de corrupción llevaron a que mucha gente sospechara que funcionarios de alto rango obtenían provecho de sus puestos de poder para hacer negocios que involucraban ingentes cantidades de dinero. Estos casos incriminaban a personal del Ejecutivo, el Congreso y el Poder Judicial; una vez más, había privilegiados que se hallaban por encima de la ley, y los ciudadanos no tenían el poder para hacer algo al respecto.

### *Crimen y seguridad*

Por último, el aumento del crimen y la inseguridad, que crearon una sensación de *desamparo*, condujeron a una demanda pública por políticas de *mano dura*, es decir, por la aplicación de la ley a los criminales, asumiendo que el respeto de los derechos constitucionales de los sospechosos o acusados era un obstáculo en la lucha contra el crimen. Adicionalmente, en Argentina este tipo de políticas no van acompañadas de una gran tradición de respeto a los derechos constitucionales, lo que lleva a que la demanda por una mal entendida "tolerancia cero" sea una manera peligrosa de tratar el problema, convirtiéndose también en una amenaza para el Estado de derecho. Sorprende ver a ciudadanos que subestiman el valor del Estado de derecho cuando admiten abiertamente que se inclinan a renunciar a los derechos y garantías constitucionales si eso contribuye a reducir el crimen. Desafortunadamente, este tipo de pensamiento autoritario se refleja en el discurso de algunos políticos que han logrado un apoyo público creciente.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Encuesta periódica Gallup-Argentina. La afirmación se basa en los datos levantados entre 1983 y 1998.

<sup>15</sup> Una información relevante en este sentido es que ex policías y miembros de las fuerzas armadas han dejado sus instituciones para incursionar en la política, llegando a ser alcaldes, gobernadores y asesores de gobernadores sobre el tema de la prevención del crimen.

En medio de este contexto aparecieron nuevas organizaciones o se hicieron más visibles. Éstas se concentraron en problemas como la ineficacia de los tribunales para resolver los problemas legales de los ciudadanos, la corrupción en el gobierno como una nueva forma de abuso de poder y la necesidad de desarrollar una cultura cívica como el único camino para controlar a los funcionarios y lograr que las instituciones democráticas funcionen (como la policía, el Poder Judicial, las aduanas, las agencias de regulación, el Congreso, etc.); estaba implícita la demanda por el Estado de derecho. La novedad del enfoque de las organizaciones de “participación ciudadana” —Fundación Poder Ciudadano y Conciencia entre las más prestigiosas— fue el descubrimiento de un nuevo actor: el ciudadano. Estas organizaciones, basadas en ideales similares a los del *nuevo republicanismo* americano (Sunstein, 1998; Michelman, 1998), se construyeron ante el fracaso del proyecto que hace funcionar el sistema a partir del supuesto de que el voto es el elemento mágico de la democracia. La autoridad democrática, tan sólo por ser elegida por el pueblo, no está en condiciones de resolver todos los problemas sociales. En este contexto, estas organizaciones dirigieron su atención hacia la necesidad de una participación activa de los ciudadanos. Sin embargo, el éxito de esta nueva empresa enfrentó su primer obstáculo: los ciudadanos no eran conscientes de su papel en una democracia. Después de años de represión, los ciudadanos se olvidaron o nunca aprendieron lo que debían hacer con el fin de estar públicamente comprometidos y activos en términos políticos. Además, el sistema legal, incluyendo el arbitraje judicial, no estaba diseñado para facilitar la participación de los ciudadanos.

El primer paso en la estrategia de estas organizaciones fue concentrarse en la *educación cívica*, en una versión restringida de ella (enseñar civismo), y en una amplia (enseñar las habilidades para ser un ciudadano activo). Estas organizaciones, conscientes de las dificultades que enfrentaban para transmitir su mensaje sin ser acusadas de parciales o políticamente sesgadas —especialmente porque los temas que levantaron (corrupción, ineficacia gubernamental, etc.) podían ser considerados como antigubernamentales—, tomaron decisiones funcionales para sus objetivos. Unas buscaron diferenciarse de las organizaciones del MDH (identificadas también como “parciales” por las razones antes mencionadas). Además, hicieron un esfuerzo explícito para no ser vinculadas con ningún partido político o ideología política —algo que algunos críticos consideraron como uno de sus escollos—. Sus comités directivos tenían que ser lo más pluralistas posible, contando con un equilibrio en su composición en términos de género, antecedentes ideológicos, afiliaciones



partidarias e, incluso, actividades profesionales, con el fin de evitar una aproximación sesgada a los temas. Si bien el respeto a los derechos humanos es un supuesto de estas organizaciones, ellas prefirieron no tratar el tema explícitamente o, por lo menos, no emplearon la misma jerga que el MDH. Puesto que los juicios eran tan manipulados en términos políticos, y dividían tanto a la sociedad argentina, éste fue otro tema que no estuvo en el centro de las agendas de estas organizaciones. El objetivo era buscar el pluralismo y la construcción de consensos, así como contribuir a la construcción de instituciones democráticas básicas y a resolver problemas como los de la corrupción o la ausencia de un Poder Judicial independiente. Las violaciones de los derechos humanos habían dividido a la sociedad, y la construcción de consensos requería inclusive de la participación de quienes habían apoyado —pero no intervenido— al gobierno militar. Si bien afirmamos que hoy en día nadie en estas organizaciones estaría a favor de la violación de los derechos humanos, podemos decir también que la demanda por el procesamiento y sanción a quienes estuvieron involucrados en estas violaciones, especialmente durante la dictadura militar, fue y es algo que pondría en desacuerdo a algunos de sus miembros y generaría divisiones dentro de las organizaciones.

El objetivo central de estas organizaciones fue promover la participación ciudadana y la responsabilidad cívica (sin preocuparse por el tipo de ideales que motivan todo ello). Dada su estrategia, se diferenciaron del *enfoque de la denuncia* del MDH, concentrando su agenda en los problemas de política y construcción institucional, lo cual requería de consenso y bases comunes. Este énfasis en el pluralismo, bases comunes y construcción de consensos, más su reticencia a involucrarse en temas que creaban división (como las violaciones de los derechos humanos durante la dictadura), convirtió a estas organizaciones en el blanco de acusaciones provenientes de activistas pro derechos humanos de línea dura. Adicionalmente, la perspectiva usual que el MDH tenía del gobierno, como el “enemigo” contra el cual luchaban (primero por la represión y después por respaldar la impunidad), se enfrentó a la estrategia de estas organizaciones que veían al gobierno a veces como un aliado, y otras como el centro de sus esfuerzos para lograr que funcione adecuadamente. Estas organizaciones han tratado, no siempre con éxito, de distinguirse de la imagen usual que los políticos o funcionarios de gobierno tienen de las ONG —i. e., que están en contra del gobierno o inclusive compitiendo con él por el poder, sin tener un mandato electoral—. Todas estas actitudes no siempre fueron aceptadas en la política de confrontación argentina.

### LA LEY DE INTERÉS PÚBLICO COMO UN NUEVO DESARROLLO DE LAS DEMANDAS POR LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO DE DERECHO

Ambos modelos —el del MDH y el de “elevar la conciencia cívica”— parecieron estar cuestionados y debilitados a finales de la década de 1990. Por un lado, la estrategia de la *denuncia* del primero parecía estar muy atada al pasado y era difícil de sostener en un gobierno democrático. En este sentido, Mignone señaló en 1996 que “sin democracia no hay un pleno respeto por los derechos humanos”, y que por esta razón era indispensable trabajar por su consolidación (Mignone, 1996: 221). Añade que las organizaciones de derechos humanos, si bien no debían abandonar su trabajo de *denuncia*, tampoco debían circunscribir su quehacer a esta tarea (1996: 222). Mignone enfatiza que las organizaciones de derechos humanos deben ofrecer alternativas viables, mantenerse independientes de proveer cualquier tipo de apoyo político a los gobiernos, buscando, sin embargo, ofrecer un “apoyo crítico”, además de fortalecer la participación ciudadana en todas las esferas gubernamentales y no gubernamentales (1996) —es interesante ver cómo su vocabulario se acerca al del modelo de democracia “deliberativa”—. En el mismo sentido, Abregú nos previene de la necesidad de preservar el espacio de la *denuncia*, al tiempo que las organizaciones de derechos humanos consolidan su papel como actores legítimos en el juego democrático (Abregú, 1999). Es importante ver también cómo redefine Mignone las metas de las organizaciones de derechos humanos —en un sentido similar al de las organizaciones ciudadanas—; incorpora temas como la independencia del Poder Judicial, la corrupción, el crimen urbano y la seguridad, la educación y los derechos sociales como parte de la agenda de las organizaciones de derechos humanos (Mignone, 1996: 222-223) —una agenda muy similar a la de las organizaciones cívicas.

Por supuesto, existen algunas cuestiones que pueden estar —y están todavía— vinculadas a la estrategia original de la *denuncia*. La búsqueda de la verdad sobre lo que les sucedió a las víctimas de la represión militar, o las denuncias de abuso de poder en contra de la policía u otras instituciones represivas dentro de un sistema democrático, son hoy en día las *islas* del trabajo de *denuncia* que sobreviven. Sin embargo, Abregú insiste en que, dado el contexto político e histórico en el que nacieron las organizaciones de derechos humanos, su principal papel fue proveer la defensa a las víctimas de las atrocidades perpetradas por el gobierno. Hoy en día —añade—, en este contexto de democracias incompletas, su objetivo es concentrarse en las violaciones de derechos humanos cometi-

das por los gobiernos democráticos y constitucionales, si bien este elemento no es suficiente para legitimar su trabajo (Abregú, 1999). Por supuesto, una manera de leer esta situación consiste en conectar el hecho de que la mayoría de las agencias internacionales giraron su atención a otros lugares del mundo, con el consiguiente debilitamiento de las organizaciones de derechos humanos. Sin embargo, no estoy seguro de que ésta sea la explicación principal. El debilitamiento también se vincula con que hoy es difícil sostener la demanda inicial por los derechos humanos dentro de un régimen democrático, como ya hemos destacado. Hoy lo único que queda de la vieja estrategia de la *denuncia* se relaciona con la demanda de castigo como retribución, o la búsqueda de la verdad, lo que parece estar más conectado con las víctimas o sus familiares antes que con la sociedad como un todo. En este contexto, algunas organizaciones de derechos humanos han tomado la decisión de cambiar sus metas, estrategias e, inclusive, la manera como se relacionan con el gobierno. En este sentido, CELS es seguramente el caso paradigmático (Mignone, *s. d.*).

Por ejemplo, se logró instaurar con éxito nuevos proyectos dirigidos al cumplimiento en el país de los tratados internacionales. Estos compromisos internacionales firmados por el gobierno, si bien son de cumplimiento obligatorio, con frecuencia no son tomados en cuenta por los jueces, los abogados y los ciudadanos. Hoy en día, la tarea autoimpuesta por estas organizaciones es la activación de todos los recursos políticos y legales que puedan ser empleados para limitar el poder del gobierno, o para forzarlo a actuar de acuerdo con sus compromisos internacionales. La presentación de denuncias ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o llevar los casos ante la Corte Interamericana —esto unido al trabajo para que los tribunales locales incorporen en sus decisiones las normas internacionales— implican un cambio de métodos, estrategias y la esencia del activismo por los derechos humanos.

Por otro lado, las organizaciones que se dedican a los temas de “educación ciudadana” empezaron a *endurecer* sus agendas y estrategias. La anterior “propaganda democrática” fue considerada como muy *sua-ve*, y sus miembros, personal, afiliados y la opinión pública en general empezaron a demandar *algo más*. Este nuevo contexto hizo que estas organizaciones fueran más allá y mostrasen a la gente la importancia de participar en la lucha contra la corrupción, o para lograr que el Poder Judicial fuera más independiente y que sus representantes fueran confiables y estuvieran bajo control.

En este punto de su evolución, ambos tipos de organizaciones se involucraron con éxito durante los últimos cuatro años en proyectos que promueven y protegen el *interés público*. La herramienta principal para

lograr este objetivo es lo que se ha denominado “ley de interés público” o “acciones de interés público” —consistentes en el empleo de la ley para proteger el interés público—. Si bien se requiere precisar la definición de lo que es el “interés público”, éste puede ser descrito como la esfera de intereses que se hallan más allá de los intereses o derechos individuales —incluyendo aspectos como la vida que disfrutamos colectivamente—. Así, el interés público se refiere a los intereses de grupos tomados como colectivos, incluyendo al régimen democrático y a las propias instituciones como parte de los intereses colectivos que merecen protección. Por tanto, el interés público está conectado con el derecho de la comunidad a vivir en un ambiente limpio y saludable, el derecho de una clase de individuos a no ser discriminados, los derechos de los consumidores, el derecho a un mercado que no esté controlado por prácticas monopólicas, etc. La protección de esta esfera de lo público es necesaria para disfrutar de otros derechos, y la mayor parte del tiempo es fundamental para el correcto funcionamiento de las instituciones democráticas. Por tanto, la protección del interés público no puede ser dejado sólo en manos del gobierno (usualmente directa o indirectamente responsable de afectarlos), o en manos de ciudadanos que con frecuencia carecen de los incentivos para hacer el esfuerzo de proteger el interés público. Parece requerirse de un tipo de actor diferente para cumplir el papel de “guardianes”. Este nuevo papel se encuentra fundamentalmente en manos de los abogados que interceden por el interés público y que realizan su trabajo desde diversas instituciones: clínicas legales en las escuelas de derecho conducidas por profesores y estudiantes de derecho, organizaciones de abogados o ciudadanos dedicadas a promover el interés público, o firmas de abogados que asignan parte de sus recursos materiales y humanos a favor de la defensa del interés público. Si bien el desarrollo de este tercer tipo está muy atrasado en Argentina, las clínicas legales y las organizaciones por los “derechos civiles” han venido haciendo un magnífico trabajo en los últimos años, la mayor parte dirigido o impulsado por organizaciones de derechos humanos recicladas, o por organizaciones de “participación ciudadana”.

Permítaseme dar un par de ejemplos de este tipo de trabajo. Los jueces tradicionalmente han interpretado las normas vigentes tan estrechamente como sea posible, lo que ha bloqueado las posibilidades de llevar ante los tribunales muchos casos de derechos humanos, civiles o de consumidores; los casos que involucran la protección del ambiente, las prácticas sistemáticas de discriminación, y otras circunstancias en las que no existe una única persona afectada en sus derechos individuales, sino grupos de personas, o simplemente cuando está en peligro el interés pú-

blico. Luego de la reforma constitucional de 1994 se introdujeron algunos cambios en las leyes vigentes para llevar algunos casos excepcionales ante los tribunales. Se estableció que en las situaciones en las que hay “derechos colectivos” afectados, no son sólo los individuos quienes pueden presentar el caso, sino también las asociaciones que cuentan entre sus objetivos institucionales la defensa de tales derechos colectivos. Esto ha permitido presentar ante los tribunales un número importante de nuevos casos, ampliando así las posibilidades de hacer que la ley dirima. Contando con este marco legal, señalo que existen muchos casos legales en los que no es eficiente —en términos de costos— llevar los casos ante los tribunales, aunque no hacerlo implique que alguien no está cumpliendo la ley —y sin sufrir ninguna consecuencia por ello.<sup>16</sup>

Inicié este documento señalando que había una dimensión constitucional en nuestro régimen democrático, con frecuencia subestimada, y que fue revalorada primero por el MDH, y luego por las organizaciones de ciudadanos. Ahora quiero argumentar que esta dimensión constitucional, que denomino *contramayoritaria*, se superpone con la idea del interés público. La importancia del reconocimiento de esta superposición es que muestra tres cosas: 1) las organizaciones de derechos humanos son coherentes con sus objetivos originales, si bien han cambiado la manera como enfrentan las mismas cuestiones que solían tratar al comienzo de sus historias; 2) permite identificar puntos de coincidencia entre el trabajo que hacen y el de las organizaciones de participación cívica, y 3) es su trabajo sobre el interés público —o sobre la dimensión constitucional o contrademocrática de la democracia— lo que las hace distintas de las orientadas a un sector o de las organizaciones de intereses particulares.

Si bien la distinción entre democracia y constitución, y el reconocimiento de la última como una limitación a la primera, es algo ampliamente admitido por los juristas y algunos científicos políticos, las ONG, las organizaciones internacionales y algunos investigadores no perciben su tra-

<sup>16</sup> Imaginemos que la compañía de teléfono cobra 10% más del precio autorizado (22 centavos) en todas las llamadas públicas al no dar cambio de monedas de 25 centavos. Ningún consumidor se encontrará incentivado a demandar por sólo 3 centavos, aunque el hecho cree la sensación de estar desprotegidos ante una poderosa compañía que provee un servicio monopólico. La reforma constitucional de 1994 —artículo 43— permite la posibilidad de que un nuevo actor, una asociación de consumidores, por ejemplo, lleve el caso ante los tribunales en representación del público. Un ejemplo similar consiste en responsabilizar al gobierno de no abastecer de vacunas cuando es su deber. Si bien un ciudadano no puede invertir tiempo y dinero en esto, una organización puede hacerlo con el fin de que un juez obligue al gobierno a abastecer la vacuna como parte de los compromisos internacionales para la protección y la promoción de los derechos sociales (véase Courtis, 1999).

bajo de la misma manera. Sin embargo, si bien emplean un vocabulario distinto, tienen en mente un marco conceptual similar. Este nuevo vocabulario, que viene dominando el debate y las agendas de las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de ciudadanos y las de derechos civiles, está atravesado por la idea del *interés público*.

Tanto las organizaciones de derechos humanos de las décadas de 1970 y 1980, como las de “derechos civiles” y las de “ciudadanos” de los decenios de 1980 y 1990, se centraron en la misma dimensión ausente del régimen democrático: su elemento constitucional o contramayoritario. Para que funcione la democracia tienen que existir ciertas precondiciones. Estas no pueden estar sujetas a una discusión “democrática” o a un proceso de toma de decisiones. Se hallan fuera de la arena democrática y no son negociables. Esta esfera protegida ante la dimensión democrática de un régimen democrático debe ser promovida y protegida no sólo contra las amenazas antidemocráticas y sectarias, sino también frente a las decisiones democráticas hechas por la mayoría de la gente. Lo que convierte a este tipo de organizaciones en “públicas” no es su amplia afiliación o el que su trabajo sea realizado por voluntarios,<sup>17</sup> sino que trabajan por el interés público, en lo que puede llamarse las precondiciones del sistema democrático o la dimensión constitucional o contramayoritaria de una democracia representativa moderna, lo que las hace idiosincrásicas. Si bien es importante —por muchas razones prácticas— que tengan una conformación amplia y popular, ello sólo le da una legitimidad adicional a su trabajo. El pedido de algunos críticos para que tengan una clientela y, por tanto, representen a un grupo de ciudadanos, puede ser importante en el caso de las organizaciones que aspiran a representar a un sector de la sociedad en la arena prepolítica de una democracia pluralista. Sin embargo, la “lógica de representación” no es válida para las organizaciones que defienden el interés público. En cambio, esto no es lo que les sucede a los grupos especiales de interés que *necesitan* representar a alguien para ser *legítimos*. Martín Abregú se centra correctamente en el tema de la representación de las organizaciones de derechos humanos; sin embargo, parece permanecer parcialmente atrapado en la lógica de la representación. Los grupos de derechos humanos no necesitan del respaldo de clientelas, puesto que el elemento constitucional y contramayoritario no depende de cantidades, sino de principios constitucionales. Señala también que en un inicio el trabajo de los activistas de los derechos humanos y sus organizaciones representaba a las víctimas del terrorismo de Estado, pero hoy en día se pregunta: “¿a quién

<sup>17</sup> Estoy en desacuerdo con Inés González Bomba (véase González, 1995: 66).

representan?” (Abregú, 1999). Después de señalar correctamente que uno no necesita representar a nadie para denunciar que la dignidad humana ha sido violada, dice: “es obvio que nuestra legitimidad depende del hecho de que estamos hablando en nombre de alguien” (Abregú, 1999). Llega a decir que es muy importante vincular el trabajo de estas organizaciones con quienes ellas “representan”, y añade que es crucial construir vínculos entre el movimiento de derechos humanos y las nuevas víctimas anónimas (Abregú, 1999). Este elemento de “anonimato” presente en su análisis es el que ubica la idea de la representación de Abregú cerca de la idea de “no representar a alguien en particular” o al concepto de “representar el interés público”.

Cuando se trata de las organizaciones de derechos humanos, la cuestión de la representación es crucialmente importante, debido fundamentalmente a sus consecuencias en tanto fuente de legitimidad. Por esta razón, y porque considero que su legitimidad no proviene de quienes ellas representan, sino del tema que trabajan y del peso moral y los antecedentes de la organización, considero necesario hacer algunas distinciones entre las organizaciones cuyas metas pueden ser vistas como similares, pero cuya relación de representación es bastante diferente.

### *Organizaciones que representan intereses específicos*

Usualmente se las asocia con grupos de interés que cabildan ante el Ejecutivo o Legislativo con el fin de lograr beneficios para su sector o “interés” en relación con una decisión que les afecta (p. e., sindicatos, cámaras, asociaciones profesionales y corporaciones, entre otras).<sup>18</sup> Es necesario resaltar que este tipo de participación está estrechamente vinculado a lo que hemos llamado democracia pluralista, donde estas organizaciones son la expresión de diferentes preferencias prepolíticas en la sociedad civil que luchan por obtener tantos beneficios como sea posible del proceso de toma de decisiones a favor de la facción que representan.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Es importante señalar que en Argentina el cabildaje es considerado ilegal según la interpretación dominante, por lo que el abierto desarrollo de esta interacción entre la sociedad civil y el Estado es visto como una actividad “secreta”. El Congreso actualmente está analizando proyectos sobre el tema.

<sup>19</sup> Esta visión de la sociedad civil es hoy ampliamente aceptada por los funcionarios de organizaciones financieras internacionales, “expertos” de las ONG, etc. La idea de una sociedad fuertemente “asociacionista”, dicho en términos de Tocqueville, aseguraría la existencia de una sociedad civil fuerte y una democracia estable.

*Organizaciones centradas en la construcción  
y consolidación de las instituciones democráticas  
(el Estado de derecho en un sentido amplio del término)*

Este tipo de organizaciones, casi completamente desconocidas en la década de 1980, cobraron fuerza en el decenio de 1990 ante las dificultades que los ciudadanos encontraban en el funcionamiento del sistema democrático. Formadas por personas de diversas ideologías y partidos políticos —para dejar en claro que su interés está más allá de intereses políticos o electorales—, estas organizaciones se identificaron también con la defensa y promoción del “interés público” —para distinguirse de las que representan intereses específicos—. Tratan temas como el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales —lo que incluye las reformas del Poder Judicial—, el control de la corrupción, la transparencia en la administración pública, la mayor participación política, el buen funcionamiento de las agencias de control, la educación de los ciudadanos y el tema de ciudadanía. En general, tienden a promover debates públicos sobre los temas mencionados y a educar a los ciudadanos en sus funciones de control y toma de decisiones políticas —restringiéndose en lo que concierne a hacer sugerencias concretas o apoyar proyectos de ley específicos.

*Organizaciones que defienden el interés público  
a partir de un aspecto específico*

En esta categoría están clasificadas las organizaciones de la sociedad civil cuyos propósitos incluyen la defensa y promoción de un aspecto particular del interés público, como la protección del ambiente, la lucha contra la discriminación (en general o en relación con las mujeres, inmigrantes u otros grupos en situación de desventaja), o la protección de los derechos humanos ante la violencia ejercida por las instituciones estatales (policía, hospitales psiquiátricos, etc.).<sup>20</sup> Los métodos empleados por este tipo de organizaciones se asemejan a los de las organizaciones de cabildeo: promueven cambios específicos en la legislación y fiscalizan la actividad del Estado, aun cuando mantienen distancia entre el gobierno y los partidos políticos —al igual que las organizaciones del segundo tipo.

Por cierto, ninguna organización puede ser clasificada estrictamente bajo un solo rubro. Además, existen diferencias en términos de cómo

<sup>20</sup> Véase también el artículo de Enrique Peruzzotti en este mismo volumen. [N. del E.]



perciben su propio trabajo. Algunas que representan intereses particulares pueden argüir que, en efecto, a través de la búsqueda de su propio interés están promoviendo el interés público del pluralismo o el libre mercado. Las organizaciones de derechos humanos pueden decir que son más antiguas y defensoras más legítimas del interés público, mientras que aquellas que defienden las prácticas democráticas pueden señalar que se hallan en un nivel más moderno que las otras. La anterior clasificación es útil para detectar mutaciones en los perfiles de cada tipo de organización. En efecto, entre las que promueven la cultura democrática —categoría *b*)— y que pusieron énfasis en las décadas de 1980 y 1990 en la “educación de la ciudadanía” y la creación de una conciencia republicana o cívica, existen las que han incorporado proyectos *duros* que buscan encontrar y promover mecanismos de participación ciudadana para controlar al gobierno. Más aún, han incorporado métodos y estrategias similares a los de las organizaciones que defienden aspectos específicos del interés público (especialmente aquellas que defienden los derechos humanos en términos de la protección frente a la violencia estatal), litigando ante los tribunales o impulsando enmiendas legislativas. A su vez, la necesidad de un fuerte control al gobierno, para impedir las violaciones masivas de los derechos humanos, ha desaparecido o se ha restringido; es decir, las organizaciones de derechos humanos experimentan cambios en sus agendas y métodos, lo que las pone más cerca de las que trabajan en la promoción de una cultura democrática, la educación de la ciudadanía y la construcción de consensos en relación con las políticas públicas.

Más aún, puesto que ambos tipos de organizaciones reconocen que es útil coordinar sus esfuerzos, han empezado a formar alianzas que mejoran significativamente su trabajo. En este sentido, las organizaciones que buscan construir o impulsar instrumentos institucionales democráticos para luchar por el interés público, descubrieron el enorme impacto que logran si coordinan sus esfuerzos con organizaciones que están tras metas más específicas (como en el caso de la promoción de los derechos de las mujeres o la protección del ambiente). De manera similar, las organizaciones que abogan por aspectos específicos del interés público —como la protección de los minusválidos en contra de la discriminación— se benefician del trabajo en común con las organizaciones dedicadas a la promoción de la democracia, incorporando un *know-how* que, muchas veces, es más rico y más efectivo.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Un ejemplo de esto son las alianzas entre Poder Ciudadano y las organizaciones que trabajan por los derechos de las mujeres, los minusválidos, los consumidores y el ambiente, en relación con el uso del *amparo colectivo* introducido en la enmienda consti-

Finalmente, es importante enfatizar cómo este mapa de un sector fundamental de las organizaciones de derechos de la sociedad civil argentina también es útil para sus propios miembros, para los gobiernos que tratan con ellas, y para las agencias internacionales y fundaciones que financian sus actividades. Es imposible evitar tomar alguna decisión en relación con el modelo de democracia que consideramos debe ser apoyado (pluralista o deliberativo), con el fin de decidir *dónde* debemos *invertir* si queremos alcanzar la meta de fortalecer la sociedad civil y sus actividades. Algo similar debe suceder cuando las agendas son establecidas por las propias ONG. Contribuir al fortalecimiento de las organizaciones no implica necesariamente que la sociedad civil o la democracia estén siendo fortalecidas. La existencia de organizaciones más eficientes y poderosas no significa necesariamente que se tenga una sociedad civil vigorosa. La multiplicación de organismos que se dedican a la promoción y la defensa de intereses especiales no implica forzosamente contar con una sociedad integrada que esté en condición de construir el diálogo y el consenso. El avivamiento del proceso de desarrollo de esos grupos que defienden sus intereses específicos podría conducirnos a una democracia pluralista que no contribuya al fortalecimiento de la democracia entendida como un proceso de toma de decisiones que aspira a ser inclusivo e integrador.

Las organizaciones internacionales de crédito y los gobiernos a veces no parecen tener claros sus objetivos y metas porque carecen de una definición del modelo de democracia que buscan inculcar, o de la idea de sociedad civil que quieren impulsar —tanto para guiar sus acciones como para establecer sus agendas—. Este mismo tipo de problemas se presenta en el debate académico. El uso intercambiable de conceptos como “sociedad civil”, “tercer sector”, “sector independiente”, “sector sin fines de lucro”, es un signo de la necesidad de abrir un debate sobre este tema. Las mutaciones que han sido resaltadas en los perfiles de las organizaciones, y las alianzas que se han dado entre ellas, son la respuesta a intuiciones que parecen estar fundadas, a veces, en una visión similar del sistema político, mientras que otras parecen ser el resultado de incomprendiones o intereses secundarios. Estos tipos de situaciones determinan las relaciones que se construyen entre gobiernos y organizaciones, o entre organizaciones y entidades financieras internacionales. El establecimiento de las agendas de las ONG, la *facilidad* con la que llegan a ser *dependientes* del gobierno, y la crisis interna en relación con su propia

tucional de 1994 y desconocido por muchas organizaciones que trabajan en temas de interés público.

identidad institucional, pueden ser explicadas a través de los lentes de estos problemas y dinámicas.

Finalmente, respecto de la relación entre las ONG y el gobierno, debemos decir que los políticos han incorporado en su discurso la idea de la participación ciudadana en los asuntos públicos. Sin embargo, generalmente no saben cómo hacerlo efectivo. Desde que suelen tratar con una noción pluralista de la democracia, sólo ven a las organizaciones de la sociedad civil como *representando* al público, o a diferentes sectores de él, algo que la mayoría de las veces es errado, especialmente en los casos de las organizaciones que luchan por el interés público. Como consecuencia de este malentendido, y en un esfuerzo por incluir a la sociedad civil en las actividades del gobierno, usualmente se equivocan en la manera de hacerlo. Por ejemplo, argumentamos que la inclusión de las organizaciones de la sociedad civil en las dependencias o agencias del gobierno, lejos de llevar al fortalecimiento de la democracia deliberativa, contribuye a la construcción de un sistema democrático fragmentado o excluyente y, a veces, conduce inclusive a algún tipo de “captura de la administración” por un grupo específico. La creación de cuerpos del gobierno que incluyen a “representantes de la sociedad civil” (usualmente una propuesta del poder político para mostrar apertura hacia el público) no parece ser, necesariamente, una participación *real* o *efectiva* de la sociedad civil en el gobierno. Por esta razón, en la siguiente sección exploraremos diferentes maneras o estrategias diseñadas con el fin de crear un espacio de participación ciudadana en la esfera pública, mismas que difieren de la visión tradicional enraizada en los modelos democráticos pluralistas.

#### LA DIMENSIÓN PÚBLICA AUSENTE EN LA CULTURA POLÍTICA ARGENTINA. LA CONSTRUCCIÓN DEL ESTADO DE DERECHO MEDIANTE LA CONSTRUCCIÓN DE LA CONFIANZA

La debilidad del Estado de derecho en Argentina no está relacionada con los tribunales ineficientes, o con la falta de profesionalismo entre quienes hacen las leyes, sino que está enraizada en nuestra cultura política. Para establecer el Estado de derecho necesitamos algo más que un conjunto de normas que sean estrictamente cumplidas. El Estado de derecho requiere de un público respetuoso de la ley, consciente de su responsabilidad en la promoción del interés y del bien público. Para ello, los ciudadanos deben percibirse como partes fundamentales de un proyecto común nacional. Hay pocas posibilidades de lograr que la gente se

comprometa con una empresa común, que demanda un alto nivel de cooperación, si quienes están involucrados no tienen lo que parece ser crucial y aparentemente inexistente en la cultura política y social argentina: la confianza —entre ciudadanos, entre actores políticos y en las instituciones democráticas.

La falta de confianza erosiona el sentido de lo público y convierte a los ciudadanos *públicos* en privados, alejados del proyecto colectivo y cooperativo de construir un entorno predecible. El Estado de derecho implica predictibilidad y ausencia de discrecionalidad, pero este objetivo no se alcanza tan sólo haciendo que el Poder Judicial sea más eficiente o menos *político*. El Estado de derecho requiere de ciudadanos respetuosos de la ley, y lo serán si sienten que son parte de un proyecto público. Nadie siente ser parte de un proyecto público si no confía en sus conciudadanos.

Existen muchas situaciones en las que identificamos claramente cuán ausente está este sentido de ser parte de un público en Argentina, y cuán profunda es la desconfianza que sentimos en relación con el comportamiento de los otros. En este sentido, una increíble cantidad de gente no paga impuestos en Argentina, pocos contribuyen al sistema de pensión administrado por el Estado, las reglas de tráfico son débilmente cumplidas, la corrupción —como una manera de evitar la ley— es una práctica común, nadie se siente obligado a contribuir a la protección del ambiente o a mantener limpias las calles de las grandes ciudades, etcétera (Nino, 1992a).

Guardar la ley se convierte en algo importante cuando vemos cómo un conjunto de reglas de organización mínima hacen posible la cooperación para lograr un proyecto público. Si carecemos de un sentido de *ser parte* del público, la cooperación pierde su sentido y la ley deviene un obstáculo antes que un factor necesario para la autodeterminación individual y colectiva. Si la ley es un obstáculo, no tenemos necesidad de seguirla. El cumplimiento eficiente de la ley o de la actividad judicial es imposible en un contexto de *anomia* difundida (Nino, 1992b, 1996b). En este contexto, la construcción del Estado de derecho necesita algo más que jueces mejor seleccionados o una administración profesional de los tribunales, o más recursos humanos o materiales para el Poder Judicial. Requiere construir una cultura de la confianza. La estrategia de poner demasiadas expectativas en el Poder Judicial parece frustrante. Cuando se tiene un contexto de *hipercorrupción*, por ejemplo, los jueces son completamente ineficaces para enfrentar el problema —aun si son muy eficientes y honestos— (Moreno, 1993). Cuando enfrentamos una situación en la que sólo 50% de la gente paga impuestos, es imposible encarar el problema sin crear un sistema de monitoreo, que es muy cos-

toso como para que la solución sea eficiente en términos de un análisis de costo-beneficio. Cuando tan sólo en la ciudad de Buenos Aires se cuentan las infracciones de tránsito por millones al año, no se consigue nada aplicando leyes más severas o poniendo más policías en las calles. La cuestión es construir un sentido de lo público entre la ciudadanía argentina, y esto no se logra si no se construye la confianza.

Además, si estamos de acuerdo respecto de la relación necesaria entre el Estado de derecho y el desarrollo, entonces la confianza se convierte en crucial. La confianza es necesaria para la cooperación, y la cooperación es buena para el desarrollo. Por tanto, la falta de confianza es lo que en realidad está detrás de las dificultades que enfrenta el desarrollo. Esto es lo que se colige del nuevo debate acerca del "capital social" (Putnam, 1993), o en lo que está detrás del énfasis que pone Douglas North en la necesidad de instituciones que reduzcan los costos de transacción (North, 1990). Siguiendo investigaciones recientes sobre el desarrollo, éste parece estar vinculado a los menores costos de transacción que surgen cuando existe confianza entre la gente, así como prácticas regulares (como las que vienen de las instituciones). Siendo esto correcto, la pregunta clave es cómo construir la confianza entre los ciudadanos y frente a la autoridad. En otras palabras, ¿cómo construir instituciones que funcionen? La construcción de instituciones es, por tanto, la tarea principal en el proceso de alcanzar un sistema democrático más fuerte, y es la dirección en la que las organizaciones de derechos humanos y las de participación ciudadana parecen estar encaminadas. Mejores políticas, mejores instituciones, consensos amplios, prácticas establecidas y la creación de un sentido de lo público, constituyen el desafío que tienen que enfrentar las organizaciones que, como dijo Mignone, buscan impulsar los derechos humanos a través de la consolidación de la democracia. No es sólo una coincidencia que cuestiones como la reforma judicial, la corrupción, los derechos, la confiabilidad y control del gobierno, la libertad de expresión y el acceso a la información, entre otros, estén en las agendas de todas las organizaciones.

### CONCLUSIÓN

No obstante el enorme desarrollo y la madurez alcanzados por la sociedad civil argentina, y el éxito de las organizaciones de derechos humanos y de participación ciudadana, existen todavía muchos nuevos temas y problemas que ambos tipos de organizaciones tienen que superar si han de tener éxito. Aquí quiero referirme a tres cuestiones:

- a) *La representación*: ambos tipos de organizaciones tienen que encontrar la manera de ganar legitimidad más allá de la representación —ésta es necesaria para aquellos grupos que dicen hablar por intereses especiales; lo que éstos *son*, por tanto, está relacionado con la cantidad de gente que los respalda—. Por supuesto, es siempre útil tener miles de miembros afiliados a la organización. Sin embargo, el poder y legitimidad de ambos tipos de organizaciones no proviene de representar a la gente, sino de caracterizar un interés público o la dimensión constitucional de la democracia.
- b) *Profesionalización*: ambos tipos de organizaciones fueron creados ya sea por víctimas de la represión o por ciudadanos cansados de mirar el deterioro del sistema democrático sin que nadie hiciera algo al respecto. Ambos tipos de organizaciones empezaron como grupos no profesionales impulsados por sus corazones y sus agallas. Después de algunos años, se dieron cuenta de que el trabajo que hacían tenía que ser más complejo si querían ser efectivos. Así, empezaron a transitar por el sendero de la profesionalización. Esto creó muchas tensiones entre los fundadores y quienes querían convertirlas en menos *amateur*; sin embargo, esta tensión no se basa en buenas razones. Trabajar profesionalmente no significa que el trabajo sea hecho sin creer en los principios que yacen detrás. No sólo quienes sufrieron el dolor de ser heridos son los que pueden actuar bien en la lucha por un mejor lugar para vivir; las víctimas también necesitan de la ayuda y contribución de quienes están deseando involucrarse y ser entrenados para hacerlo de manera muy eficiente. Esto nos lleva al tercer y último punto.
- c) *Las víctimas, la construcción de instituciones y las políticas públicas*: hoy en día las organizaciones sobre las que hemos tratado cuentan con gran prestigio social y un lugar poderoso en la sociedad. Están preparadas para seguir en la lucha por hacer que la verdad salga a la luz y por lograr la justicia, pero también para trabajar en los urgentes desafíos de la consolidación de las instituciones democráticas, lo que es una precondition para el respeto de los derechos humanos. Trabajar en términos más profesionales, incorporar a los jóvenes que no han vivido bajo la represión o concentrarse en políticas e instituciones, no significa traicionar el fin original de alcanzar la justicia para las víctimas, sino profundizar en las causas reales de esas violaciones masivas de los derechos humanos e injusticias; la debilidad sería de nuestra democracia deliberativa y constitucional.

Por supuesto, éstos son sólo algunos de los desafíos. La buena noticia es que las organizaciones parecen estar en condiciones de enfrentarlos

con éxito, y de incorporar a la democracia argentina esos elementos que han estado faltando por tanto tiempo y que han causado a la gente tanto sufrimiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abregú, Martín, "Desafíos al trabajo en derechos humanos en el umbral del próximo milenio", trabajo presentado en el taller El camino al siglo XXI, desafíos de la comunidad latinoamericana de derechos humanos, WOLA IDL, Lima, julio 23-24, 1999.
- Ackerman, Bruce, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1992.
- , *We the People*, Cambridge, Harvard University Press, 1991.
- , *The Future of Liberal Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1992.
- Banco Mundial, *World Development Report*, Washington, Banco Mundial, 1997.
- Basombrío, Carlos (ed.), *¿Y... ahora qué? Desafíos para el trabajo por los derechos humanos en América Latina*, La Paz, Diakonia, Acción Ecueménica Sueca, 1996.
- Courtis, Christian, "Estrategias de utilización de acciones de interés público en defensa de derechos económicos, sociales y culturales", en Felipe González y Felipe Viveros (eds.), *Defensa jurídica del interés público. Enseñanzas, estrategias, experiencias*, Buenos Aires, Universidad Diego Portales, 1999, pp. 95-126.
- Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Cambridge, Harvard University Press, 1977.
- Elster, John, "Majority Rule and Individual Rights", en Stephen Shute y Susan Harley (eds.), *On Human Rights*, Nueva York, Basic Books, 1993.
- Ely, John, *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*, Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- Fallon, Richard, "How to Choose a Constitutional Theory", *87 California Law Review*, 535, 1999.
- Ferrajoli, Luigi, *Democracia constitucional*, inédito.
- González B., Inés, "¿Entre el Estado y el mercado? ONGS y sociedad civil en Argentina", en UNICEF, *Público y privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina*, Buenos Aires, UNICEF, Losada, 1995.
- Lijphart, Arentd, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- Michelman, Frank, "Law's Republic", *97 Yale Law Journal*, 1539, 1998.
- Mignone, Emilio, "Argentina: los desafíos de fin de siglo", en Basombrío, 1996, pp. 207-224.
- , *Propuesta de reestructuración*, Buenos Aires, CELS, s. d.
- Moreno O., Luis, *En defensa propia: ¿cómo salir de la corrupción?*, Buenos Aires, Sudamericana, 1993.

- Nino S., Carlos, "La validez de las normas de gobierno *de facto*", en Carlos Nino S., *La validez del derecho*, Buenos Aires, Astrea, 1985a.
- , "The Human Rights Policy of Argentina's Constitutional Government: A Reply", *Yale Journal of International Law*, vol. 11, núm. 1, 1985b, pp. 217-230.
- , *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 1992a.
- , *Un país al margen de la ley*, Buenos Aires, Emecé, 1992b.
- , *Radical Evil on Trial*, New Haven, Yale University Press, 1996a.
- , *The Constitution of Deliberative Democracy*, New Haven, Yale University Press, 1996b.
- North, Douglas, *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- Orentlicher, Diane, "Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime", 100 *Yale Law Journal*, 2537, 1991.
- Putnam, Roberto, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, New Jersey, Princeton University Press, 1993.
- Rawls, John, *Political Liberalism*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.
- Saba, Roberto y Luigi Manzzetti, "Privatizations in Argentina: The Implications for Corruption", *Crime, Law and Society*, núm. 25, 1997, p. 353.
- , *Regulating and Deregulation in Argentina*, inédito.
- Shumway, Nicholas, *The Invention of Argentina*, Los Ángeles, University of California Press, 1991.
- Sunstein, Cass, *The Partial Constitution*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.
- , "Beyond the Republican Revival", 97 *Yale Law Journal*, 1539, 1998.