

Presentan estas obras una diferente sensibilidad respecto a los problemas dolientes de la actualidad. Abren una dimensión crítica y solidaria con los conflictos de la concretez viva que afectan a las distintas etnias y grupos marginados por la modernidad ilustrada. Su finalidad es hacer un análisis de la convivencia social desde la demodiversidad y la pluralidad de opciones y creatividad cultural.

LIBROS DE LA REVISTA ANTHROPOS

# El derecho y la globalización desde abajo

# **El derecho y la globalización desde abajo**

## **Hacia una legalidad cosmopolita**

Boaventura de Sousa Santos  
César A. Rodríguez Garavito  
(Eds.)

Fran Ansley	Marisa Matias
Luis Carlos Arenas	Marjorie Mbilinyi
João Arriscado Nunes	Chandrika Parmar
Susana Costa	José Manuel Pureza
Peter P. Houtzager	Balakrishnan Rajagopal
Heinz Klug	Mary Rusimbi
Jane E. Larson	Ronen Shamir
Shiv Visvanathan	



**El derecho** y la globalización desde abajo : Hacia una legalidad cosmopolita / Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, editores ; traducción de Carlos F. Morales de Setién Ravina. — Rubí (Barcelona) : Anthropos ; México : UAM-Cuajimalpa, 2007  
351 p. ; 24 cm. — (Libros de la Revista Anthropos)

Tit. orig.: "Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality". Bibliografías  
ISBN 978-84-7658-834-5

1. I. Santos, Boaventura de Sousa, ed. II. Rodríguez Garavito, César A., ed. III. Morales de Setién Ravina, Carlos F., tr. IV. Universidad Autónoma Metropolitana - Cuajimalpa (México) V. Colección

Título original: *Law and Globalization from Below. Towards a Cosmopolitan Legality*  
Traducción de Carlos Morales de Setién Ravina

Primera edición en Anthropos Editorial: 2007

© Cambridge University Press, 2005

© de la traducción Carlos Morales de Setién Ravina, 2007

© Anthropos Editorial, 2007

Edita: Anthropos Editorial. Rubí (Barcelona)

[www.anthropos-editorial.com](http://www.anthropos-editorial.com)

En coedición con la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa, México

ISBN: 978-84-7658-834-5

Depósito legal: B. 32.340-2007

Diseño, realización y coordinación: Anthropos Editorial

(Nariño, S.L.), Rubí. Tel.: 93 697 22 96 Fax: 93 587 26 61

Impresión: Novagràfik. Vivaldi, 5. Montcada i Reixac

Impreso en España - *Printed in Spain*

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni registrada en, o transmitida por, un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o cualquier otro, sin el permiso previo por escrito de la editorial.

# Capítulo I

## El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contrahegemónica

Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito

### 1.1. Introducción

Este libro nace de nuestro asombro frente al paradójico estado del conocimiento sociojurídico sobre la globalización. En el inicio del nuevo milenio, somos testigos de una profusión de propuestas que piden la transformación o la sustitución de las instituciones nacionales e internacionales que apoyan la globalización neoliberal hegemónica. Estas propuestas, presentadas por una variedad de movimientos y organizaciones contrahegemónicas, y canalizadas a través de redes transnacionales, suponen un reto para nuestra imaginación sociológica y jurídica, y rechazan la ideología fatalista de que «no hay alternativa» a las instituciones neoliberales.

Esas propuestas son tan diversas como las organizaciones y redes que las impulsan, como puede verse en los estudios de caso recogidos en este libro. Las mujeres pobres en Tanzania y también las comunidades marginadas y los partidos progresistas en Brasil se movilizan con el fin de cambiar y democratizar los marcos de regulación nacionales e internacionales que los excluyen en la práctica de los espacios políticos fundamentales, como en el caso del proceso de asignación del presupuesto público (véanse los capítulos de Rusimbi y Mbilinyi, y el capítulo de Santos sobre presupuestos participativos). Las ONG, los sindicatos, los consumidores, los trabajadores y otros actores del Norte y el Sur Globales se organizan para oponerse a la regulación neoliberal de las condiciones laborales, la responsabilidad social empresarial o los derechos de propiedad intelectual, y también para enfrentarse a una situación que conduce hacia la expansión de las maquilas\* en las Américas, la pandemia africana del VIH/sida y la degradación

---

\* El sustantivo «sweatshop», que traducimos por maquila, no tiene traducción directa al español. Define aquellos lugares, generalmente fábricas, en los cuales los trabajadores son obligados a realizar su trabajo en duras condiciones laborales y a menudo trabajando el número de horas ilimitado que les exigen los patronos. Se ha convertido en el término más usado por los activistas para definir las condiciones de sobreexplotación obrera en el Tercer Mundo. Se traduce en el texto por el término «maquila», que originalmente se referiría a las fábricas donde se cosía ropa en México, para referirse a cualquier forma de explotación económica, en cualquier lugar del mundo, donde la fabricación de productos se realice en condiciones laborales abusivas. Es en este sentido que se usa comúnmente entre las organizaciones que luchan por la defensa de los derechos de los trabajadores. [N. del T.]

medioambiental en Europa (véanse, respectivamente, los capítulos de Rodríguez Garavito, Shamir, Klug, Arriscado, y Matias y Costa). Los investigadores progresistas, las personas con esperanza en un futuro mejor y los miembros de las comunidades marginadas en los Estados Unidos (el «Tercer Mundo interior» de los trabajadores sin trabajo que viven en países industriales), los emigrantes y los trabajadores informales se unen para concebir colectivamente identidades cosmopolitas y normas jurídicas que se opongan a las ideologías excluyentes y a las leyes de inmigración (véanse los capítulos de Ansley y Larson). Los movimientos sociales constituidos por algunas de las clases más marginadas en el Sur Global —campesinos sin tierra, agricultores que viven de economías de mera subsistencia y pueblos indígenas— recurren estratégicamente a los tribunales nacionales y a las redes transnacionales de activistas (RTA) para reivindicar sus derechos a la tierra, a su cultura y al medioambiente (véanse los capítulos de Houtzager, Rajagopal, Visvanathan y Parmar, y Rodríguez Garavito y Arenas). Estas y varias otras iniciativas, canalizadas a través de mecanismos globales y continentales firmemente establecidos en la actualidad, como el Foro Social Mundial (FSM; véase el capítulo de Santos), nos han mostrado no sólo que «otro mundo es posible», sino que han generado una agitación sin precedentes en los debates y en la experimentación sobre reformas legales inspiradas desde abajo, además de inspirar nuevos regímenes jurídicos internacionales (véase el capítulo de Pureza).

En ese trasfondo de experimentación candente y de creatividad institucional de las bases sociales populares, subsiste la paradoja de que, a pesar de que los estudios empíricos y teóricos sobre el derecho y la globalización se han multiplicado rápidamente, prácticamente no se le ha prestado atención a ese aspecto de la globalización que hemos descrito en el párrafo anterior y que es tan sumamente inspirador desde el punto de vista intelectual y político. De hecho, el trabajo académico existente parte de un relato bastante convencional de la globalización y de las transformaciones jurídicas globales que los caracteriza como procesos jerárquicos (desde arriba) de difusión de modelos económicos y jurídicos del Norte Global hacia el Sur Global. De esta forma, las obras académicas se concentran casi todas ellas en la globalización de las áreas jurídicas que involucran a los actores hegemónicos más visibles (cuya visibilidad se ve, por consiguiente, reforzada), como las empresas transnacionales (ET) y los Estados del Norte. El resultado es una amplia variedad de estudios en temas tales como la extensión global de la *lex mercatoria* contemporánea, creada por las empresas (Dezalay y Garth 1996; McBarnett 2002; Teubner 1997); la expansión del régimen interestatal de los derechos humanos y del derecho internacional en general (Brysk 2002; Falk 1997; Falk, Ruiz y Walter 2002; Likosky 2002) la exacerbación del pluralismo jurídico ocasionado por la globalización de la producción y las nuevas tecnologías de la comunicación (Snyder 2002); y la exportación e importación del Estado de derecho y de los programas de reforma judicial (Carothers 1998; Dezalay y Garth 2002a; Rodríguez Garavito 2001; Santos 2002).

En consecuencia, casi todos los estudios sobre derecho y sociedad han fracasado a la hora de recoger la oposición popular creciente a la ampliación de las instituciones neoliberales, y tampoco estudian la formulación de estructuras jurídicas alternativas por las RTA y por las poblaciones más perjudicadas por la globalización hegemónica. Por lo tanto, a pesar de que existe una fuerte tradición de estudios sobre el uso del derecho por los movimientos sociales domésticos (Handler 1978; McCann 1994;

Scheingold 1974) y de un número creciente de trabajos académicos sobre movimientos sociales transnacionales (Evans 2000; Keck y Sikkink 1998; Tarrow 2001), aún está por abordarse el papel del derecho en la globalización contrahegemónica y los retos que esta última plantea a la teoría y la práctica jurídicas.<sup>1</sup>

Conscientes de que el diagnóstico de las insuficiencias de ese enfoque era compartido por numerosos científicos de las ciencias sociales y académicos del derecho que trabajaban o se encontraban profundamente involucrados con el Sur (ya fuera con el Sur Global o ya con el «Sur interior» de los países centrales), en el año 2000 decidimos iniciar una red de investigación en colaboración (RIC) sobre el derecho y la globalización contrahegemónica. La RIC tenía como finalidad servir de espacio de discusión y encuentro para los académicos y los activistas-académicos de todo el mundo que se dedican a la investigación sociojurídica crítica y al activismo jurídico transnacional. Con la participación destacada de investigadores y activistas del Sur Global, convocados a propósito, se congregó a un grupo modular de participantes (en el que estaban varios de los colaboradores en este volumen), que se reunieron sucesivamente en Miami (2000), Budapest (2001) y Oxford (2001).<sup>2</sup> El grupo se expandió rápidamente a medida que el proyecto visitó los lugares donde se realizaba nuestro propio trabajo de campo en Latinoamérica, África, Europa y los Estados Unidos. Se convirtió así en un círculo amplio e informal, que se superponía parcialmente a otras redes de investigación sociojurídica y de activismo transnacional en las que participaban los miembros de la RIC.

El esfuerzo por superar las divisiones entre el Norte y el Sur, por un lado, y entre el trabajo académico y el compromiso político, por otro, hizo del proceso de producción de este libro un empeño transnacional excepcionalmente complejo y estimulante. Otras conversaciones y debates entre los colaboradores de este volumen tuvieron lugar en sitios tales como los FSM de Porto Alegre (2003-2005) y Bombay (2004); la Conferencia Latinoamericana sobre Justicia y Sociedad, organizada por el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA) en Bogotá (2003); la Conferencia Internacional sobre el Derecho y la Justicia en la Universidad de Coimbra (2003); y la Conferencia sobre Democracia Global y la Búsqueda por la Justicia, organizada por la Universidad de Sheffield (2003). Sin embargo, varios de los casos aquí estudiados se escribieron en los mismos lugares de realización de las investigaciones a medida que los autores trabajaban de cerca con los movimientos sociales, los organismos administrativos estatales y las ONG que se estudian en los respectivos capítulos. Por lo tanto, como hacen los propios movimientos sociales, los colaboradores combinaron el trabajo local con el diálogo transnacional.

Aunque las complicaciones que se asocian con este tipo de empresas, como las barreras lingüísticas o el ritmo intenso del activismo de base, hicieron el proceso editorial mucho más difícil, también le dieron a este libro su carácter distintivo. De hecho, en nuestra opinión, la contribución específica de este volumen y el hilo conductor que puede verse en todos sus capítulos reside precisamente en esa

---

1. Algunas excepciones que confirman la regla general son los estudios sobre el derecho y la «globalización desde abajo», como los de Falk (1998), Rajagopal (2003) y Santos (1995, 2000).

2. La *Law and Society Association* fue la promotora de las reuniones de Miami y Budapest. La reunión de Oxford fue producto de la invitación del *Centre for Socio-Legal Studies*. Les estamos agradecidos por el apoyo financiero y logístico que permitió despegar a la red.

perspectiva particular, desde abajo, sobre el derecho y la globalización que se presenta e ilustra empíricamente. Esta perspectiva tiene una dimensión analítica y otra política. Desde un punto de vista analítico, supone el estudio empírico detallado de los órdenes jurídicos tal y como operan en la realidad. Ello incluiría no sólo el derecho oficial de los tribunales y los legisladores, sino también la multiplicidad de normas jurídicas creadas y aplicadas por actores sociales tan dispares como organizaciones de la sociedad civil, empresas y comunidades marginadas. Esta estrategia analítica fundamental de la investigación sociojurídica tiende a superar el significado que tiene el enfoque «desde abajo» en la tradición estadounidense de sociología del derecho (véase, por ejemplo, Munger 1998). Cuando se aplica a los procesos jurídicos y sociales globales, esta estrategia de investigación exige el tipo de aproximación académica que Marcus (1995) ha denominado «etnografía multilocal»: una combinación de métodos cualitativos, aplicados al estudio de diferentes lugares, mediante los cuales se pretende examinar el funcionamiento de los procesos globales sociojurídicos que determinan los acontecimientos ocurridos en esos distintos lugares.

En nuestra opinión, esta perspectiva desde abajo que se ejemplifica en los estudios de caso de este libro tiene también una dimensión política diferenciada que corre paralela a su dimensión analítica. Como explicamos a continuación con más detalle, la finalidad del análisis es presentar, en el contexto de la globalización, el potencial y las limitaciones que tienen las estrategias cuyo eje es el derecho para hacer progresar las luchas políticas contrahegemónicas. Ello implica potenciar la voz de aquellos que han sido víctimas de la globalización neoliberal, sean éstos pueblos indígenas, campesinos sin tierra, mujeres pobres, colonos ilegales, trabajadores de las maquilas o inmigrantes indocumentados. Incluir aquellos que se encuentran más desfavorecidos es, por consiguiente, un elemento esencial en nuestro enfoque desde abajo. De hecho, es así cómo se entiende mayoritariamente este enfoque en el Sur Global y así es cómo lo practica en Latinoamérica el movimiento del «derecho alternativo» (ILSA 1986, Rodríguez Garavito 2007; Lourdes Souza 2001; Santos 1991), y en la India «el litigio para la acción social» (Baxi 1987).

En el resto de este capítulo introductorio, caracterizamos este enfoque con más detalle en tres etapas. Primero, con el propósito de situar este libro en el contexto de los trabajos académicos sobre derecho y globalización, estudiamos con mayor detalle los enfoques sociojurídicos dominantes y examinamos la forma en la que han hecho invisibles la resistencia de base popular a las instituciones neoliberales y las iniciativas que apoyan las formas jurídicas alternativas. Segundo, desarrollamos los principios de nuestro enfoque del derecho y la globalización desde abajo, que llamamos legalidad cosmopolita subalterna. Sostenemos que la legalidad cosmopolita subalterna es una forma de teoría y práctica sociojurídica adecuada para comprender y profundizar la acción y el pensamiento políticos encarnados por la globalización contrahegemónica. Finalmente, explicamos la elección de temas y la organización del libro. A lo largo del capítulo, describimos los estudios de caso que contiene el resto del libro y señalamos cómo, en nuestra opinión, constituyen ejemplos de la legalidad cosmopolita subalterna en acción.



## 1.2. Entre la gobernanza global y la hegemonía global: la invisibilidad de la contrahegemonía en los estudios sociojurídicos

De entre el número creciente de estudios empíricos sobre el derecho y la globalización, destacan dos líneas de investigación. Por un lado, se ha desarrollado una copiosa obra académica sobre «gobernanza global» que investiga la transformación del derecho ante un poder del Estado que se erosiona y frente a la descentralización de las actividades económicas transfronterizas. Este enfoque, preocupado con la ingeniería social y el diseño institucional, se concentra en las expresiones no estatales de regulación social, supuestamente capaces de gobernar mejor la economía global. Por otro lado, una generación de estudiosos posterior al movimiento «derecho y desarrollo»,\* que surgió entre los años sesenta y setenta, nos ha mostrado cómo las luchas por el poder y las alianzas entre élites jurídicas reproducen en el Norte y en el Sur la hegemonía del capital transnacional y de los Estados del Norte. A diferencia del énfasis que hace el enfoque de la gobernanza en los diseños institucionales exitosos, los teóricos de la hegemonía se concentran en los fundamentos estructurales que explican el fracaso de los diseños jurídicos globales (por ejemplo, la exportación del Estado de derecho y de los derechos humanos) y también estudian la reproducción de las élites jurídicas que los promueven.

Estos enfoques pueden considerarse ecos de algunas tradiciones históricas dentro de la sociología jurídica. La perspectiva de la gobernanza nos trae a la memoria las preocupaciones de los pragmatistas sociales y de los realistas jurídicos estadounidenses acerca de la ingeniería social que inspiró la primera generación de académicos y practicantes del movimiento «derecho y desarrollo» en los años sesenta (Rodríguez Garavito 2006). Sin embargo, como se explica a continuación, los académicos de la gobernanza han moderado considerablemente, cuando no abandonado, el programa político reformista y de oposición que inspiró a sus predecesores. Por otro lado, los académicos de la hegemonía, a su vez, se apoyan en una rica tradición de teoría social crítica del derecho, que incluiría autores como Marx en el pasado o Bourdieu y Foucault en el presente, para mostrar la contribución del derecho a la resistencia y también la persistencia de la dominación al interior y más allá de las fronteras nacionales. Pero como se explicará después, al destacar el momento de la hegemonía dejan a un lado el de la contrahegemonía, que al menos desde Gramsci ha venido ocupando el centro de la teoría social crítica.

En las páginas que siguen, examinamos brevemente estos enfoques aparentemente contradictorios, con el propósito de describir el trasfondo que servirá para presentar nuestro propio enfoque en la siguiente sección. Sostenemos que a pesar

---

\* El movimiento «Law and Development», o «derecho y desarrollo», como lo hemos traducido aquí, fue un proyecto impulsado por instituciones estadounidenses con el propósito de reformar los sistemas jurídicos de los países en vías de desarrollo en África, Latinoamérica y Asia. La idea central era que entre desarrollo económico y desarrollo legal había una relación directa. Ahora bien, el tipo de desarrollo legal que se pensaba que creaba crecimiento económico era únicamente el modelo de derecho formal, de carácter liberal, vigente en Occidente. Las críticas culturales a este modelo se las puede imaginar fácilmente el lector. Baste decir que algunos de sus más prominentes exponentes, como David Trubek o Mark Galanter, terminaron repudiando el modelo por sus implicaciones políticas. Véase Rodríguez Garavito (2006). [N. del T.]

de esos fines y raíces teóricas radicalmente distintas, todas estas perspectivas comparten una visión desde arriba del derecho, de la globalización y de la política, que explica su fracaso para comprender la dinámica de la resistencia desde abajo o la innovación jurídica que está ocurriendo en todo el mundo. Afirmamos, además, que producen la invisibilidad de la política y de la legalidad contrahegemónicas de distintas maneras: si en el paradigma de la gobernanza la resistencia organizada desde abajo deviene irrelevante, en los trabajos sobre la hegemonía global la resistencia es inefectiva en el mejor de los casos y contraproducente en el peor, puesto que tiende a reproducir con mayor fuerza la hegemonía.

### 1.2.1. *De la regulación a la gobernanza: la irrelevancia de la contrahegemonía*

En los últimos años, se ha desarrollado un copioso trabajo académico que ha elaborado teorías y estudiado empíricamente las formas novedosas de gobernanza en la economía basadas en la colaboración entre actores no estatales (empresas, organizaciones cívicas, ONG, sindicatos y similares), en vez de en la regulación estatal desde arriba. La diversidad de etiquetas bajo las cuales los académicos jurídicos y los científicos sociales se han aproximado a este tipo de fenómeno indican tanto su relevancia como su diversidad: «regulación inteligente» (Ayres y Braithwaite 1992), «derecho posregulatorio» (Teubner 1986), «derecho blando» (Snyder 1994; Trubek y Mosher 2003), «experimentalismo democrático» (Dorf y Sabel 1998; Unger 1998), «gobernanza colaborativa» (Freeman 1997), «regulación delegada» (O'Rourke 2003) o, simplemente, «gobernanza» (MacNeil, Sargent y Swan 2000; Nye y Donahue 2000).

Sin perjuicio de las diferencias de denominación y contenido, estos estudios comparten en general un diagnóstico y una propuesta para la solución de los dilemas regulatorios planteados por la globalización. Según este diagnóstico, la «brecha regulatoria» de la economía global se deriva de la divergencia entre el derecho y los actuales procesos económicos. Semejante divergencia es el resultado de las diferentes escalas o niveles en los cuales operan las actividades económicas globales y las legislaciones estatales nacionales, y de las dificultades que los Estados-nación afrontan cuando desean aplicar su lógica reguladora jerárquica a las industrias cuyos sistemas de producción globalizados se cimientan en una combinación del mercado con una lógica organizativa de funcionamiento en redes.

Desde este punto de vista, la solución no reside en el Estado ni en el mercado, sino en un tercer tipo de forma organizativa: redes de colaboración que involucran a las empresas y a las asociaciones civiles. Al seguir una lógica reflexiva que fomenta el diálogo y la innovación continuos, las redes tienen el potencial de superar los dilemas regulatorios que los mercados (que siguen la lógica del intercambio) y los Estados (que siguen la lógica de la autoridad) no pueden solucionar por sí mismos. Al menos, eso es lo que se argumenta.

Apoyándose en la teoría social pragmatista, los académicos de la gobernanza han aplicado esta visión al análisis de las instituciones en una variedad de campos y escalas. Algunos ejemplos son los consejos escolares participativos locales (Liebman y Sabel 2003), la regulación medioambiental descentralizada (Karkkainen 2002), los mecanismos regionales de coordinación regulatoria que involucran ac-

tores no estatales (Zeitlin y Trubek 2003), y los códigos de conducta empresariales que regulan las condiciones de trabajo en las fábricas globales (Fung, O'Rourke y Sabel 2001).

El enfoque de la gobernanza acerca del derecho y la sociedad se funda en cuatro propuestas teóricas que derivan de sus raíces pragmatistas. Primero, los intereses se construyen discursivamente, en vez de derivarse de la situación de los actores dentro del campo social (Sabel 1994: 139). La definición que realizan los actores de sus intereses, fines y medios ocurre durante su participación en los procesos deliberativos característicos de las instituciones de gobernanza pragmatistas (consejos participativos, asociaciones para el desarrollo y otras) (Dorf y Sabel 1998: 285). En segundo lugar, la eficiencia política y económica se logra mediante el uso del conocimiento local. De esta forma, se necesitan instituciones al servicio de la descentralización y la democratización que devuelvan la autoridad de decisión al nivel local y que incluyan a todos los «actores» relevantes. En tercer lugar, las asimetrías de poder entre actores sociales no son tan profundas como para impedir el tipo de colaboración horizontal contemplada por la gobernanza pragmatista (Dorf y Sabel 1988: 410). Las desventajas de los desposeídos en las negociaciones no son insuperables: la política es un juego incierto y abierto, y los resultados de la deliberación no se encuentran predeterminados por las diferencias entre los recursos de los participantes. Por consiguiente, oponiéndose al «legalismo progresista», los académicos de la sociología del derecho que desarrollan esta corriente rechazan las concepciones estructuralistas del poder y también las «visiones populistas» de la sociología del derecho que establecen un contraste marcado entre actores poderosos (por ejemplo, las grandes empresas) y «víctimas» impotentes (por ejemplo, los sindicatos, los pobres, etc.) (Simon 2003: 5). En cuarto lugar, en línea con su concepción de los intereses y el poder, este enfoque huye explícitamente de cualquier discusión sobre las precondiciones que serían necesarias para que funcionara la gobernanza colaborativa, es decir, se niega a discutir acerca de la redistribución de recursos que permitiría contrarrestar las asimetrías entre «interesados». Al estimar que, a través de los procesos deliberativos, los límites de «los intereses, valores o instituciones [...] pueden siempre convertirse en el punto de partida de su redefinición» (Sabel 1994: 158), las condiciones para el éxito de la gobernanza dependen de las particularidades de cada contexto social.

Éste no es el lugar para realizar un análisis crítico detallado de la manera en que el enfoque de la gobernanza se aplica a la regulación de la economía global.<sup>3</sup> A la vista del propósito específico de este capítulo, nuestra preocupación principal gira en torno a las contribuciones y las deficiencias de este enfoque para estudiar y valorar el potencial de las experiencias sobre globalización contrahegemónica del tipo que documentamos en este libro. En este sentido, se debe reconocer a los participantes en el debate acerca de la gobernanza en el ámbito académico del derecho, el mérito de haber apartado los debates de la obsesión por la doctrina legal y haberse movido hacia criterios más complejos para separar el derecho y la política. De hecho, esos participantes son los que han concebido coherentemente «el análisis jurídico como imaginación institucional» (Unger 1996: 25), reconectando

---

3. Véase Rodríguez Garavito (2003) y capítulo 2 de Santos.

así el trabajo académico jurídico y sociojurídico con los debates políticos de nuestro tiempo, entre ellos los relacionados con la globalización.

Sin embargo, la clase de acción política contemplada por el enfoque de la gobernanza se encuentra muy lejos de la propuesta presentada por la globalización contrahegemónica. Como consecuencia de su concepción del poder y de su énfasis en la solución de problemas, el enfoque de la gobernanza tiende a ignorar las profundas asimetrías de poder entre actores (por ejemplo, aquellas existentes entre capital y trabajo en los sistemas globales de los códigos de conducta) y ve la esfera pública como un espacio bastante despolitizado de colaboración entre «actores» genéricos (véase Rodríguez Garavito 2005). En contraste con las teorías críticas del derecho que contemplan la acción colectiva de los excluidos como un requisito político para la consecución de transformaciones jurídicas significativas, «el pragmata [...] se basa en una “secuencia de arranque” [...] es decir, en la suspensión de las reivindicaciones distributivas y de los intereses particulares con el propósito de concentrar su atención en los intereses y valores comunes», con lo que rechaza explícitamente la «perspectiva de la víctima» (Simon 2003: 26) que es fundamental en la política y la legalidad cosmopolitas subalternas.

Como resultado de todo ello, el llamado de la perspectiva de la gobernanza a diseñar instituciones participativas carece de una teoría de la agencia política adecuada para esa tarea. Por casualidad o intencionalmente, aquellos que harían los diseños pertenecen a las élites o son miembros de la clase media con un capital económico y cultural que les permite ser considerados «actores». De una forma u otra, el proceso es jerárquico, desde arriba, y aquellos en la posición más baja de la escala social se incorporan al proceso únicamente cuando el diseño institucional se ha completado totalmente, o simplemente no se incorporan. La teoría del experimentalismo democrático de Unger, poderosa en otros aspectos, es un buen ejemplo de esa inclusión *post hoc* de los excluidos. De acuerdo con Unger: «Aunque es cierto que las alianzas sociales necesitan de innovaciones institucionales para poder conservarse, las innovaciones institucionales no requieren, de alianzas sociales preexistentes. Todo lo que demandan son agentes políticos organizados en partidos y programas institucionales, que tengan esas alianzas de clase o de grupo como proyecto —como proyecto, y no tanto como premisa—» (1996: 137). La expulsión de aquellos que se encuentran al final de la escala social de los esquemas de gobernanza es reconocida abiertamente por Simon: «Es probable que las iniciativas pragmatistas ignoren a los más desesperados y los más inadaptados. El pragmatismo supone un reconocimiento mutuo de responsabilidad y participación que puede no ser atractivo o posible para todo el mundo» (2003: 23).

Como cabría esperar, en el contexto de la globalización neoliberal, los más desesperados y marginados, aquellos que viven en la pobreza y están excluidos de los beneficios de la ciudadanía social por cuestiones de clase, género, raza u opresión étnica, representan la inmensa mayoría de la población del mundo. El reto para la creatividad institucional, por lo tanto, no puede abordarse sino privilegiando a aquellos que han sido excluidos como actores y beneficiarios de las nuevas formas de legalidad y políticas globales. Ésa es la estrategia de la globalización contrahegemónica y de su contraparte jurídica, la legalidad cosmopolita subalterna.

### 1.2.2. *La hegemonía global y el derecho: la inutilidad de la resistencia*

A partir de herramientas teóricas y fines prácticos que presentan un fuerte contraste con los del enfoque de la gobernanza, los sociólogos del derecho han realizado una contribución estimulante al tema de la globalización hegemónica. Los méritos de este enfoque son dos. El primero es que, al combinar las ideas de la sociología neoinstitucional con las de la sociología reflexiva, los académicos de esta tradición han profundizado sobre los orígenes de los modelos jurídicos globales (como el arbitraje internacional o el Estado de derecho y la reforma judicial) que proporcionan a la globalización neoliberal su legitimidad científica y política. Esta actividad genealógica ha desentrañado las jerarquías, las luchas de poder y los movimientos estratégicos a través de los cuales las instituciones hegemónicas se producen y reproducen, y mediante las cuales se excluye sistemáticamente a los actores no pertenecientes a las élites.

Su segundo mérito de tipo metodológico es haber rastreado los procesos de exportación e importación de modelos jurídicos más allá de las fronteras nacionales de un único país. Los resultados de este trabajo son explicaciones con pruebas empíricas acerca de los complejos mecanismos transnacionales mediante los cuales los economistas y abogados de las élites en el Norte y en el Sur, las ONG, las fundaciones estadounidenses, los funcionarios estatales y las élites económicas transnacionales han interactuado para extender en todo el mundo «las nuevas ortodoxias legales», que van desde las ideologías del monetarismo y del movimiento «derecho y economía», a los derechos humanos, los proyectos de reforma judicial en Latinoamérica (Dezalay y Garth 2002a) o el arbitraje comercial global (Dezalay y Garth 1996).

A efectos de este capítulo, lo que es especialmente relevante acerca de esta línea de trabajo son sus fundamentos epistemológicos y su concepción de la hegemonía, que están en contraste explícito con los de la legalidad cosmopolita subalterna. Los estudios sobre la hegemonía jurídica global pretenden conseguir una «comprensión más realista de la producción del nuevo orden político y económico internacional» (Dezalay y Garth 2002b: 315). Esa perspectiva realista se construye explícitamente a partir de una crítica dual de los enfoques como el nuestro que pretenden resaltar el potencial de las formas contrahegemónicas de acción jurídica y política. Por un lado, esta perspectiva establece una distinción marcada —y como veremos, problemática— entre descripción y prescripción, y confina el trabajo académico a la primera. Por otro lado, subraya los vínculos entre los actores hegemónicos y contrahegemónicos, por ejemplo, entre las fundaciones filantrópicas en el Norte y las organizaciones de derechos humanos en el Sur, y destaca las tensiones y contradicciones dentro de las coaliciones transnacionales de activistas. Desde ese punto de vista, esos vínculos y tensiones revelan que las ONG y los otros actores de la globalización contrahegemónicos, por ejemplo, lejos de «coexistir felizmente en ese esfuerzo por trabajar juntos para producir normas globales emancipatorias y nuevas» (Dezalay y Garth 2002b: 318), son una parte integral de las élites que se benefician de la globalización neoliberal y, por ello, contribuyen a la construcción de nuevas ortodoxias globales a través de programas que pretenden exportar las instituciones y el saber jurídico experto de los Estados Unidos.

Proponemos superar estas críticas presentando los fundamentos políticos y epistemológicos de la legalidad cosmopolita subalterna en la siguiente sección. A

los efectos de esta sección, bastará con realizar una breve explicación de las limitaciones y tensiones del enfoque de la hegemonía. En primer lugar, a pesar de su pretensión de producir descripciones realistas, la realidad que se observa a través de sus lentes analíticas es muy parcial. Puesto que el presupuesto inicial que se ha elegido para el estudio de los procesos jurídicos globales es el mundo de las élites transnacionales, la descripción que ofrece esta corriente de pensamiento es tan reveladora como limitada. De esta imagen tomada desde arriba se escapan la multiplicidad de actores locales, de lengua no inglesa, entre los que se encuentran las organizaciones de base popular y los líderes comunitarios, entre otros actores, que aunque en ocasiones trabajan en alianza con las ONG y las élites progresistas transnacionales, canalizan la resistencia popular frente a la legalidad neoliberal mientras permanecen tan locales como siempre. Desde los campesinos bolivianos que se oponen a la privatización de los servicios de agua hasta los pueblos indígenas en todo el mundo que se resisten a la biopiratería empresarial, estos actores subalternos son una parte crítica en los procesos mediante los cuales se definen las normas jurídicas globales, como acredita el conflicto actual relativos a la regulación del acceso al agua y a los derechos de propiedad sobre el conocimiento tradicional (Rajagopal 2003).

En segundo lugar, a este análisis se le escapan las diferencias entre los distintos grupos de las élites, que son tan reales como los vínculos entre ellos. Confundir a los abogados internacionales defensores de los derechos humanos, que arriesgan sus vidas en su trabajo, con los abogados de las ET, que ganan fortunas, puede ser atractivo analíticamente, pero termina en una sobresimplificación descriptiva. Aunque los juristas y los activistas que participan en las RTA se benefician de las conexiones y del apoyo transnacional, persiguen programas de acción política que contrastan explícitamente con los de los grupos hegemónicos. Como muestran varios de los capítulos de este libro, de ello se deriva un tipo de práctica jurídica y de compromiso político radicalmente diferente del que tienen los consultores de empresas. Baste mencionar, por ejemplo, las penurias del activismo jurídico de base popular contra las instituciones neoliberales patriarcales en Tanzania, que se describen en el capítulo de Rusimbi y Mbilinyi, o los peligros de cruzar la línea entre la legalidad y la ilegalidad relatados en el capítulo de Houtzager sobre los movimientos de campesinos sin tierra en Brasil.

Ello no significa que las coaliciones contrahegemónicas carezcan de tensiones o que las estrategias jurídicas subalternas sean siempre productivas. De hecho, varios capítulos exploran estas tensiones y limitaciones (véanse, por ejemplo, la contribución de Shamir sobre la cooptación de algunas ONG por las empresas, y el capítulo de Rajagopal sobre los límites del derecho en la globalización contrahegemónica). No obstante, esas tensiones no suprimen la distinción entre globalización hegemónica y contrahegemónica, que es evidente para cualquiera de los practicantes en cualquiera de los campos. Por lo tanto, además de una descripción de los límites estructurales globales y del funcionamiento de los discursos y prácticas jurídicas hegemónicas, necesitamos un análisis de los espacios y las estrategias para la contrahegemonía.

En tercer lugar, esta imagen fragmentaria, lejos de ser una descripción no prescriptiva, tiene una connotación normativa. Confundir actores y organizaciones muy diferentes dentro de una categoría genérica de «élites» y programas muy

disímiles dentro de una categoría genérica de ortodoxias globales arroja una imagen políticamente paralizante del derecho y de la globalización. Si las estructuras y los discursos hegemónicos son tan permanentes como para absorber y diluir las estrategias contrahegemónicas (de manera que se harían indistinguibles de aquello a lo que se oponen), lo único que nos queda es una imagen determinista de la globalización en la cual no existe prácticamente espacio para la resistencia y el cambio. A pesar de ello, en la práctica sigue advirtiéndose la existencia de resistencia y la aparición de alternativas.

Por dar algunos ejemplos extraídos de los capítulos siguientes, el dominio empresarial de la regulación global de los derechos laborales y de propiedad intelectual no ha impedido que activistas, abogados de los derechos humanos, trabajadores y comunidades marginadas en Sudáfrica y en las Américas impulsen exitosamente nuevos marcos legales que permiten la producción de medicamentos antirretrovirales económicos para los pacientes del VIH/sida y la lucha contra las condiciones de explotación en las fábricas globales (véanse los capítulos de Klug y Rodríguez Garavito). El hecho de que estas coaliciones contrahegemónicas busquen sustituir las leyes existentes favorables a las empresas con marcos jurídicos cosmopolitas y solidarios significa que, de hecho, pretenden establecer una hegemonía jurídica nueva (en el sentido de Gramsci de un nuevo sentido común) o una «ortodoxia jurídica global». Pero, por supuesto, los efectos de esta nueva hegemonía sobre las vidas y los medios de vida de las mayorías marginadas del mundo serían radicalmente diferentes de aquellos que producen los marcos regulatorios actualmente dominantes. En suma, además de las teorías sobre la hegemonía que explican por qué las estructuras jurídicas globales son como son, necesitamos enfoques sociojurídicos capaces de decirnos por qué y cómo cambian. Ello implica a su vez dirigir nuestra análisis crítico hacia las formas plurales de resistencia y a las alternativas jurídicas que crean periódicamente las bases populares en todo el mundo. Ése es el fin de la legalidad cosmopolita subalterna, que pasamos a analizar.

### 1.3. La legalidad cosmopolita subalterna

En la sección previa, al repasar críticamente la investigación sociojurídica sobre la globalización, mencionamos brevemente los elementos básicos de la legalidad cosmopolita subalterna, que es la perspectiva que alimentó el diálogo que condujo a la producción de este volumen. En esta sección, reunimos esos elementos y los desarrollamos para presentar cuáles son los elementos de nuestro enfoque.<sup>4</sup> Hablamos de legalidad cosmopolita subalterna como una perspectiva o aproximación, más que como una teoría, por varias razones. En nuestra opinión, la pluralidad de esfuerzos por poner en marcha una globalización contrahegemónica no puede abarcarse mediante ninguna teoría general. En lugar de ello, nuestro

---

4. Para una discusión detallada sobre el concepto de legalidad cosmopolita subalterna, que sirvió como punto de partida para el diálogo entre los autores de los capítulos de este volumen, véase Santos (2002: capítulo 9).

trabajo académico consiste en proporcionar claridad analítica e instrumentos de traducción que permitan que esos esfuerzos sean mutuamente inteligibles. Es más, la contribución potencial de nuestra aproximación reside en su perspectiva definida desde abajo, como ya se explicó, antes que en un conjunto de postulados específicos. Finalmente, los capítulos en este volumen, que se asientan sobre perspectivas teóricas diferentes y abordan tópicos diversos, no pueden ser subsumidos en un marco general rígido. Aun así, puesto que nuestro enfoque se origina en un proyecto de investigación colaborativa que está explícitamente comprometido con la legalidad cosmopolita subalterna, se requiere una caracterización más detallada de éste, que permita revelar algunos de los rasgos que creemos que comparten los estudios de caso de este volumen. Emprendemos esa tarea observando, primero, el significado y el punto de vista de la legalidad cosmopolita subalterna y detallando, luego, sus fundamentos epistemológicos y sus instrumentos analíticos.

### 1.3.1. *Lo subalterno, lo cosmopolita y lo legal*

Los proyectos cosmopolitas tienen una historia larga y antigua dentro de la modernidad occidental. Frente a los diseños globales que pretenden administrar el mundo, como la cristiandad colonial del siglo XVI o el imperialismo del siglo XIX o la reciente globalización neoliberal y militarista, el cosmopolitismo ha reivindicado la pretensión moral básica de que «ni la nacionalidad ni las fronteras estatales, como tales, tienen relevancia moral en relación con las cuestiones de justicia» (Satz 1999: 67). Por lo tanto, el cosmopolitismo, sea bajo la forma de las doctrinas de derechos humanos de la Ilustración, el anticolonialismo o los movimientos sociales transnacionales contemporáneos, implica proyectos contrahegemónicos que pretenden superar las jerarquías y las fronteras interestatales (Santos 1995: 263). Como lo ha expresado Mignolo, el cosmopolitismo «es un conjunto de proyectos hacia la convivencia planetaria» (Mignolo 2002: 157). Esa convivencia se basa en diálogos entre distintos sitios, mediante los cuales personas que se encuentran en lugares geográficos y culturales muy diversos comprenden y celebran sus diferencias, al tiempo que luchan por hacer realidad propósitos compartidos (Appiah 2003; Santos 2002: 460).

Sin embargo, con frecuencia los proyectos jurídicos y políticos cosmopolitas al defender visiones del mundo propias del Norte y de Occidente han sido tan etnocéntricos como los diseños globales a los que se oponen. Por ejemplo, las instituciones y doctrinas de los derechos humanos, con su inclinación liberal y sus raíces occidentales, han estado muchas veces ciegas frente a las concepciones no occidentales de la dignidad humana o de los derechos colectivos, que encierran la posibilidad de una concepción cosmopolita y más amplia de los derechos (Mutua 1996; Rajagopal 2003). Ése es el caso, por ejemplo, de la interpretación contestataria que realizan los pueblos indígenas de los derechos de propiedad como derechos colectivos subordinados a la preservación cultural y medioambiental (véase el capítulo de Rodríguez Garavito y Arenas).

En vez de descartar el cosmopolitismo como una más de las variedades de la hegemonía global, proponemos revisar el concepto y dirigir el foco de atención hacia aquellos que realmente lo necesitan. ¿Quién necesita del cosmopolitismo?



La respuesta es clara: quienquiera que sea víctima de la intolerancia y de la discriminación locales, necesita la tolerancia y el apoyo transnacionales; quienquiera que vive en miseria en un mundo de riqueza, necesita la solidaridad cosmopolita; quienquiera que sea un ciudadano de segunda clase, un no ciudadano en cualquier país del mundo, necesita una concepción alternativa de ciudadanía nacional y global. En resumen, la gran mayoría de la población del mundo, excluida de los proyectos cosmopolitas desde arriba, necesita un tipo diferente de cosmopolitismo. El cosmopolitismo subalterno, con su énfasis en la inclusión social, tiene, por lo tanto, un carácter contestatario (Santos 2002: 460).

Los fundamentos intelectuales y vivenciales de esta visión de oposición surgen de un cambio de la perspectiva desde la cual se analizan y evalúan los procesos globales. Los académicos poscoloniales han calificado en términos diversos este movimiento como un cambio a una perspectiva desde la experiencia de las víctimas, en los términos propuestos por Dussel (1998); como una nueva perspectiva desde el exterior de la modernidad occidental, en las palabras de Mignolo (2002); como una visión desde la realidad de la colonialidad del poder, como nos dice Quijano (2000). En nuestros propios términos, concebimos este cambio de perspectiva como uno que se mueve del Norte al Sur, en el que el Sur expresa no una localización geográfica, sino todas las formas de subordinación (explotación económica; opresión étnica, racial o de género y similares) asociadas con la globalización neoliberal. El Sur, en resumen, alude a todas las formas de sufrimiento causadas por el capitalismo global. En este sentido, el Sur se encuentra distribuido en todo el mundo, incluyendo el Norte y Occidente (Santos 1995: 507). Al preguntarse por la globalización desde el punto de vista de las experiencias típicas del Sur, por lo tanto, el cosmopolitismo subalterno asume la perspectiva de lo que Dussel (1998) ha llamado adecuadamente «la comunidad de las víctimas».

Sin embargo, las víctimas dentro de esta comunidad transnacional de sufrimiento no son pasivas, ni la separación entre Norte y Sur es estática. La perspectiva de los estudios cosmopolitas subalternos de la globalización pretende documentar empíricamente las experiencias de resistencia, afirmar su potencial para subvertir las instituciones e ideologías hegemónicas, y aprender de su capacidad para ofrecer alternativas frente a las últimas.

En la esfera específica del conocimiento y la práctica jurídicos, el cosmopolitismo subalterno se traduce en el enfoque desde abajo del estudio del derecho en la globalización. En línea con su énfasis analítico sobre los estudios de caso detallados de las formas jurídicas y con su finalidad de aumentar el potencial de estas últimas, el cosmopolitismo subalterno reivindica una concepción del campo jurídico que sea adecuada para reconectar el derecho y la política e imaginar las instituciones jurídicas desde abajo. Ello implica varias tareas que contrastan fuertemente frente a las que se privilegian en las aproximaciones existentes al estudio del derecho en la globalización. Primero, implica preguntarse por la combinación de estrategias legales e ilegales (y también no legales) mediante las cuales los movimientos locales y transnacionales adelantan sus fines. Manifestaciones públicas, huelgas, boicots de consumidores, desobediencia civil y otras formas de acción directa (a menudo ilegales) son parte integral de los movimientos contrahegemónicos que al mismo tiempo usan caminos institucionales como el litigio y el cabildeo. Ello se hace evidente, por ejemplo, en el capítulo de Larson sobre los asentamientos ilegales (colonias) en

Texas, donde las comunidades de inmigrantes marginadas se han movido de manera creativa sobre la línea que separa la legalidad de la ilegalidad y se han enfrentado al Estado para que éste conciba una aproximación híbrida a la regulación de la vivienda que implique un cumplimiento gradual de las normas, lo cual se ajusta a sus situaciones y necesidades de vivienda. Otro ejemplo elocuente de la relación entre estrategias legales, ilegales y no legales es la combinación de ocupación de la tierra y acciones judiciales desplegadas por el Movimiento de los Campesinos Sin Tierra en Brasil, analizado en el capítulo de Houtzager, que ayuda a explicar el éxito y la persistencia del movimiento frente a la rígida resistencia de los grandes terratenientes. De manera similar, el proceso de presupuesto participativo de Porto Alegre (Brasil), que se ha convertido en un icono de la reforma institucional progresista, sigue siendo un acuerdo informal no codificado por el derecho del Estado. Como se discute en el capítulo de Santos sobre el tema, este carácter no legal, junto con el apoyo político continuo, ayuda a explicar el éxito y la flexibilidad de este mecanismo de democracia participativa.

En segundo lugar, en relación con el debate sociojurídico tradicional sobre el impacto político de los derechos (Rosenberg 1991; Scheingold 1974; McCann 1994), la legalidad cosmopolita subalterna pretende ampliar el canon jurídico más allá de los derechos individuales y se concentra en la importancia de la movilización política para el éxito de las estrategias basadas en los derechos. El énfasis en la expansión del rango de derechos no significa el abandono de los derechos individuales. De hecho, los derechos individuales son una parte central de la legalidad cosmopolita subalterna en el contexto actual de militarismo unilateral a escala global y de neoliberalismo represivo (con sus tendencias visibles hacia el control coercitivo de las poblaciones marginadas) en los niveles nacionales y locales (Wacquant 2004). Sin embargo, las experiencias acerca de la legalidad cosmopolita subalterna también pretenden articular nuevas nociones de derechos que vayan más allá de la idea liberal de autonomía individual e incorporen concepciones solidarias de la titularidad de los derechos, cimentadas en formas alternativas de conocimiento jurídico. Esto es evidente, por ejemplo, en las variadas luchas populares en la India por los derechos colectivos a los bienes públicos, la cultura, la tierra y el conocimiento tradicional, que estudian en su capítulo Visvanathan y Parmar.

Es más, con independencia del tipo de derechos de que se trate, la legalidad cosmopolita subalterna destaca la centralidad de la movilización política continua para el éxito de las estrategias jurídicas populares. Teniendo en cuenta las profundas asimetrías de poder entre actores hegemónicos y contrahegemónicos, sólo mediante la acción colectiva pueden estos últimos obtener el tipo de contrapoder necesario para conseguir el cambio jurídico permanente. Así, en contra de la visión despolitizada del derecho que tiene el enfoque de la gobernanza, la legalidad cosmopolita subalterna contempla el derecho y los derechos como elementos de luchas que deben politizarse antes de juridificarse. Esa relación entre política y derecho es la que puede verse funcionando, por ejemplo, dentro del movimiento político por el acceso a las medicinas en Sudáfrica, que eventualmente terminó ante los tribunales nacionales (véase el capítulo de Klug), y también en el movimiento transnacional y nacional contra la construcción de la presa de Narmada en la India, que sólo en su última fase, y tras un largo debate en el interior del movimiento social, se presentó ante la Corte Suprema de la India (véase el capítulo de Rajagopal).

En tercer lugar, la legalidad cosmopolita subalterna opera por definición en distintas escalas o entre ellas. Los movimientos sociales y las RTA son un ejemplo de ello, puesto que recurren pragmáticamente a las herramientas jurídicas y políticas disponibles en cada una de las escalas. También, al recurrir a las herramientas de los sistemas jurídicos estatales y no estatales explotan las oportunidades ofrecidas por un entorno jurídico cada vez más plural. Por ejemplo, el capítulo de Arriscado, Matias y Costa discute la combinación de estrategias jurídicas regionales, nacionales y locales a través de las cuales las comunidades portuguesas han buscado proteger su derecho a un medioambiente limpio, aprovechando creativamente las tensiones entre las leyes portuguesas y las directivas y los reglamentos europeos. También, los miembros de la coalición antimaquila, en su lucha contra las condiciones explotadoras de la fábrica de Kukdong en México, estudiada en el capítulo de Rodríguez Garavito, recurrieron a los tribunales locales y amenazaron con llevar el caso ante el grupo especial del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) sobre derechos laborales, y, globalmente, atacaron simultáneamente la imagen de las marcas para las cuales la fábrica producía ropa universitaria.

### *1.3.2. La epistemología de la legalidad cosmopolita subalterna: la sociología de lo emergente*

A pesar de todos sus logros, se debe reconocer que las experiencias analizadas en este libro son frágiles. Al dirigirse contra ideologías, instituciones e intereses poderosos y firmemente asentados, que son hegemónicos precisamente porque se ven como producto del sentido común, las experiencias de un uso contrahegemónico del derecho están en peligro constante de cooptación y desaparición. En contra de lo que sugiere la crítica de los teóricos de la hegemonía jurídica global, los actores y los estudiosos de la legalidad cosmopolita subalterna son muy conscientes de estas tensiones.

Con plena conciencia de esas limitaciones y precisamente a causa de ellas, los teóricos y los prácticos de la legalidad cosmopolita subalterna se proponen interpretar estas experiencias emergentes en un espíritu constructivo, que podríamos llamar la sociología de lo emergente (Santos 2002: 465; 2004). Ello implica interpretar de una manera expansiva las iniciativas, los movimientos y las organizaciones que se resisten a la globalización neoliberal y que ofrecen alternativas frente a ella. Los rasgos de estas luchas se amplían con el propósito de hacer visible y creíble el potencial que está implícito o permanece embrionario en las experiencias que se examinan. Esta ampliación simbólica busca exponer las señales o claves de las posibilidades futuras e incorporan el conocimiento de las prácticas jurídicas marginadas o nacientes. Con la contribución de este enfoque, buscamos identificar características y entidades que emergen en momentos en los cuales pueden ser fácilmente descartadas (y de hecho, son descartadas por los actores hegemónicos y la ciencia social dominante) acusándolas de ser supuestamente idealistas, insignificantes, orientadas hacia el pasado o inviables.

La sociología de lo emergente, al igual que todas las teorías críticas, se basa en una concepción más rica de la realidad y el realismo. El punto de partida de la teoría crítica es la afirmación de que la realidad no puede reducirse a aquello que

existe. Desde ese punto de vista, un análisis realista es aquel que ofrece, junto con una exploración de lo que es real y de lo que es necesario, una explicación futura de aquello que es posible. La sociología de lo emergente evita con ello desacreditar las opciones nacientes, en contraposición a lo que hacen las concepciones estructuralistas de la hegemonía jurídica global, y a las visiones desencantadas y celebratorias del análisis jurídico posmoderno hiperdeconstructivo.

Al partir «del lugar en el que nos encontramos», es decir, desde las opciones disponibles, con independencia de cuán incipientes puedan ser, la legalidad cosmopolita subalterna sigue el camino de las luchas contrahegemónicas teorizadas por primera vez por Gramsci (1971). Como en Gramsci, la política y la legalidad contrahegemónicas pretenden erosionar las instituciones coercitivas y la ideología que sostiene y naturaliza la hegemonía de las clases y grupos dominantes (1971: 12). Esta esencial tarea de deconstrucción se refleja perfectamente en la crítica incisiva a las regulaciones y discursos de la responsabilidad social empresarial ofrecidos en su capítulo por Shamir, al igual que en la crítica hecha por Visvanathan y Parmar en su capítulo a la comprensión dominante del desarrollo económico y de los derechos constitucionales en la India. No obstante, la política contrahegemónica y la legalidad cosmopolita subalterna van más allá de esta fase deconstructiva. De hecho, pretenden en última instancia ofrecer nuevas interpretaciones y prácticas capaces de reemplazar a las ahora dominantes para ofrecernos así un nuevo sentido común (Hunt 1993). En la base de las luchas de los inmigrantes indocumentados analizados en el capítulo de Ansley, por ejemplo, puede verse no sólo una crítica a las visiones xenófobas de la inmigración en los Estados Unidos, sino una concepción y un marco institucional incipientes de la ciudadanía global. Igualmente, detrás de los regímenes jurídicos internacionales de los crímenes contra la humanidad y la herencia común de la humanidad, estudiados por Pureza en su capítulo, yace una comprensión solidaria, radicalmente reconcebida, de las relaciones internacionales y del derecho internacional. Por último, detrás de la experiencia de presupuesto participativo en Tanzania y Brasil, documentada respectivamente por Mbilinyi y Rusimbi, y por Santos, hay tanto una crítica a las concepciones dominantes en la democracia representativa de baja intensidad como una propuesta ambiciosa para la radicalización de la democracia económica y política.

#### **1.4. Temas y organización del libro**

De la inmensa variedad de movimientos y experiencias acerca de la globalización contrahegemónica, elegimos concentrarnos en tres áreas temáticas en las cuales es particularmente intensa la confrontación entre los actores hegemónicos y contrahegemónicos sobre el contenido y los alcances del derecho. La primera es la construcción de una economía global de la solidaridad. La segunda, la lucha por la reforma desde abajo del régimen internacional de derechos humanos en una dirección multicultural y cosmopolita. La última, la radicalización de la política democrática a través de nuevas formas de democracia participativa. Cerramos este capítulo introductorio presentando brevemente estos temas y los estudios de caso que se ocupan de cada uno de ellos.

#### 1.4.1. *El derecho y la construcción de una economía global de la solidaridad*

En los últimos años, los estudiosos del derecho, los activistas, los hacedores de políticas públicas y otros actores han discutido acerca de las fórmulas innovadoras de regulación de la economía global, basándose en principios de solidaridad y sostenibilidad medioambiental y no en la maximización de beneficios. Entre las señales de la aparición de una «economía de la solidaridad» y de un derecho económico cosmopolita observamos: una pluralidad de propuestas para proteger los derechos laborales frente a las condiciones económicas cambiantes que se asocian con la globalización, y que abarcan desde iniciativas para incluir cláusulas sociales en los acuerdos de libre comercio, hasta los experimentos para controlar la aplicación de los códigos de conducta empresariales relativos al trabajo en las fábricas que trabajan para las ET; el progreso hacia un sistema de «comercio justo» apoyado por acuerdos legales entre las empresas del Norte y los Gobiernos y los productores locales del Sur; la inclusión de cláusulas efectivas para la protección del medioambiente en los acuerdos comerciales; las iniciativas dirigidas a erosionar las normas sociales y económicas excluyentes que impiden que los trabajadores no especializados sean reconocidos como inmigrantes legales; y los recientes desafíos jurídicos en los Estados del Sur (por ejemplo, Sudáfrica, Brasil y la India) a los sistemas de derechos de propiedad intelectual que privan a la mayoría de la población del mundo del acceso a los medicamentos básicos.

Los capítulos en la primera parte de este libro abordan varios de estos temas. Boaventura de Sousa Santos, a partir del examen del FSM como el lugar más prominente de articulación de propuestas para una economía global de la solidaridad, contrasta la legalidad contrahegemónica representada por el FSM (legalidad cosmopolita subalterna) con la de la globalización neoliberal («gobernanza global»). César Rodríguez Garavito analiza la lucha en torno a los derechos laborales internacionales que enfrenta a las ET contra las coaliciones transfronterizas antimauquila. Concentrándose en las Américas, ilustra esa lucha a través de un estudio de caso sobre la campaña de sindicalización de los trabajadores en Kukdong, una fábrica global del vestido en México. El capítulo de Ronen Shamir también examina la cuestión de la circulación de las ET, pero estudia en general la construcción del campo de las «responsabilidad social empresarial». Al diseccionar cuidadosamente el discurso y la práctica de la responsabilidad social, Shamir ofrece una visión crítica de las estrategias que buscan crear regímenes de regulación voluntaria favorables a las empresas. Heinz Klug estudia el enfrentamiento entre el régimen de derechos de propiedad intelectual neoliberal (tal y como aparece en el ADPIC de la OMC) y el derecho a medicamentos accesibles. Ilustra las cuestiones políticas y jurídicas involucradas en esta lucha con un relato revelador de los esfuerzos de los movimientos sociales sudafricanos y del Estado de Sudáfrica por garantizar el acceso a los medicamentos antirretrovirales para las víctimas de la pandemia del sida en ese país. Si pasamos del Sur Global al «Sur Interior» del Norte, Jane Larson observa la zona gris entre la legalidad y la ilegalidad que han explotado los nuevos inmigrantes en los Estados Unidos para poder construir sus asentamientos de vivienda informales, como parte de una estrategia de supervivencia económica. Apoyándose en su trabajo en las «colonias» (asentamientos informales) de Texas, Larson ofrece una propuesta de estrategia regulatoria imaginativa que protege el derecho de los

inmigrantes a la vivienda. Como cierre a esta parte del volumen, Fran Ansley examina los esfuerzos populares por poner en contacto el Sur Global con el Sur Interior del Norte. Nos ofrece un relato de primera mano de los intercambios entre trabajadores de Estados Unidos y México, el activismo contra el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) y las campañas de solidaridad a favor del derecho de los inmigrantes a obtener una licencia de conducción en Tennessee, ejemplos todos ellos que permiten ilustrar adecuadamente el potencial y también las dificultades y tensiones que encaran las coaliciones subalternas que pretenden establecer marcos legales y formas de intercambio económico solidarios.

#### *1.4.2. Los movimientos sociales transnacionales y la reconstrucción de los derechos humanos*

La construcción de un sistema internacional de derechos humanos, aunque sea un proyecto político y jurídico cosmopolita por esencia, se ha visto debilitada por los prejuicios estatistas y occidentalistas ya mencionados. Por ello, el movimiento global por la justicia social, al mismo tiempo que reconoce la importancia del marco jurídico internacional existente para la protección de los derechos sociales, políticos y civiles ya reconocidos, ha desafiado algunos de sus principios procedimentales y sustantivos. El movimiento indígena ha reivindicado una reconstrucción multicultural de los derechos humanos que permita contrarrestar su prejuicio individualista y liberal, y que incorpore concepciones alternativas de los derechos basadas en titularidades colectivas y en la inclusión de la naturaleza como un objeto de derechos. Los movimientos populares y las organizaciones sociales civiles se han opuesto a la posición tradicional del Estado como único actor en los procesos de construcción y aplicación de los regímenes internacionales de derechos humanos. El movimiento feminista internacional ha denunciado eficazmente el carácter patriarcal de la tradición de los derechos humanos e impulsado nuevos instrumentos y concepciones jurídicas de los derechos que incorporan la justicia de género. Otras organizaciones y movimientos han continuado oponiéndose a la separación entre «generaciones» de derechos humanos y se esfuerzan por articular las luchas a favor de los derechos políticos y civiles con los intentos por proteger los derechos sociales. Estas y otras presiones explican en gran parte la reconfiguración actual de los derechos humanos en la dirección de la justicia de género, étnica, racial y económica.

Los capítulos en la segunda parte del volumen documentan varios de esos desafíos en distintas partes del mundo. Balakrishnan Rajagopal analiza la relevancia del derecho en el conocido movimiento nacional y transnacional para proteger los derechos de las familias afectadas por el plan del Gobierno de la India de construir presas a lo largo del río Narmada. Concentrándose en el papel de la Corte Suprema de la India, Rajagopal ofrece una valoración rica del potencial y de los límites del derecho y los derechos humanos para la lucha concreta en el valle del Narmada y para los movimientos sociales transnacionales en general. Peter Houtzager se ocupa de cuestiones muy similares en su estudio acerca de la manera en la cual el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil ha combinado la ocupación de la tierra con la utilización de los tribunales locales y la presión política internacional para desafiar los sistemas de derechos de propiedad que hacen que la mayoría de la

tierra en Brasil se concentre en manos de una pequeña élite. A través de un análisis comparativo de los casos en los cuales el MST le ha solicitado a los tribunales brasileños que regularicen la posesión de las tierras ocupadas, Houtzager explica el cambio gradual que ha promovido el MST en la concepción estatal del derecho de propiedad y en las instituciones jurídicas que lo regulan. Continuando en Latinoamérica, César Rodríguez Garavito y Luis Carlos Arenas ofrecen un estudio de caso de la excepcional lucha del pueblo u'wa en Colombia contra las perforaciones petrolíferas en sus tierras ancestrales. Reivindicando derechos colectivos al territorio, la naturaleza y la diferencia cultural, los u'wa, en alianza con las organizaciones transnacionales medioambientales y protectoras de los derechos de los indígenas, han combinado la acción directa y las estrategias jurídicas para impedir la exploración petrolífera. Esta conocida lucha ejemplifica el poderoso desafío que presentan los pueblos indígenas en todo el mundo a las concepciones e instrumentos convencionales de los derechos humanos, a las ET y a los Gobiernos. Finalmente, José Manuel Pureza lleva el debate sobre los derechos humanos al nivel global con el fin de explicar el potencial contrahegemónico de dos instituciones jurídicas internacionales incipientes: la Corte Penal Internacional y el régimen de la herencia común de la humanidad. Al examinar cuidadosamente sus orígenes y características, Pureza argumenta que, mientras que la Corte representa un tipo «defensivo» dentro del marco jurídico internacional contrahegemónico, el régimen de la herencia común de la humanidad representa un ejemplo de derecho internacional «de oposición proactiva» que contiene la promesa de una reconstrucción profunda de los principios del derecho internacional y de los derechos humanos.

#### 1.4.3. *El derecho y la democracia participativa: entre lo local y lo global*

Al mismo tiempo que la democracia liberal se ha extendido por todo el mundo, el movimiento por la justicia global ha denunciado enérgicamente que las instituciones nacionales y transnacionales sufren de un déficit de democracia. Es por ello que la democracia y el derecho liberales se han hecho cada vez menos y menos creíbles, tanto en el Norte como en el Sur. Las crisis gemelas de representación y participación son los síntomas más visibles de ese déficit de credibilidad y legitimidad. Frente a esta situación, aparecen dos grupos de prácticas que buscan radicalizar la democracia en los niveles local, nacional y global. Por un lado, las RTA han lanzado campañas y redactado documentos alternativos que pretenden democratizar las instituciones internacionales, como la OMC, el Banco Mundial o la propuesta Área de Libre Comercio de las Américas. Por otro lado, las comunidades y los Gobiernos de diferentes partes del mundo están emprendiendo experimentos e iniciativas democráticas, como el presupuesto participativo o la política medioambiental participativa, basados en modelos de democracia y marcos jurídicos en los cuales la tensión entre capitalismo y democracia se reconstruye como una energía positiva que estructura nuevos contratos sociales más incluyentes y justos. Aunque, por lo general, estas experiencias tienen lugar a nivel local, se han extendido rápidamente en todo el mundo y constituyen, por lo tanto, una fuente dinámica del derecho y la política contrahegemónicos.

Las contribuciones en la tercera parte de este volumen se concentran en este último tipo de iniciativas, analizando mediante estudios de caso experiencias pione-

ras locales con la democracia y la regulación jurídica participativas, y que son similares a otros esfuerzos que están desarrollándose en distintas partes del globo. En su trabajo, Mary Rusimbi y Marjorie Mbilinyi ofrecen una explicación detallada de una fascinante experiencia de la democracia participativa, como es «el presupuesto de género» en Tanzania. El presupuesto de género, promovido por el movimiento feminista tanzano, no sólo ha reclamado el poder de decisión de la ciudadanía sobre las decisiones económicas normalmente reservadas a las élites tecnocráticas nacionales y globales, sino la necesidad de introducir la justicia de género en la distribución del presupuesto público y en la legislación que lo regula. Como evidencia de la difusión global de las iniciativas locales contrahegemónicas, Boaventura de Sousa Santos estudia otra experiencia de presupuesto participativo, la iniciativa pionera del Partido de los Trabajadores en Porto Alegre (Brasil), que involucra a la ciudadanía en el proceso de asignación presupuestal. A partir del análisis de los detalles políticos y jurídicos del sistema, Santos explica los factores que han contribuido a su éxito, pero también las tensiones y las contradicciones dentro de la experiencia. Desplazándonos hasta la otra esquina del mundo, Shiv Visvanathan y Chandrika Parmar nos introducen en un experimento de interpretación y práctica democráticas del derecho a través del examen de la forma en la cual los movimientos sociales de la India han desarrollado las interpretaciones progresistas de los principios directrices de la política estatal contenidos en la Constitución de ese país. Los autores nos muestran que las concepciones y prácticas de los derechos que surgen así, desde abajo, contrastan fuertemente con aquéllas de las autoridades estatales y de las élites del país. Finalmente, João Arriscado Nunes, Marisa Matias y Susana Costa estudian la lucha en torno al derecho medioambiental en Portugal. Basando su análisis en el estudio de caso de un conflicto importante sobre la gestión de los desechos tóxicos, contrastan el potencial democrático limitado de la comprensión dominante de la «consulta a la comunidad» en el derecho medioambiental con el proceso democrático de participación popular, movilización jurídica y producción de «saber experto» empleado por la comunidades afectadas para oponerse a la decisión del Gobierno de almacenar desechos industriales tóxicos en su territorio.

## Referencias bibliográficas

- APPIAH, K. Anthony (2003), «Citizens of the World». En *Globalizing Rights*, editado por Matthew Gibney. Oxford: Oxford University Press.
- AYRES, Jan y John BRAITHWAITE (1992), *Responsive Regulation: Transcending the Deregulation Debate*. Nueva York: Oxford University Press.
- BAXI, Upendra (1987), «Taking Human Suffering Seriously: Social Action Litigation before the Supreme Court of India». En *The Role of the Judiciary in Plural Societies*, editado por Neelan Tiruchelvan y Radica Coomaraswamy. Nueva York: St. Martin's Press.
- BRYSK, Alison (ed.) (2002), *Globalization and Human Rights*. Berkeley: Univ. of California Press.
- CARRUTHERS, Thomas (1998), «The Rule of Law Revival». *Foreign Affairs* 77: 95-106.
- DEZALAY, Yves y Bryant GARTH (1996), *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of the Transnational Legal Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- (2002a), *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press (trad. al castellano: *La internacionalización de las luchas por el poder: abogados, economistas y la disputa por transformar los Estados latinoamericanos*. Bogotá: ILSA, 2003).



- (2002b), «Legitimizing the New Legal Orthodoxy». En *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, editado por Yves Dezalay y Bryant Garth. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- DORF, Michael y Charles SAHEL (1998), «A Constitution of Democratic Experimentalism». *Columbia Law Review* 98: 267-473.
- DUSSEL, Enrique (1998), *Ética de la liberación en la edad de la globalización y la exclusión*. Madrid-México: Trotta-UAM.
- EVANS, Peter (2000), «Fighting Marginalization with Transnational Networks: Counter-Hegemonic Globalization». *Contemporary Sociology* 29: 230-241.
- FALK, Richard (1998), *Law in an Emerging Global Village: A Post-Westphalian Perspective*. Nueva York: Transnational Publishers.
- , Lester RUIZ y R.B.J. WALKER (eds.) (2002), *Reframing the International: Law, Culture, Politics*. Nueva York: Routledge.
- FREEMAN, Jody (1997), «Collaborative Governance in the Administrative State». *UCLA Law Review* 45: 1-98.
- FUNG, Archon, Dara O'ROURKE y Charles SABEL (2001), *Can We Put an End to Sweatshops?* Boston: Beacon Press.
- GRAMSCI, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers.
- HANDLER, Joel (1978), *Social Movements and the Legal System: A Theory of Law Reform and Social Change*. Nueva York: Academic Press.
- HUNT, Alan (1993), *Explorations in Law and Society: Toward a Constitutive Theory of Law*. Nueva York: Routledge.
- ILSA (ed.) (1986), *Los abogados y la democracia en América Latina*. Bogotá: ILSA.
- KARKKAINEN, Bradley (2002), «Environmental Lawyering in the Age of Collaboration». *Wisconsin Law Review* 2002: 555-574.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- LIEBMAN, James y Charles SABEL (2003), «A Public Laboratory Dewey Barely Imagined: The Emerging Model of School Governance and Legal Reform». *NYU Journal of Law and Social Change* 28: 183-305.
- LIKOSKY, Michael (ed.) (2002), *Transnational Legal Processes: Globalization and Power Disparities*. Londres: Butterworths.
- LOURDES SOUZA, Maria de (2001), *El uso alternativo del derecho*. Bogotá: ILSA.
- MACNEIL, Michael, Neil SARGENT y Peter SWAN (eds.) (2000), *Law, Regulation, and Governance*. Don Milis, Ontario: Oxford University Press.
- MARCUS, George (1995), «Ethnography in/of the World System: The Emergence of Multi-Sited Ethnography». *Annual Review of Anthropology* 24: 95-117.
- MCBARNETT, Doreen (2002), «Transnational Transactions: Legal Work, Crossborder Commerce and Global Regulation». En *Transnational Legal Processes*, editado por Michael Likosky. Londres: Butterworths.
- MCCANN, Michael (1994), *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- MIGNOLO, Walter (2002), «The Many Faces of Cosmo-Polis: Border Thinking and Critical Cosmopolitanism». En *Cosmopolitanism*, editado por Carol Breckeridge, Sheldon Pollock, Homi Bhaba, y Dipesh Chakraharty. Durham: Duke University Press.
- MUNGER, Frank (1998), «Mapping Law and Society». En *Crossing Boundaries: Traditions and Transformations in Law and Society Research*, editado por A. Sarat, M. Constable, D. Engle, V. Hans y S. Lawrence. Chicago: Northwestern University Press.
- MUTUA, Makau wa (1996), «The Ideology of Human Rights». *Virginia Journal of International Law* 36: 589.
- NYE, Joseph y John DONAHUE (eds.) (2000), *Governance in a Globalizing World*. Washington, DC: Brookings Institution.
- O'ROURKE, Dara (2003), «Outsourcing Regulation: Analyzing Nongovernmental Systems of Labor Standards Monitoring». *Policy Studies Journal* 31: 1-29.

- QUILJANO, Aníbal (2000), «Colonialidad del Poder y Clasificación Social». *Journal of World-Systems Research* 6: 342-386.
- RAJAGOPAL, Balakrishnan (2003), *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César A. (2001), «Globalization, Judicial Reform and the Rule of Law in Latin America: The Return of Law and Development». *Beyond Law* 7: 13-42.
- (2005), «Global Governance, Cross-Border Organizing, and Labor Rights: Codes of Conduct and Anti-Sweatshop Struggles in Global Apparel Factories in Mexico and Guatemala». *Politics & Society* 33b).
- (2006), «Globalización, reforma judicial y Estado de derecho en Colombia y América Latina». En Rodrigo Uprimny, César Rodríguez Garavito y Mauricio García. *¿Justicia para todos? Sistema judicial, democracia y derechos sociales en Colombia*. Bogotá: Norma.
- (2007), «Alternative Law». En *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, editado por David Clark. Thousand Oaks: Sage.
- ROSENBERG, Gerald (1991), *The Hollow Hope: Can Courts Bring about Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- SABEL, Charles (1994), «Learning by Monitoring: The Institutions of Economic Development». En *The Handbook of Economic Sociology*, editado por Neil Smelser y Richard Swedberg. Princeton: Princeton University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1991), *Estado, Derecho y Luchas Sociales*. Bogotá: ILSA.
- (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nueva York: Routledge.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- (2004), «A Critique of Lazy Reason: Against the Waste of Experience». En *The Modern World-System in the Longue Durée*, editado por Immanuel Wallerstein. Nueva York: Free Press.
- SATZ, Dehra (1999), «Equality of What among Whom? Thoughts on Cosmopolitanism, Statism, and Nationalism». En *Global Justice*, editado por Ian Shapiro y Lea Brilmayer. Nueva York: NYU Press.
- SCHEINGOLD, Stuart (1974), *The Politics of Rights: Lawyers, Public Policy, and Political Change*. New Haven: Yale University Press.
- SIMON, William (2003), «Solving Problems y Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism». Ensayo presentado en la conferencia sobre «Regulation, Governance, and Law in the 21<sup>st</sup> Century: Towards a New Legal Process?» University of Wisconsin, Madison, 1 de octubre de 2003.
- SNYDER, Francis (1994), «Soft Law and Institutional Practice in the European Community». En *The Construction of Europe*, editado por S. Martin. Boston: Kluwer.
- (2002), «Governing Globalization». En *Transnational Legal Process: Globalization and Power Disparities*, editado por Michael Likosky. Londres: Butterworths.
- TARROW, Sidney (2001), «Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics». *Annual Review of Political Science* 4: 1-20.
- TEUBNER, Gunther (1986), «After Legal Instrumentalism? Strategic Models of Post-Regulatory Law». En *Dilemmas of Law in the Welfare State*, editado por Gunther Teubner. Berlín: De Gruyter.
- (ed.) (1997), *Global Law without a State*. Aldershot: Dartmouth.
- TRUBEK, David y James MOSHER (2003), «New Governance, Employment Policy, and the European Social Model». En *Governing Work and Welfare in a New Economy*, editado por Jonathan Zeitlin y David Trubek. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- UNGER, Roberto (1996), *What Should Legal Analysis Become?* Londres: Verso.
- (1998), *Democracy Realized: The Progressive Alternative*. Londres: Verso.
- WACQUANT, Loic (2004), *Deadly Symbiosis: Race and the Rise of Neoliberal Legality*. Londres: Polity Press.
- ZEITLIN, Jonathan y David TRUBEK (eds.) (2003), *Governing Work and Welfare in a New Economy: European and American Experiments*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.

**Parte primera**  
**La ley y la construcción de una economía  
global para la solidaridad**

## Capítulo II

# Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas

Boaventura de Sousa Santos<sup>1</sup>

### 2.1. Introducción

En otro lugar, he defendido que existen dos formas de globalización: la globalización neoliberal y la que llamo globalización contrahegemónica, que ha venido enfrentándose a la primera desde hace algún tiempo (Santos 2002: capítulos V y IX). La globalización contrahegemónica, como yo la entiendo, es un vasto conjunto de redes, iniciativas, organizaciones y movimientos que luchan contra los resultados económicos, sociales y políticos de la globalización hegemónica. La globalización contrahegemónica desafía las concepciones del desarrollo mundial que están detrás de la hegemónica y, a su vez, propone concepciones alternativas.

La globalización contrahegemónica presta una atención primordial a las luchas contra la exclusión social. Puesto que la exclusión social es siempre el producto de relaciones de poder desiguales, la globalización contrahegemónica está animada por un *logos* redistributivo, en su sentido más general, que implica la redistribución de los recursos simbólicos, culturales, políticos, sociales y materiales. En este sentido, la redistribución se apoya a un tiempo en los principios de igualdad y de reconocimiento de la diferencia. En esa lucha están en juego intercambios y relaciones de autoridad igualitarios, y no tanto relaciones de poder en sí. Debido a que las relaciones de poder y los intercambios desiguales se cristalizan en el derecho y la política, la globalización contrahegemónica se muestra a través de una variedad de luchas políticas y jurídicas que están guiadas por la idea de que las estructuras y prácticas políticas y jurídicas hegemónicas pueden ser confrontadas mediante principios alternativos del derecho y la política. Estos principios alternativos y la lucha por ellos es lo que llamo legalidad y política cosmopolitas subalternas (Santos 2002). Ambas comprenden un vasto campo social de derecho y política de oposición, en el

---

1. Agradezco a Celeste Benson, Arturo Escobar, Marc Galanter, Candido Grybowzki, Joel Handler, Antonio Martins, Paula Meneses, Moema Miranda, Walter Mignolo, Nelson Maldonado-Torres, César Rodríguez Garavito, Jorge Romano, Pedro Santana, Jai Sen, Ronen Shamir, David Sugarman, Teivo Teivonnan, Virginia Vargas, Peter Waterman, Francisco Whitaker, Lucie White y Bill Whitford por sus comentarios a una versión anterior de este capítulo. Mi especial agradecimiento a María Irene Ramalho, que preparó la versión en inglés.

cual distingo dos procesos básicos de globalización contrahegemónica: la acción colectiva global a través de las redes transnacionales constituidas mediante vínculos locales, nacionales y globales; y las luchas nacionales o locales cuyo éxito impulsa su reproducción en otras localidades o redes que están experimentando luchas similares. En este capítulo estudio el primero de los procesos, recurriendo a la política y la legalidad que se incorporan en el Foro Social Mundial (FSM), y las comparo con la política y la legalidad neoliberal. A este propósito, he dividido el capítulo en tres secciones. En la primera, me ocuparé principalmente de algunas de las innovaciones jurídicas ocurridas dentro de la globalización neoliberal, y en concreto en la gobernanza como un supuesto modo de regulación social posestatal. A continuación, analizo el FSM como una expresión de la globalización contrahegemónica, en el interior del cual se está forjando una política y una legalidad cosmopolita subalterna. Finalmente, pongo en contraste las formas hegemónicas y contrahegemónicas de política y legalidad.

Antes de proseguir, considerando la estrecha comprensión del derecho y la política dominante entre los académicos del derecho, es necesario aclarar la concepción del derecho y la política que usaré a lo largo de este capítulo. Detrás de la globalización neoliberal y de la globalización contrahegemónica están diferentes concepciones de la legalidad y de la política de la legalidad. Sin embargo ambas, exigen una expansión radical de los conceptos que las sustentan. En mi opinión, se requiere franquear cuatro barreras conceptuales para capturar la política de la legalidad presente en la globalización. La primera afecta al alcance de las acciones, luchas o disputas jurídicas. En un contexto en el que existen globalizaciones enfrentadas, las prácticas jurídicas colectivas combinan la movilización política con la movilización legal, y esta última puede involucrar acciones legales o ilegales y también no legales. La segunda barrera conceptual que hay que superar se refiere al nivel de acción. La política de la legalidad necesita conceptualizarse en tres niveles diferentes: el local, el nacional y el global. En la mayoría de los casos, todos los niveles afectados se interrelacionan entre sí. Las luchas por el poder en un nivel relevante del derecho se despliegan hoy en día en el contexto del predominio del nivel global. La tercera ruptura afecta al conocimiento y al saber experto jurídicos. La política y el derecho involucran distintos tipos de saber experto y de conocimiento jurídicos, entre los cuales el conocimiento jurídico de los profesionales del derecho es sólo uno de sus componentes. En un campo cada vez más fragmentado y distribuido en varios niveles o escalas, los conocimientos jurídicos rivales (local o nacional contra transnacional; profesional contra lego; vieja doctrina legal contra concepciones emergentes) colisionan a menudo en el contexto de una dominación progresiva del conocimiento económico liberal. Finalmente, el cuarto aspecto de una concepción expansiva de la política del derecho se refiere a la dimensión temporal. Esta conceptualización más amplia tiene dos aspectos. El derecho estatal moderno está sujeto al marco de tiempo de la acción estatal (es decir, al del proceso judicial, el ciclo electoral, el proceso legislativo y la burocracia). Sin embargo, la movilización jurídica supone a menudo marcos de tiempo acentuadamente distintos. Por un lado, tenemos el tiempo instantáneo del capital financiero (para el cual el largo plazo son los siguientes diez minutos). Por otro lado, tenemos la larga duración del capitalismo y el colonialismo, o incluso la duración todavía más larga (tiempo glacial) del deterioro ecológico o el agotamiento

to de los recursos naturales (por ejemplo, los conflictos legales que involucran pueblos indígenas luchando contra las compañías petrolíferas que operan en sus territorios; véase en este volumen el capítulo de Rodríguez Garavito y Arenas). En las luchas jurídicas están presentes concepciones radicalmente diferentes del tiempo; los conflictos tienen lugar dentro de un contexto en el cual el marco de tiempo dominante parece acercarse cada vez más y más al tiempo instantáneo del capital financiero. El segundo aspecto de esa nueva dimensión temporal se refiere al contraste entre, por un lado, la concepción lineal del tiempo presente en la lógica occidental del desarrollo, que se basa en una concepción unidireccional del mismo, según la cual distintos pasados convergen en un único futuro, y, por otro, la concepción pluralista del tiempo, cuyo fundamento es la idea de que existen caminos al desarrollo alternativos y que, por lo tanto, detrás de pasados diferentes están presentes diferentes que pueden conducir hacia futuros diferentes.

Teniendo en mente la reconceptualización descrita, se hace posible analizar los contornos del papel de la política y el derecho en la globalización hegemónica y contrahegemónica. Me dedico a ello a continuación.

## **2.2. La gobernanza como legalidad neoliberal**

Desde el comienzo de los tiempos históricos hasta 1975, el catálogo de la Biblioteca Británica registraba cuarenta y siete títulos con la palabra «gobernanza». Desde entonces, el término prolifera en todas las disciplinas de las ciencias sociales. Durante ese mismo periodo, esa presencia repentina y abrumadora tiene sólo un paralelo: el término «globalización». Esta trayectoria convergente no es mera coincidencia. Como intentaré demostrar, desde mediados de los años noventa, la gobernanza se ha convertido en la matriz política de la globalización neoliberal. La llamo «matriz» porque es tanto una estructura absorbente o de base como un entorno generador de una red interconectada de ideas pragmáticas y de patrones cooperativos de comportamiento, compartidos por un grupo de actores determinados y por sus intereses. Es una red que actúa por sí misma, que intenta manejar el caos en un contexto en el cual no se encuentran disponibles ni un orden normativo externamente producido y jerárquico, desde arriba, ni un orden participativo y autónomo no preseleccionado, desde abajo, y aun si estuvieran disponibles, no serían deseables. Es esencial la idea de que esta matriz se ve a sí misma como autogenerada cooperativamente y, por lo tanto, cree ser todo lo incluyente que sería posible. Como ocurre con cualquier otra matriz, se construye, de hecho, a partir de un principio de selección y, por lo tanto, mediante una inclusión o exclusión binarias. Sin embargo, en este caso, aquello que se excluye, en lugar de reconocerse como tal cosa, está totalmente ausente. La gobernanza es, en consecuencia, una matriz que combina la horizontalidad y la verticalidad de una manera novedosa, en donde ambas dimensiones se autogeneran: la primera como algo constantemente presente, la última como si no existiera. La matriz opera a través de una dialéctica falsa entre gobernanza y no gobernanza, en la cual el segundo término, en lugar de aparecer como un rechazo a la gobernanza mediante su negación explícita, se verifica como negación mediante la ausencia, bien del objeto, bien de la agencia.

Jessop (1998) llama a este fenómeno político-ideológico el «paradigma de la gobernanza». «Paradigma» es un concepto demasiado fuerte para caracterizarlo, especialmente si lo tomamos en el sentido de la formulación original de Kuhn (1970): el paradigma como logro científico universalmente reconocido que durante un tiempo proporciona las soluciones y los problemas modelo a una comunidad de practicantes. Puesto que abundan las concepciones distintas de gobernanza, que se colocan en lugares distintos del espectro político,<sup>2</sup> prefiero usar un término más débil y reducido en alcance, el de «matriz de gobernanza». Se pueden distinguir una matriz de gobernanza y una masa sujeta a la gobernanza. Siendo una ideología difusa y una práctica no comprobada en gran medida, la gobernanza funciona como una invocación de carácter general que consigue inspirar a los científicos sociales encargados de adoptar las políticas públicas y a juristas de distintos bagajes intelectuales y lealtades políticas.

Distingo la matriz de gobernanza de las masas que se someten a la gobernanza porque, aunque sea vaga, la matriz es menos heterogénea que los grupos que la reivindican. Estamos en un nivel de desarrollo del concepto de gobernanza muy similar al que atravesó el concepto de globalización a mediados de los años noventa, cuando las prácticas sociales no permitían distinguir totalmente las rupturas y contradicciones presentadas por los procesos de globalización en sí mismos. En las páginas que siguen, intentaré responder tres preguntas: a) ¿cómo y por qué apareció la gobernanza?; b) ¿cuál es su significado político?; c) ¿existen otros relatos acerca de la gobernanza?

### 2.2.1. *La genealogía de la gobernanza*

Con el propósito de comprender la aparición de la matriz de gobernanza, debemos remontarnos a comienzos de los años setenta, el movimiento estudiantil y la crisis de legitimidad a la que dio lugar. Como Offe (1985) y Habermas (1982) nos han mostrado, la crisis derivaba del cuestionamiento radical del contenido social y democrático del contrato social que sustentaban los Estados democráticos y sociales desde finales de la Segunda Guerra Mundial. Para el movimiento estudiantil, al que pronto se unieron los movimientos feministas y ecologistas, lo que aparentemente era un contrato social incluyente, en realidad era excluyente. Ese contrato dejaba totalmente por fuera grandes grupos de la sociedad (minorías, inmigrantes) e ignoraba importantes cuestiones sociales (como la diversidad cultural y el medioambiente), al tiempo que incorporaba a ciertos grupos mediante formas débiles de inclusión, como era el caso sobre todo de las mujeres. Por otra parte, todo ello fue posible porque la democracia fracasó en cumplir su promesa de construir sociedades libres e iguales. La idea de soberanía popular y de participación popular habían sido secuestradas por formas elitistas del gobierno democrático y ello había ocurrido con la complicidad de los dos actores sociales que históricamente habían estado a cargo de la tarea de profundizar la democra-

---

2. Puesto que el capítulo 1 discute el concepto y los trabajos académicos sobre gobernanza, no me detendré en ellos en este momento.

cia y conseguir la emancipación social: los partidos de la clase trabajadora y los sindicatos obreros. Era una crisis de legitimidad porque era una crisis del gobierno por consenso. Ese panorama es el que determinó la oposición política en el Norte durante la primera mitad de los años setenta (Monedero 2003).

El punto de quiebre ocurrió en 1975, cuando la Comisión Trilateral publicó un informe sobre la crisis de la democracia. El informe se redactó por Crozier, Hungtinton y Watanuki (1975). Según ellos, existía una crisis de las democracias, pero no porque hubiera muy poca democracia, sino porque la que había era demasiado. Las democracias estaban en crisis porque estaban saturadas de derechos y reivindicaciones, y porque el contrato social, más que ser excluyente, era demasiado incluyente, precisamente a causa de las presiones ocasionadas por los mismos actores sociales históricos que los estudiantes estaban denunciando en ese entonces (los partidos de trabajadores y los sindicatos obreros). La crisis del gobierno por consenso se transformó simplemente en una crisis de gobierno *tout court* y la crisis de legitimidad se convirtió en una crisis de gobernabilidad.

En consecuencia, la naturaleza de la oposición política se transformó profundamente. Su objeto cambió de la incapacidad del Estado para satisfacer las demandas de justicia y las reivindicaciones de los nuevos movimientos sociales, a la necesidad de contener y controlar las reivindicaciones de la sociedad frente al Estado. Pronto predominó el diagnóstico de la crisis como una crisis de gobernabilidad generalizada y lo mismo pasó con la terapia política propuesta por la Comisión Trilateral. Se pasaba del Estado central a la descentralización o a la devolución de poder; de lo político a lo técnico; de la participación popular al sistema de expertos; de lo público a lo privado; del Estado al mercado (Crozier *et al.* 1975). La década posterior contempló la construcción de un nuevo régimen social y político basado en estas ideas; un régimen que pronto se impuso globalmente bajo el nombre de «consenso de Washington». Fue una década de profundas transformaciones ideológicas y políticas que pavimentaron el camino para la aparición de lo que se presentaría como la solución total a la crisis de la gobernabilidad: el gobierno del mercado.

La perspectiva de la crisis de legitimidad veía la solución en la transformación del Estado y en una participación popular más profunda mediante la inclusión de nuevos movimientos sociales autónomos. En cambio, desde la óptica de la crisis de la gobernabilidad se creía que la solución era la reducción del Estado (a través de la retirada de este último de la esfera económica y de los servicios sociales) y el control de la participación popular (a través de políticas que restringiesen la participación popular, inspiradas por concepciones individualistas de una sociedad civil dominada por las organizaciones empresariales). Las organizaciones empresariales, cuya pertenencia a la sociedad civil había sido problemática a causa de la autonomía creciente de la sociedad civil republicana frente al mercado, fueron otra vez reintroducidas subrepticamente dentro de la sociedad civil, a través de un proceso que asignaba una identidad dual a estas organizaciones como agentes de mercado y como actores sociales.

Hacia 1986, era evidente que todas las otras recomendaciones de la Comisión Trilateral serían aceptadas como «naturales», una vez que quedaron establecidas tres reglas fundamentales: privatización, expansión del mercado dentro de la realidad social y liberalización. Estas tres reglas fundamentales se convirtieron en los



tres pilares del neoliberalismo y de la globalización neoliberal. La década siguiente (1986-1996) representó la cima del neoliberalismo y durante ella se produjeron los siguientes hechos: la retirada del Estado del sector social y de la regulación económica; el gobierno del mercado como regulación social y también económica; la proliferación de las organizaciones de la sociedad civil, agregadas bajo la designación general de «tercer sector», cuyo objetivo es satisfacer las necesidades humanas que el mercado no puede satisfacer y que el Estado ya no está en condición de proveer (Santos 2002: 413-495; Santos y Jenson 2000). Es también el período durante el cual se hicieron evidentes las fallas del mercado como principio fundamental para la regulación social. El extraordinario incremento del ingreso y de la concentración de la riqueza —acompañado de su efecto devastador en la reproducción de los medios de vida de grandes sectores de la población y el crecimiento generalizado de la corrupción— o los efectos perversos de la combinación entre el gobierno de mercado y la democracia no redistributiva, que condujeron a la implosión de algunos Estados, son hechos que resultan demasiado palmarios como para poder descartarlos achacándoles ser desviaciones anómalas. En este cruce de caminos apareció la gobernanza como una nueva matriz social y política.

Los últimos treinta años se pueden resumir en la siguiente secuencia de conceptos: de la legitimidad a la gobernabilidad; de la gobernabilidad a la gobernanza. Para ponerlo en términos hegelianos, podemos pensar en la gobernanza como la síntesis que supera tanto la tesis (legitimidad) como la antítesis (gobernabilidad). La gobernanza busca, de hecho, armonizar las reivindicaciones a favor de la participación y la inclusión, resultado de la interpretación de la crisis social que parte del concepto de legitimidad, con las exigencias de una mayor autonomía y autorregulación, producto de una interpretación guiada por la idea de gobernabilidad. Sin embargo, es una falsa síntesis, puesto que opera totalmente dentro del marco de la gobernabilidad. En lugar de resucitar la búsqueda por la legitimidad de los años setenta, busca reconstruir la gobernabilidad de tal forma que se convierta en una concepción alternativa a la legitimidad.

### *2.2.2. El significado político de la gobernanza neoliberal*

Con el propósito de identificar el significado político de la gobernanza neoliberal queremos prestar atención no sólo a aquello que expresa, sino también a lo que calla. Los silencios más importantes dentro de la matriz de gobernanza son la falta de mención de diversos conceptos: transformación social, participación popular, contrato social, justicia social, relaciones de poder y conflicto social. Esos fueron los conceptos mediante los cuales se formuló la crisis de legitimidad en los años setenta. Eran también los conceptos que fundamentaban la teoría crítica moderna. La gobernanza, al silenciarlos y no ofrecer ninguna alternativa positiva a ellos, representa la derrota de la teoría crítica en las cuestiones políticas y sociales. De hecho, las alternativas ofrecidas por la gobernanza a los conceptos silenciados son todas ellas negativas, en el sentido de que se definen a sí mismas por oposición a los conceptos usados en la legitimidad: en lugar de transformaciones sociales, solución de problemas; en lugar de participación popular, participación selectiva de interesados; en lugar de contrato social, autorregulación; en lugar de justicia social, juegos de suma

positiva y políticas compensatorias; en lugar de relaciones de poder, coordinación y asociación; en lugar de conflicto social, cohesión social y estabilidad de flujos.

Esos conceptos alternativos no son axiomáticamente negativos. De hecho, algunos de ellos evocan algunas de las características a las que aspiraba la democracia profunda. Son negativos sólo cuando se usan en oposición a los otros conceptos silenciados, en lugar de como partes complementarias de la misma constelación política. Por lo tanto, en lugar de estar al servicio de un proyecto de inclusión social y de redistribución social, están al servicio de la exclusión social y la polarización económica.

En el centro de la crisis de legitimidad estaban las ideas de soberanía popular y de participación popular, que proceden de la ecuación básica que permitía la transformación social: no hay beneficios sin participación, no hay participación sin beneficio. Esta ecuación se asentaba en las premisas de que el derecho a determinar quién goza de beneficios recae sobre aquellos que participan y de que única condición para tal autodeterminación es la decisión misma de participar. La matriz de la gobernanza maneja esta ecuación de una manera compleja. Acepta la ecuación, pero bajo la condición de reemplazar la participación autodeterminada con una participación basada en un principio de selección, según el cual se escogen algunos actores, intereses o voces para que participen, mientras otros se dejan por fuera. Puede que los participantes sean independientes, pero no lo son los criterios mediante los cuales se seleccionan los participantes. Puede que aquellos que han sido escogidos para participar se beneficien de ello, pero siempre a costa de aquellos que quedan por fuera de la participación. La ecuación está, por lo tanto, desradicalizada e instrumentalizada. Si se cuestiona el principio de selección y se introducen en la ecuación a aquellos excluidos, puede que se les concedan algunos beneficios, pero a condición de que no participen. Si la naturaleza o el rango de los beneficios se cuestiona por los participantes escogidos, se les puede conceder la posibilidad de continuar participando, pero sólo a condición de que no insistan en la autodeterminación de sus beneficios. En casos extremos, se dice que el beneficio reside en la propia participación.

Si se aplica la sociología de los silencios<sup>3</sup> a la gobernanza, se pueden detectar dos actores no existentes: el Estado y los excluidos. La manera en que uno y otro se hacen invisibles es muy distinta. El Estado no está ausente en sí, sino más bien lo que desaparece es el principio de soberanía y el poder de coerción que deriva de él. El Estado es, por lo tanto, un socio legítimo de la gobernanza, siempre y cuando participe en su capacidad no estatal, idealmente en igualdad de condiciones con los otros socios. Pero eso es sólo parte de la explicación. El cambio de la legitimidad a la gobernabilidad se ocasionó por la incapacidad del Estado como regulador de la sociedad. Sin embargo, no se le privó al Estado de su papel como metarregulador, es decir, como entidad responsable de crear el espacio para la legitimidad de los reguladores no estatales. Sobra decir que la metarregulación es un tipo muy distinto de intervención estatal comparada con aquella que presidió el contrato social democrático. En este último caso, el Estado seleccionó a dos actores sociales muy bien definidos (el capital y el trabajo) y los llevó a la mesa de

---

3. Véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito.

negociación, que fue controlada por el Estado, y buscó alcanzar acuerdos que pudieran verificarse y cuyo cumplimiento pudiera exigirse a través de la coerción del Estado si así se requería. La estructura política que se generaba con ello era una donde, en lugar de flujos estables, existían conflictos institucionalizados, y en donde, en vez de fines comunes, se optaba por la coexistencia pacífica.

Los excluidos desaparecen, se hacen inexistentes, de maneras muy distintas. No se les puede dejar por fuera sin más, como sucedía en el contrato social y en el Estado del bienestar, porque, a diferencia de lo que ocurría en éste, la matriz de la gobernanza no acepta el código binario dentro-fuera. Aquello que está por fuera no se puede concebir como una fuente de poder real, que pueda transformar la exclusión en inclusión. La inclusión y la exclusión se encuentran así despolitizadas. Son dimensiones técnicas de la coordinación. En ausencia de un poder soberano, la exclusión sólo existe como el dilema de la exclusión, es decir, reducida al problema de cómo conseguir el poder para luchar por ser incluido dentro del círculo de gobernanza si todo el poder que hay deriva de la pertenencia al mismo.

Los teóricos críticos del derecho, entre los cuales me incluyo, han escrito que la juridificación moderna de la vida social, es decir, la concepción de la transformación social como una lucha por los derechos regulada por la democracia liberal y el Estado de derecho, ha significado el retroceso de la política a medida que la protección de más y más intereses sociales se ha convertido en una tarea a cargo de expertos jurídicos técnicamente capacitados, en vez de en una cuestión de influencia política y movilización política (Santos 1995, 2002). Visto en retrospectiva, el paradigma jurídico aparece con un carácter mucho más político que la matriz de gobernanza. Los teóricos críticos han defendido que la despolitización que sufrió el derecho fue el producto de una opción que claramente era política. Lo mismo podría decirse de la gobernanza.

La identificación del concepto de gobernanza con una gobernanza neoliberal es discutible porque, al fin y al cabo, su estructura conceptual técnica e ideológica está reñida con la que rige el gobierno del mercado. La matriz de la gobernanza aparece para corregir las fallas del mercado y está impulsada por una lógica social y económica. En el período álgido del neoliberalismo se pudo ver, de hecho, el crecimiento exponencial de las organizaciones de la sociedad civil y de las ONG, muchas de ellas surgidas con el propósito de ofrecer algún alivio a la población que ahora carecía de capacidad para comprar bienestar en el mercado, puesto que se había visto atrapada en la desintegración de la red de seguridad social que en su momento proporcionó el Estado de bienestar.

La reaparición de la sociedad civil en los años ochenta y noventa es un fenómeno complejo, que no es susceptible de explicación a partir de una única causa. Distingo tres procesos diferentes. El primer proceso lo conforman las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que se crearon en Europa Central y del Este para reclamar una esfera pública autónoma no estatal desde la cual pudiera lucharse contra los regímenes socialistas estatales autoritarios. Fueron muy influyentes en el período de transición democrática que siguió a la caída de los regímenes socialistas. Un tipo similar de sociedad civil apareció en muchos países latinoamericanos durante el período de transición democrática posterior a la caída de las dictaduras militares que gobernaron desde mediados de la década de los sesenta o de los setenta hasta mediados de los noventa. Mientras que en Europa Central y del

Este las OSC desafiaron los regímenes económicos y políticos, en Latinoamérica las OSC cuestionaron el régimen político autoritario, pero no, por lo general, el modelo económico que se estaba estableciendo de manera paralela a la democracia, es decir, el neoliberalismo. Cuando se completaron las transiciones democráticas, la mayoría de estas OSC desaparecieron, convirtiéndose en partidos políticos o en sociedades de consultoría o de cabildeo, o se reconstruyeron a sí mismas para encajar en el tercer tipo de OSC que describiremos posteriormente.

El segundo proceso es el que se relaciona más de cerca con la crisis de la gobernabilidad y se manifiesta en OSC que no cuestionaron ni el régimen político (democracia liberal), ni el modelo económico (capitalismo neoliberal), sino que se vieron a sí mismas como organizaciones solidarias que intentaban satisfacer las necesidades humanas de las víctimas de la reestructuración económica, la desposesión, la discriminación, la degradación medioambiental, el estado de guerra, las violaciones masivas de derechos humanos y otros problemas similares. Son la gran masa del tercer sector o del campo social de las ONG. Se concentran principalmente en lo privado, no en lo público; en lo social, no en lo político; en lo micro, no en lo macro (democracia liberal, capitalismo neoliberal).

Finalmente, existe un tercer proceso detrás de la reaparición de la sociedad civil. Se da gracias a las OSC que luchan contra la globalización neoliberal, muchas de ellas con origen en los nuevos movimientos sociales, tanto en el Sur como en el Norte. Aunque muchas de esas organizaciones proporcionan servicios similares a las OSC del segundo tipo, enmarcan sus acciones en un concepto más amplio de activismo político. Cuestionan el modelo hegemónico de democracia y defienden la democracia participativa de base popular. Rechazan la idea de que no exista alternativa a la globalización neoliberal, se consideran anticapitalistas y defienden sistemas económicos alternativos, modelos alternativos de desarrollo o alternativas a la idea de desarrollo. Si bien la mayoría de estas organizaciones desempeñan su actividad cotidiana en lugares también concretos, establecen redes con otras organizaciones similares en otros lugares también y con organizaciones globales. Estos vínculos locales y globales y las redes de organizaciones son elementos constitutivos de una globalización contrahegemónica.

Por lo tanto, el panorama de las OSC es muy rico y diverso. Los diferentes procesos que explican el resurgir de las OSC en los años ochenta y noventa llevan a dos tipos de sociedad civil. La primera es una sociedad civil liberal, constituida por OSC de la primera clase descrita anteriormente. El segundo tipo es la sociedad civil contrahegemónica, subalterna, compuesta por movimientos sociales y OSC, que mantienen un equilibrio inestable entre lo macro y lo micro, lo público y lo privado, lo social y lo político, y prestan atención principalmente a las causas más profundas del sufrimiento humano, que desean reducir al mínimo posible. Están involucradas en la creación de esferas públicas subalternas no estatales en los niveles local, nacional y global.

Esta separación entre dos tipos importantes de sociedad civil explica la centralidad del principio de selección en la matriz de gobernanza. La sociedad civil que se elige es la sociedad civil liberal porque son únicamente sus organizaciones las que comparten los valores que están detrás de la coordinación y la asociación autorregulada. La solución de problemas y la cohesión social se consiguen mejor cuando la política o la ideología no interfieren con la construcción de los fines e intereses comunes. Sólo

concepciones pragmáticas, abiertas y fragmentarias de los intereses y beneficios pueden hacer inteligible el mercado, la institución más flexible e indeterminada de todas, y tener influencia en él, ayudando así a que los mercados prosperen sin impedimentos, a pesar de sus fallas extraordinariamente evidentes.

A la luz de esto, la gobernanza neoliberal efectúa lo que de De Angelis llama la «subversión de la idea de Polanyi» (2003: 23). Mientras que Polanyi defendía que la economía se encontraba inmersa en la sociedad, la matriz de la gobernanza parte de la premisa de la necesidad de incorporar la sociedad a la economía. Como se declara en el Pacto Global de Naciones Unidas: «La justificación es que cualquier compromiso con la ciudadanía empresarial debería comenzar con la incorporación dentro de la propia organización de los principios y valores universales, incluyéndolos en su visión estratégica de negocio, sus operaciones diarias y su cultura organizacional» (NU 2000: 3).

En otras palabras, los «valores universales» son buenos para los negocios y sobre esta premisa descansa el carácter voluntario del Pacto (véase el capítulo de Shamir en este volumen). No existe posibilidad de que esos valores o principios pongan en peligro la rentabilidad en la que se fundamenta el florecimiento de las organizaciones económicas, como ocurrió la primera vez que se impuso el pago de impuestos, por ejemplo. Porque era impuesta, la política pública fiscal fue la que determinó cuáles eran los negocios que podían sobrevivir dentro de un determinado régimen fiscal. En contraposición, en la matriz de gobernanza son los negocios los que seleccionan los valores y principios con los que pueden coexistir. Incluso cuando las empresas se comprometen a someterse a códigos de conducta mínimos al verse presionados por los activistas que emprenden campañas de publicidad negativas contra ellas, lo hacen apoyándose en cálculos económicos (más que sociales).

A la luz de ello, sugeriría que la gobernanza es una forma de derecho y gobierno genéticamente modificada que pretende inmunizarse frente a dos peligrosas plagas: a las presiones desde abajo, potencialmente caóticas, y a los cambios no predecibles en las reglas del juego de la acumulación de capital que pueda introducirse por el Estado o por la legislación interestatal.

### *2.2.3. Las luchas sociales dentro del marco de la gobernanza*

La relación histórica entre democracia y capitalismo no es lineal, ya sea únicamente porque en los últimos doscientos años han existido distintos modelos de democracia (Macpherson 1966, 1977; Held 1987) y distintos modelos de capitalismo (Boyer 1986; Boyer y Drache 1996; Santos 2001). A lo largo del siglo xx, la tensión entre democracia y capitalismo en el Norte Global se concentró en torno al problema de la redistribución social. Fue uno de los problemas cruciales que llevaron a la crisis de legitimidad de los años setenta. La conversión de la crisis de legitimidad en una crisis de gobernabilidad fue la respuesta capitalista frente a las presiones por conseguir una redistribución social más amplia y profunda. El neoliberalismo neutralizó o debilitó fuertemente los derechos económicos y sociales y el Estado de bienestar, que eran los mecanismos democráticos para la redistribución social. La democracia, privada de su potencial redistributivo, terminó siendo totalmente compatible con el capitalismo, hasta tal punto que se

convirtieron en conceptos gemelos que presidieron el nuevo modelo global de cuestiones políticas y sociales, y se impusieron en todo el mundo a través de la globalización neoliberal, las políticas de ajuste estructural y, últimamente, también mediante una estrategia militar neocolonial.

Treinta años después, la cuestión de la redistribución es más grave que nunca. Las tasas de explotación han alcanzado tales niveles en algunos sectores de la producción y en algunas regiones del mundo que, junto con los mecanismos usados para obtenerlas, sugieren que hemos entrado en un nuevo periodo de acumulación primitiva de capital. Lo que es más, las poblaciones no explotadas o no explotables están en una situación más dramática puesto que las condiciones para la reproducción de sus medios de vida se han deteriorado a consecuencia de la reestructuración económica y la degradación medioambiental. Han sido declaradas poblaciones desechables. Finalmente, la receta de la tríada de privatización, penetración progresiva del mercado en lo social y liberalización ha erosionado los bienes comunes que proporcionaba el Estado y los ha transformado en una nueva generación de bienes de consumo intercambiables. Emerge así una nueva forma de gobierno indirecto, en la cual los actores económicos poderosos detentan un enorme poder de control sobre los recursos vitales esenciales para las personas, sin estar sometidos a ningún tipo de responsabilidad ante la sociedad, y sin importarles si esos recursos vitales son el agua, la energía, las semillas, la seguridad o la salud.

La redistribución social es el problema más serio que debemos confrontar a comienzos del siglo XXI. Pero no es el único. Desde los años ochenta, a la cuestión de la redistribución social se le une la cuestión del reconocimiento de la diferencia. Hoy vivimos en sociedades enormemente desiguales, pero la igualdad no es el único valor que celebramos. También celebramos la diferencia —la diferencia en igualdad de condiciones—, una aspiración que no estaba presente en absoluto en la concepción de la crisis de legitimidad durante los años setenta.

Por consiguiente, la prueba última para la gobernanza es el grado en el cual puede abordar los problemas de la redistribución social y del reconocimiento de la diferencia. A la luz de lo dicho anteriormente, no veo que la matriz de gobernanza tenga ningún potencial para conseguir una redistribución social significativa. La gobernanza puede manejar mejor la cuestión del reconocimiento de la diferencia que la cuestión de la redistribución social, pero incluso ahí afloran sus limitaciones estructurales.

Ello no significa que los acuerdos de gobernanza no produzcan algunos beneficios para los grupos más desfavorecidos dentro del círculo de la asociación entre actores sociales del que hemos hablado. Esos beneficios pueden incluso extenderse a los excluidos. Pero ello no implica ningún potencial para la participación popular o la redistribución social como un derecho, propiamente hablando. En otras palabras, que algo produzca beneficios no significa que sea emancipatorio sin más. Si crece exponencialmente la población de aquellos que carecen de vivienda, es bueno que los propietarios de viviendas les permitan refugiarse en los portales de sus casas. Es mejor que nada. Pero debido a su carácter voluntario, la redistribución ocurre gracias a la lógica de la filantropía. Es decir, no ocurre de manera que proporcione mayores derechos, que reconozca el derecho a recibir beneficios y el derecho a reclamar participativa y autónomamente la efectividad de los derechos económicos.

Puede defenderse que, bajo ciertas circunstancias, el carácter voluntario del cumplimiento es más virtual que real, dadas las presiones ejercidas sobre el círculo de gobernanza, muchas veces desde fuera. En este caso, pueden estar actuando distintos procesos legales a un mismo tiempo y hay que distinguirlos. Con el propósito de ilustrar lo que quiero decir, me referiré brevemente a dos ejemplos de presiones externas realizadas por el Estado. Tomo el primer ejemplo del estudio de César Rodríguez Garavito (2005) sobre el funcionamiento de los códigos de conducta en las maquilas\* de Guatemala. En el proceso de negociación del Acuerdo de Libre Comercio de América Central (ALCAC), el Estado guatemalteco fue presionado por el Gobierno de Estados Unidos para que fuera más activo en la represión de las violaciones de los derechos humanos en el lugar de trabajo. Al arriesgarse a ser excluido del ALCAC, el Estado guatemalteco presionó, a su vez, a la marca de ropa (Liz Clairborne) y a su fábrica suministradora para que respetaran el código de conducta de la marca, lo que eventualmente permitió la sindicalización de los trabajadores de la fábrica. En el segundo caso, que analiza Heinz Klug en su capítulo de este volumen, el Estado sudafricano, presionado por un fuerte movimiento social que reclamaba el suministro de medicinas antirretrovirales gratis o baratas para los pacientes del VIH/sida, presionó exitosamente a las compañías farmacéuticas para que retirasen de los tribunales la demanda que habían presentado ante ellos. Con esa demanda querían impedir el licenciamiento obligatorio y la producción de genéricos y que se mantuvieran los precios de los productos farmacéuticos patentados.

Es importante observar que en ambos casos el Estado, que se había retirado voluntariamente de la regulación social, interviene en teoría desde fuera, si no formalmente, al menos informalmente, y usa su prerrogativa soberana con el propósito de presionar al círculo de la gobernanza y obtener un determinado resultado que se considera políticamente importante. Pero mientras que en el caso de Guatemala el Estado interviene a consecuencia de la presión sufrida desde arriba y los trabajadores beneficiados no participan en la deliberación sobre los beneficios que van a recibir, en el caso sudafricano el Estado sufre la presión desde abajo y cede frente a la presión de un movimiento social. De hecho, el Estado une fuerzas con el movimiento social para ese propósito particular. En el primer caso, si se les retiran los beneficios a los trabajadores, carecerán del poder necesario para volver a reclamarlos y regresarán a la condición que tenían antes de iniciar la lucha. En el segundo caso, la acción estatal le otorga poder al movimiento social, al aumentar su influencia como fuerza de oposición social en un caso particular y posiblemente para otros casos futuros, y eventualmente incluso en contra del mismo Estado. En resumen, estos dos casos demuestran que el Estado es la estructura presente-ausente de la matriz de la gobernanza, un hecho que se revela mejor en condiciones de fuerte presión sobre las instituciones. Ello significa que la matriz de la gobernanza opera dentro de la «autoexclusión» del Estado. Los casos muestran también, sin perjuicio de las condiciones desfavorables del presente, que la lucha efectiva por el derecho a la redistribución social —por el derecho a tener derechos, en la formulación de Arendt (1968: 177)— puede tener algún éxito no debido a la gobernanza, sino a pesar de la misma.

---

\* Véase nota del traductor en p. 7.

Antes de dar por terminado el examen de la matriz de la gobernanza, es importante destacar que, mientras que cuestiono la autodescripción de la gobernanza como una «forma política que trasciende el Estado», no es mi propósito defender una vuelta a las viejas formas de regulación centradas en el Estado, que en cualquier caso estuvieron siempre relativamente poco desarrolladas en los Estados Unidos, por poner un ejemplo (al menos cuando las comparamos con las formas europeas de regulación). Mi propósito es, más bien, proponer una nueva forma de regulación que, sin prescindir de la energía de la sociedad civil (tanto en sus formas liberales como contrahegemónicas), atribuya al Estado nacional o a las instituciones políticas democráticas supranacionales el papel estratégico de definir como problemas políticos las desigualdades de poder dentro del círculo de gobernanza y para que, siendo así, esos problemas se traten en términos políticos. A este tipo de legalidad y gobernanza dirijo mi atención ahora.

#### 2.2.4. *¿Hay otros relatos sobre la gobernanza?*

En esta sección me he ocupado hasta ahora de la gobernanza neoliberal, que pareciera ser «el único lugar de reunión en toda la ciudad». Pero no lo es. Como ya he defendido, la globalización neoliberal, aunque sigue siendo la forma dominante de globalización, se ha enfrentado en los últimos años a una forma alternativa: la globalización contrahegemónica. En los últimos diez años, y más claramente desde las protestas de Seattle en la reunión de la OMC de 1999, ha surgido otra forma de globalización a través de los movimientos sociales y de las organizaciones de la sociedad civil que despliegan una lucha global contra todas las formas de opresión ocasionadas o intensificadas por la globalización neoliberal, y lo pueden hacer gracias a sus vínculos simultáneamente locales y globales. En la siguiente sección, desarrollaré las condiciones políticas necesarias para la aparición de una legalidad cosmopolita subalterna, tal y como la que muestran las prácticas de los movimientos sociales y de las ONG que se reúnen en el FSM. Argumento que en el seno de esta globalización contrahegemónica alternativa se está generando otra matriz de la gobernanza, de una gobernanza contrahegemónica e insurgente, que requiere la articulación y la coordinación de una inmensa variedad de movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil con el propósito de combinar estrategias y tácticas, definir programas políticos y planear y llevar a cabo acciones colectivas.

Sorprendentemente, las principales características de la matriz de la gobernanza neoliberal también están presentes en la matriz de la gobernanza subversiva: participación voluntaria, horizontalidad, autonomía, coordinación, asociación, autorregulación, etc. Distintas trayectorias históricas han conducido a esta asombrosa convergencia. Por el lado de la gobernanza neoliberal, el impulso conductor ha sido el rechazo al centralismo y a la coerción del Estado y la formulación de un nuevo modelo de regulación social basado en los intereses y la participación voluntaria de los interesados. Por el lado de la gobernanza contrahegemónica, como se muestra en la siguiente sección, los impulsos generadores han sido, por una parte, el rechazo a los partidos políticos de los trabajadores y a los sindicatos obreros como agentes históricos privilegiados y como modos de organización de la transformación social progresista; y, por otra, la formulación



de un nuevo modelo de emancipación social basado en el reconocimiento de una pluralidad de agentes emancipatorios y de fines sociales transformadores.

Es todavía más sorprendente el hecho de que la gobernanza contrahegemónica se enfrenta a algunos de los retos y dilemas a los que se enfrenta la gobernanza neoliberal. Por ejemplo, en ambos casos puede observarse en acción un principio de selectividad. En el caso de la gobernanza contrahegemónica, los grupos sociales más excluidos, aquellos que probablemente se beneficiarían más del éxito de la lucha exitosa contra la globalización neoliberal, no participan y es improbable que vean considerados sus intereses y aspiraciones. La utopía negativa que agrega a todos los movimientos y ONG, y que consiste en rechazar la idea de que no hay alternativa al desorden capitalista global de hoy en día, coexiste con intereses, estrategias y programas políticos diferentes que dividen a esas organizaciones y que incluso son contradictorios entre sí. La lucha por expandir el círculo de la gobernanza contrahegemónica continúa, y algunos de los movimientos y ONG que participan en ella son los mismos que luchan por la ampliación del círculo de la gobernanza neoliberal.

¿Se producirá alguna vez una síntesis dialéctica entre la gobernanza neoliberal y la gobernanza contrahegemónica dentro de la gobernanza global? Como definiendo luego, es muy improbable que ocurra. ¿Se influenciarán mutuamente? Es posible. De hecho, ya se están influenciando, como deja claro el examen del FSM en la siguiente sección.

### **2.3. El FSM como legalidad y política cosmopolitas subalternas del sur global**

#### *2.3.1. El FSM como legalidad y política cosmopolitas subalternas*

El FSM representa una de las manifestaciones sociales con mayores posibilidades de perdurar dentro de la sociedad civil global subalterna y contrahegemónica que está apareciendo en nuestros días. En su definición más amplia, el FSM es un conjunto de iniciativas transnacionales que busca el intercambio de ideas y experiencias entre los movimientos sociales y las ONG que organizan luchas sociales globales, nacionales o locales dirigidas contra todas las formas de opresión causadas o facilitadas por la globalización neoliberal (conforme a la Carta de Principios de Porto Alegre).

En la práctica, el FSM es un conjunto de foros (globales, de temática regional y locales) que se organizan respetando la Carta de Principios del FSM. El FSM no consiste sólo en las cinco reuniones que se han celebrado en Porto Alegre (Brasil; años 2001, 2002, 2003 y 2005) y en Bombay (India; año 2004). También comprendería otros foros que se han reunido paralelamente al FSM, como pudieran ser las distintas ediciones de los foros temáticos (como el Foro de Autoridades Locales, el Foro Mundial Parlamentario, el Foro Mundial de la Educación, el Foro Mundial de Jueces, el Foro de los Sindicatos mundiales, el Foro Mundial del Agua, el Foro Mundial de la Juventud o el Foro de la Diversidad Sexual). También incluiría todos los foros que han tenido lugar a iniciativa suya en los últimos años. Esos foros nacionales, regionales y temáticos son demasiado numerosos para enumerarlos todos aquí. Entre los foros regionales se han celebrado varias ediciones del

Foro Panamazónico, del Foro Social Europeo, del Foro Social Africano y del Foro Social de las Américas. Entre los foros temáticos, debe mencionarse especialmente el primer foro temático, celebrado en Argentina en septiembre de 2002, bajo el nombre de Foro sobre la Crisis del Neoliberalismo y los Desafíos para el Movimiento Global, y también el Foro sobre Democracia, Derechos Humanos, Tierras y Comercio de Medicamentos celebrado en Cartagena (Colombia) en junio de 2003. También deben incluirse dentro del FSM las reuniones nacionales e internacionales de movimientos y organizaciones que preparan los mencionados foros. Finalmente, aunque la Carta de Principios impide que el FSM organice acciones colectivas en nombre propio, las acciones globales y regionales realizadas por las redes de movimientos y organizaciones que son parte del FSM deben considerarse como parte del proceso del FSM en la medida en que se comprometan a cumplir con la Carta de Principios. Por ejemplo, las acciones realizadas de común acuerdo por la Red Global de Movimientos Sociales, que se reúne paralelamente al FSM, son parte del proceso del FSM. En la reunión que se celebró durante el tercer FSM, se adoptó la decisión de convocar una marcha global contra la guerra y por la paz el 15 de febrero de 2003. Lo mismo ocurrió durante el cuarto FSM; esta vez, la fecha establecida para la manifestación fue el 20 de marzo de 2004, el primer aniversario de la invasión de Irak. Aunque estas acciones colectivas no se celebran formalmente en nombre del FSM, deben considerarse como parte del proceso del FSM.<sup>4</sup>

El FSM es un nuevo fenómeno político. No es un evento, ni una mera sucesión de eventos, aunque el FSM hace todo lo posible por darle visibilidad a las reuniones formales que promueve. No es una conferencia académica, aunque convergen en él las contribuciones de muchos académicos. No es un partido o una internacional de partidos políticos, aunque militantes y activistas de muchos partidos de todo el mundo participen en él. No es una ONG, ni una confederación de ONG, aunque su concepción y organización deban mucho a estas organizaciones. No es un movimiento social, aunque muchos de los participantes lo denominan el movimiento de los movimientos. Aunque se presente como un agente del cambio social, el FSM rechaza el concepto de agente histórico privilegiado, es decir, no le confiere ninguna prioridad a ningún actor social específico en el proceso de cambio social. No sostiene ninguna ideología claramente definida al declarar qué es lo que rechaza o defiende.

Las luchas sociales que encuentran expresión en el FSM no encajan adecuadamente en los caminos para el cambio social sancionados por la modernidad occidental, que serían la reforma y la revolución. Aparte del consenso acerca de la no violencia, sus modos de lucha son extremadamente diversos y aparecen distribuidos en un continuo que iría del extremo de la legalidad y la institucionalidad al extremo contrario de la acción directa y la insurgencia. Incluso el concepto de no violencia está abierto a interpretaciones muy divergentes. Finalmente, el FSM no se estructura siguiendo ninguno de los modelos de organización política moderna, sea

---

4. La inclusión de estas acciones en el proceso del FSM no careció de polémica. El Consejo Internacional del FSM incluye organizaciones cuyos representantes niegan cualquier relación orgánica entre el FSM y las acciones decididas por la Red Global de Movimientos Sociales, o por cualquier otra red de movimientos y organizaciones. Según ellos, la inclusividad y la generalidad del FSM sólo puede preservarse si no puede asignarse ninguna acción específica al FSM como organización.

el centralismo democrático, sea la democracia representativa, sea la democracia participativa. Nadie lo representa, ni puede hablar en su nombre y mucho menos adoptar decisiones por él, aunque el FSM se ve a sí mismo como un foro que facilita las decisiones de los movimientos y organizaciones que participan en el mismo.<sup>5</sup>

En las páginas que siguen, primero determino cuál es la novedad política que representa el FSM. A continuación, procedo a analizar los problemas y tensiones que origina esta novedad, especialmente con respecto a la estrategia y a la acción políticas, y a la acción institucional y el derecho.

### 2.3.2. *La novedad política del FSM*

Las innovaciones políticas del FSM se pueden formular de la manera que sigue.

#### 2.3.2.1. *Una nueva utopía crítica*

El FSM trae consigo la reaparición de una utopía crítica, es decir, la crítica radical a la realidad cotidiana actual y la aspiración a una sociedad mejor. Ha surgido como una alternativa frente a la dominación de la utopía conservadora del neoliberalismo, es decir, a la creencia utópica en el mercado no regulado como la fuente de bienestar económico y social y como estándar con el cual deben valorarse (o más bien, descartarse) todas las otras alternativas. El neoliberalismo, como todas las utopías conservadoras, se distingue asimismo de las utopías críticas por el hecho de que se identifica con la realidad que ya está presente en la vida ordinaria, de manera que su dimensión utópica es la radicalización o el cumplimiento completo de aquello que ya existe (Hinkelammert 2002: 278).

La dimensión utópica del FSM consiste en afirmar la posibilidad de una globalización contrahegemónica. De esta forma, la utopía del FSM se afirma a sí misma más en términos negativos (por la definición de aquello que critica) que en términos positivos (por la definición de aquello a lo que aspira). Como la primera de las utopías críticas en el siglo XXI, el FSM pretende romper con la tradición de utopías críticas de la modernidad occidental, muchas de las cuales se transformaron en utopías conservadoras. La inclusividad de la dimensión utópica que defiende el FSM se enraiza en su intento por escapar de esa perversión. Para el FSM, la reivindicación de alternativas es plural. La reafirmación de esas alternativas va de la mano de la afirmación de que hay alternativas a las alternativas.

Sin embargo, la utopía del FSM es radicalmente democrática. La principal razón de la cohesión interna del FSM es que su finalidad es impulsar los procesos de intercambio entre los movimientos sociales (en lugar de hacer una valoración de sus programas políticos). Eso le ayuda a maximizar aquello que une y a minimizar lo que divide. Este diseño utópico, que es claro en la Carta de Principios del FSM, está dirigido a promover los consensos por encima de las divisiones ideológicas y políticas entre los movimientos y organizaciones participantes.

---

5. Para una mejor comprensión del carácter y los fines políticos del FSM, véase Sen, Anand, Escobar y Waterman (2004). Véase también la Carta de Principios (<http://www.forumsocialmundial.org.br>).

### *2.3.2.2. Una concepción muy amplia del poder y la opresión*

La globalización neoliberal no se limita a someter cada vez más interacciones al mercado o a elevar la tasa de explotación de los trabajadores, transformando la fuerza de trabajo en un recurso global al mismo tiempo que impide la aparición de un mercado laboral global. La globalización neoliberal nos ha mostrado cómo la explotación se vincula con muchas otras formas de opresión que afectan a las mujeres, las minorías étnicas, los pueblos indígenas, los campesinos, los desempleados, los trabajadores del sector informal, los inmigrantes legales e ilegales, las clases inferiores marginadas en guetos, los gays, las lesbianas, los niños y los jóvenes. Todas esas expresiones de poder opresor crean exclusión. No se puede asignar a cualquiera de esas manifestaciones, en abstracto, o a las prácticas que se oponen a las mismas ninguna posición privilegiada con respecto a la reivindicación de que «otro mundo es posible». Las prioridades políticas son siempre particulares y coyunturales. Dependen de las condiciones concretas de cada país en un momento histórico dado. Para responder a esas condiciones y sus variaciones, los movimientos y organizaciones deben darle prioridad a la creación de relaciones entre ellos. Eso es lo que en última instancia explica la novedad organizacional del FSM, que no tiene líderes, rechaza las jerarquías y pone énfasis en las redes de activismo que Internet hace posible.<sup>6</sup>

### *2.3.2.3. La importancia equivalente de los principios de igualdad y el reconocimiento de la diferencia*

Vivimos en sociedades que son obscenamente desiguales y, aun así, la igualdad sigue sin aparecer como ideal emancipatorio. La igualdad, entendida como la equivalencia entre aquellos iguales, terminó excluyendo aquello que es diferente. A partir de esa constatación, se construyen los fundamentos de las innovaciones políticas y organizativas ya mencionadas, y también de la elección del FSM a favor de la democracia participativa como principio gobernante de la emancipación social, en detrimento de modelos cerrados como el del socialismo estatal.

### *2.3.2.4. Privilegiar la rebelión y la inconformidad en detrimento de la revolución*

No hay una teoría única que guíe estratégicamente a los movimientos sociales, porque la finalidad no es tanto tomarse el poder, sino cambiar muchas de las características del poder tal y como se presenta en las instituciones y la sociedad. Lo que es más, incluso entre aquellos que ven en la toma del poder una prioridad, hay una división de estrategias. Algunos dentro del FSM prefieren rupturas drásticas que hagan surgir un nuevo orden (revolución), mientras que otros prefieren cambios graduales mediante la participación y el diálogo con el adversario (reforma). En este nivel, la novedad consiste en la celebración de la diversidad y el pluralismo, del experimentalismo y también de la democracia radical.

---

6. Sobre este tema, véase Waterman (2003a, 2003b) y Escobar (2003).

### 2.3.3. *El problema de la estrategia y la acción política*

Debido a sus innovaciones políticas, la utopía del FSM es difícil de traducir en una planificación estratégica y en una acción política concretas. La tarea se ve marcada por la trayectoria histórica de la izquierda política a lo largo del siglo XX. La realidad de las divergencias es a menudo fantasmagórica y en la práctica los desacuerdos acerca de las opciones políticas concretas se combinan con los desacuerdos acerca de los códigos y lenguajes a través de los cuales deben expresarse esas opciones.

Hasta ahora, el FSM ha conseguido sobreponerse a los desacuerdos políticos. Al contrario de lo que ocurrió con el pensamiento y la práctica de la izquierda en la modernidad capitalista occidental, el FSM crea un estilo y una atmósfera de inclusión y de respeto por los desacuerdos que hace muy difícil que las distintas facciones políticas se excluyan por sí mismas desde el principio con el argumento de que están siendo excluidas por el FSM. Una contribución decisiva para ello fue establecer en la Carta de Principios del FSM un programa «minimalista», consistente en la afirmación enfática del respeto por la diversidad; el acceso apenas condicionado al FSM (sólo los movimientos o grupos que defienden la violencia están excluidos); la falta de votaciones o deliberaciones en el Foro como tales; y la ausencia de cualquier órgano representativo que pueda hablar en nombre del Foro.

Todo ello contribuyó a hacer que el poder de atracción del FSM fuera más grande que su capacidad de producir rechazo. Incluso los movimientos que son más críticos con el FSM, como los anarquistas, no se han ausentado. Definitivamente, hay algo nuevo en el ambiente, algo que es lo suficientemente caótico, intrincado, ambiguo e indefinido como para merecer el beneficio de la duda o para que sea manipulable. Pocos querrían perder el tren, especialmente en un momento de la historia en el que el tren se ha detenido. Por todas estas razones, el deseo de destacar lo que tienen en común los movimientos y organizaciones ha prevalecido por encima del deseo de acentuar aquello que los separa. Las manifestaciones de tensiones o desavenencias han sido relativamente tenues y, sobre todo, no han producido exclusiones recíprocas. Queda por ver cuánto tiempo durará este deseo por la convergencia y este caótico compartir de diferencias.

Ninguna de las rupturas descritas ni la manera en que los movimientos establecen sus relaciones con ellas tiene una distribución casual dentro del FSM. Por el contrario, reflejan una metarruptura entre las culturas occidentales y no occidentales. Hasta cierto punto, estas metarrupturas también existen entre el Norte y el Sur. Por ello, dada la fuerte presencia de movimientos y organizaciones del Atlántico Norte y de la Latinoamérica blanca, no es sorprendente que las rupturas más destacadas reflejen la cultura política y la trayectoria histórica de la izquierda de esa parte del mundo. Ello significa que muchos movimientos y organizaciones de África, Asia, la América indígena y negra, y la Europa de los inmigrantes no se reconocen a sí mismos en esas rupturas. También significa que las rupturas alternativas que estos movimientos y organizaciones desearían hacer explícitas están tal vez ocultas o son minimizadas por aquellas prevalecientes.

Teniendo presente esta carencia, examinemos brevemente las principales expresiones de esas rupturas. Consideradas en conjunto, representan el horizonte

dentro del cual se despliegan las posibilidades y las limitaciones de la legalidad cosmopolita subalterna.

### 2.3.3.1. *Reforma o revolución*

Esta ruptura lleva consigo el peso de la tradición de la izquierda occidental. Es la ruptura entre aquellos que piensan que otro mundo es posible a través de reformas jurídicas, de los mecanismos de la democracia representativa y de la transformación gradual del mundo injusto en el cual vivimos, y aquellos que creen que el mundo que habitamos es fundamentalmente un mundo capitalista que nunca tolerará reformas que lo cuestionen y que, por lo tanto, debe ser derribado y reemplazado por un mundo socialista. También se considera como una ruptura entre moderados y radicales. En cualquiera de los lados puede observarse una gran variedad de posiciones. Por ejemplo, entre los revolucionarios existe una clara ruptura entre aquéllos de la vieja izquierda que aspiran a un tipo de socialismo estatal, los anarquistas radicalmente contrarios al Estado y algunos representantes de la nueva izquierda que son bastante ambivalentes acerca del papel del Estado en una sociedad socialista. Aunque son una proporción muy pequeña del FSM, los anarquistas se encuentran entre los críticos más feroces del reformismo, que dicen que predomina dentro del liderazgo en el FSM.

Esta ruptura se refleja, aunque no linealmente, en cuáles son las opciones estratégicas y para la acción jurídica y política a las que se recurre. En lo que se refiere a la acción jurídica, los reformistas están más dispuestos a incluir la movilización legal y judicial en sus luchas políticas, siempre y cuando la movilización política defina la estructura de la movilización legal y no lo contrario. En contraste, los revolucionarios sospechan profundamente del derecho, incluso del derecho informal construido desde abajo, o de los derechos humanos internacionales. En su opinión, existe una profunda ruptura (estratégica, pero también ideológica) entre la movilización política y la movilización legal que hace que la compatibilidad entre ambas sea virtualmente imposible. La acción legal tiende: a individualizar el conflicto; a darle prioridad al conocimiento profesional jurídico y ralentizar con ello el ritmo de la lucha del movimiento social; a inflar algunos de los pequeños logros reversibles y hacerlos ver como victorias importantes irreversibles. En resumen, la acción legal suele tener un efecto desmovilizador. Con respecto a las opciones políticas más específicas, una de las más destacadas es la elección estratégica entre, o bien reformar las instituciones de la globalización neoliberal (la OMC y las instituciones financieras internacionales) y participar en ellas, o bien combatirlas y pelear por su supresión o reemplazo.

Lo que es nuevo acerca del FSM como entidad política es que la mayoría de los movimientos y organizaciones que participan en él no se reconocen a sí mismos en estas rupturas y se niegan a tomar parte en ellas. Existe una gran resistencia en el FSM a asumir una posición rígida e incluso una resistencia todavía mayor a que se le etiquete conforme a las ortodoxias clasificatorias del pasado. La mayoría de los movimientos y organizaciones han tenido experiencias políticas en las cuales los momentos de enfrentamiento se alternan o combinan con un mayor diálogo y más participación; en las cuales las visiones de largo plazo del cambio social cohabitan con las posibilidades prácticas de la coyuntura política y social en la

cual tiene lugar esas luchas; en las cuales las denuncias radicales del capitalismo no impiden canalizar energía hacia los pequeños cambios cuando los grandes cambios no son posibles; en las cuales recurrir a los tribunales se considera a veces útil y a veces perjudicial.

Sobre todo, para todos los movimientos y las organizaciones la ruptura entre reforma y revolución es etnocéntrica, gira en torno a la mentalidad occidental o del Norte, y es más útil para la comprensión del pasado de la izquierda que para su futuro. De hecho, es precisamente por esas mismas razones que muchos movimientos y organizaciones sociales no se reconocen a sí mismos en la dicotomía entre izquierda y derecha.

Precisamente porque para muchos movimientos y organizaciones la prioridad no es hacerse con el poder, sino más bien cambiar las relaciones de poder presentes en las muchas caras de la opresión, los empeños políticos, por muy radicales que sean, deben ocurrir aquí y ahora, en la sociedad en la que vivimos. El concepto de Gramsci (1971) de hegemonía es útil para comprender la acción política de los movimientos. Lo que es necesario es crear visiones alternativas, contrahegemónicas, capaces de apoyar las prácticas diarias y las afinidades sociales de los ciudadanos y los grupos sociales. El trabajo de liderazgo de los movimientos es obviamente importante, pero no se concibe como el trabajo de una vanguardia ilustrada que va abriendo el camino a unas masas que siempre serían víctimas de la mistificación y de la falsa conciencia. Por el contrario, como ha sugerido el subcomandante Marcos, el FSM contempla el liderazgo como un «caminar con aquellos que van más despacio». No es una cuestión de elegir entre revolución o reforma. Para algunos, es una cuestión de rebelión y transgresión; para otros, se trata de la revolución en un sentido no leninista, acerca de un cambio de civilización que debe ocurrir tras un largo periodo de tiempo.

#### 2.3.3.2. *Socialismo o emancipación social*

Esta ruptura se relaciona con la anterior, pero no hay una superposición perfecta entre las dos. Con independencia de la posición que se mantenga frente a la ruptura anterior o a la negativa a sostener una posición concreta con respecto a ellas los movimientos y las organizaciones tienen divergencias en cuanto a la definición política del otro mundo posible. Para algunos, el término «socialismo» todavía sigue siendo una designación adecuada, sin importar que las concepciones del socialismo puedan ser numerosas y diversas. Para la mayoría, sin embargo, el socialismo lleva en sí mismo la idea de un modelo cerrado de sociedad futura y debe, por lo tanto, rechazarse. Prefieren otras designaciones menos cargadas políticamente, que inspiren la apertura y la búsqueda constante de alternativas, como, por ejemplo, la idea de emancipación social como una aspiración a una sociedad en la cual las diferentes relaciones de poder se reemplacen por relaciones de autoridad compartida. Ésta es una definición incluyente, que se concentra más en los procesos que en los resultados a los que debe conducir el cambio social. Aquellos que enmarcan sus luchas en términos de emancipación social tienden a tener una visión más positiva de la legalidad cosmopolita subalterna, que se construye a partir del registro histórico de las luchas jurídicas y judiciales exitosas que se han convertido en hitos de la emancipación social.

Pero muchos movimientos del Sur piensan que no es necesario tener etiquetas que califiquen los fines de las luchas. Al adquirir una vida propia y producir resultados perversos, las etiquetas tienen el riesgo de despojar de algo a las prácticas en las que se originan. De hecho, según algunos el concepto de socialismo es etnocéntrico, típicamente occidental y propio del Norte, mientras que el concepto de emancipación es presa igualmente del prejuicio occidental favorable al universalismo. Por lo tanto, muchos no se reconocen en ninguno de los términos de esta dicotomía y recelan a la hora de proponer alternativas.

### 2.3.3.3. *El Estado como enemigo o como aliado potencial*

También ésta es una ruptura en la cual pueden verse reflejados más fácilmente los movimientos del Norte que los movimientos del Sur. Por un lado, están aquellos que piensan que el Estado, aunque fue un importante espacio de lucha en el pasado, se ha hecho transnacional durante los últimos veinticinco años y se ha convertido en un agente de la globalización neoliberal. El Estado se habría convertido en algo irrelevante, o sería lo que siempre ha sido: la expresión de los intereses generales del capitalismo. El blanco privilegiado de las luchas contrahegemónicas debe ser, por lo tanto, el Estado o, como mínimo, tales luchas deben realizarse con total autonomía frente al Estado. Por otro lado, están aquellos que piensan que el Estado es una relación social y, como tal, es contradictorio y continúa siendo un importante espacio de lucha. La globalización neoliberal no le quitó al Estado su centralidad sino que, en lugar de ello, lo reorientó para que fuera más útil a los intereses del capital global. La desregulación es una regulación social como cualquier otra y es, por consiguiente, el campo político en el que debe actuarse si se dan las condiciones para hacerlo.

La mayoría de los movimientos, hasta aquellos que reconocen la existencia de una ruptura en este punto, se niegan a asumir una posición rígida y de principio acerca de esta cuestión. Sus experiencias de lucha demuestran que el Estado, aunque a veces es el enemigo, también puede ser en ocasiones un aliado precioso en la lucha contra las imposiciones transnacionales. En estas circunstancias, la posición que se privilegia dentro del FSM es, nuevamente, el pragmatismo. Si en algunas situaciones lo adecuado es la confrontación, en otras es conveniente la colaboración. Y aun en otras situaciones lo apropiado es una combinación de ambas cosas. En el FSM, lo que se destaca en los debates sobre esta cuestión es que, en cada momento o en cada lucha, el movimiento u organización en cuestión debe ser claro y transparente acerca de las razones por las cuales adopta una opción concreta, con el propósito de salvaguardar la autonomía de la acción.

Aquí también la ruptura se agranda con respecto a las formas en las cuales la movilización puede o no puede ser parte de las luchas contrahegemónicas. La posición pragmática frente al Estado tiende a ir acompañada de una visión más positiva acerca del potencial progresista de la acción legal y judicial. Aunque nunca considera al Estado como un aliado incondicional, esta posición se encuentra abierta a la posibilidad de que en casos específicos pueda ser beneficiosa la institucionalización de aquellos acuerdos donde exista una convergencia de la acción estatal con la de los movimientos contrahegemónicos.



#### 2.3.3.4. *Luchas nacionales o globales*

Ésta es la ruptura que tiene una distribución más pareja entre los movimientos y organizaciones que constiyuyen el FSM. Por un lado, están los movimientos que, aunque participan en el FSM, creen que este último no es más que un lugar de encuentro y un evento cultural, puesto que las luchas que son verdaderamente importantes para el bienestar de las poblaciones marginadas se dan a nivel nacional, ya contra el Estado, ya contra la sociedad civil nacional dominante. Por ejemplo, según un informe sobre el FSM preparado por el Movimiento para la Democracia Nacional en las Filipinas, que privilegia el nivel nacional:

El FSM todavía flota por encima de todo, observando e intentando cosas, pero sigue siendo incapaz de solucionar aún las condiciones actuales de pobreza y de falta de poder ocasionadas por la globalización imperialista en muchos países. A menos que el FSM encuentre formas más definitivas de traducir o de trascender su «globalidad» en intervenciones más prácticas que solucionen aquellas condiciones, podría terminar convirtiéndose en un foro gigante, pero vacío, y más en un asunto cultural que cualquier otra cosa [...] Las luchas nacionales contra la globalización son el puerto desde el que debe partir cualquier iniciativa antiglobalización en la esfera internacional, y así debe ser [Gobrin-Morante 2002: 19].

Por otro lado, están los movimientos que piensan que el Estado se ha hecho transnacional en nuestros días y que, en consecuencia, no es ya el centro privilegiado de la decisión política. Este desplazamiento del Estado también ocasiona que la sociedad civil, que se halla sometida en nuestros días a muchos de los mismos procesos de globalización cultural y social, no sea central en la decisión política. Lo que es más, en algunas situaciones, el objeto de la lucha (sea una decisión de la OMC, sea una política del Banco Mundial o sea la decisión de una empresa multinacional de explorar un territorio indígena en busca de petróleo) está fuera del espacio nacional e involucra simultáneamente a varios países. Es por ello que el nivel o escala de la lucha, desde este punto de vista, debe ser cada vez más global. La acción simultánea en distintas escalas subraya la relevancia del FSM.

Según la gran mayoría de los movimientos, nuevamente esta ruptura no le hace justicia a las necesidades específicas de las luchas concretas. Lo que es nuevo acerca de las sociedades contemporáneas es que los niveles de socialización (lo local, lo nacional y lo global) se interconectan cada día más. En el pueblo más remoto del Amazonas o de la India se sienten con claridad los efectos de la globalización hegemónica y las formas en las cuales el Estado nacional se relaciona con ella. Ello también se aplica a las luchas contrahegemónicas. Para los movimientos que participan en el FSM, aunque toda lucha política y social privilegia una escala particular de actuación, su éxito reside en combinar las distintas escalas. La decisión acerca de qué escala privilegiar es una decisión política que debe hacerse caso por caso.

El impacto de esta ruptura en la política de la legalidad se refleja en el peso relativo que se le da al derecho internacional, a los derechos humanos internacionales y al activismo legal transnacional para estructurar las acciones políticas. Cuando quiera que los movimientos o las ONG consideran la movilización legal como una parte integral de la movilización política, tienden a recurrir a estrategias legales en distintas escalas. Ese carácter «multiescalar» es una parte integral

de la legalidad cosmopolita subalterna: es el tipo de movilización legal que, al abordar lo global en lo local y lo local en lo global, permite hacer progresar la globalización contrahegemónica (Santos 2002: 468).

#### 2.3.3.5. *La acción directa o la institucional*

Esta ruptura es la que tiene el impacto más directo en la política de la legalidad. Se encuentra claramente vinculada a las rupturas ya mencionadas entre revolución y reforma y en torno al papel del Estado. Es también una ruptura con una larga tradición dentro de la izquierda occidental. Aquellos que piensan que esta ruptura continúa, que aún tiene una gran importancia, son los mismos que no valoran suficientemente la novedad de la globalización neoliberal dentro del proceso histórico de dominación capitalista.

Por un lado, están los movimientos que creen que las luchas jurídicas que privilegian el diálogo con las instituciones estatales o los organismos internacionales y la participación en ellas carecen de efectos, debido a que el sistema político y legal del Estado y de las instituciones del capitalismo es impermeable a las medidas legales constitucionales capaces de mejorar realmente las condiciones de vida de las clases populares. Las luchas institucionales exigen la intermediación de los partidos y los partidos tienden a situar estas luchas al servicio de sus propios intereses y de sus bases políticas. El éxito de una lucha institucional se obtiene, por lo tanto, a un alto precio: al precio de la cooptación, de la desnaturalización y de la trivialización. Pero incluso en el raro caso en el cual una lucha institucional se plasma en medidas legales que se corresponden con los objetivos de los movimientos, es casi seguro que la aplicación concreta de esas medidas terminará estando sometida a la lógica jurídico-burocrática del Estado, frustrando así las expectativas del movimiento. Solamente la acción directa, la protesta de masas y las huelgas tendrán éxito en las luchas. Las clases populares no tienen otra arma sino la de la presión externa al sistema. Si se aventuran dentro del sistema, quedan derrotados desde el inicio.

En contraste, aquellos que apoyan las luchas institucionales asumen que «el sistema» es contradictorio, que es una relación política y social en la cual es posible luchar y donde el fracaso no es el único resultado posible. En la modernidad, el Estado, y específicamente el derecho estatal, estaba en el corazón de este sistema. En el curso del siglo xx las clases populares conquistaron importantes espacios institucionales y legales, de los cuales el sistema del Estado de bienestar es un claro ejemplo. El hecho de que el sistema del Estado de bienestar esté hoy en crisis y que la «inclusividad» que ofreció durante un tiempo a las clases populares se esté enterrando no significa que el proceso sea irreversible. De hecho, desde este punto de vista, ese proceso se puede revertir si los movimientos y organizaciones continúan luchando dentro de las instituciones y del sistema legal.

En general, los movimientos y organizaciones más fuertes son aquellos que privilegian más frecuentemente las luchas institucionales, mientras que aquellos menos fuertes son los que privilegian con más frecuencia la acción directa. Esta ruptura se encuentra mucho más viva entre los movimientos y organizaciones del Norte que entre los del Sur. La gran mayoría de los movimientos, no obstante, se niega a tomar una posición acerca de esta ruptura. Según ellos, las condiciones

políticas y legales concretas deben dictar la clase de lucha que se debe privilegiar. Las condiciones pueden recomendar, de hecho, el uso secuencial o simultáneo de los dos tipos de lucha. Históricamente, la acción directa fue la génesis de los cambios institucionales progresistas y fue necesaria para combatir la cooptación e incluso la reversión de esos cambios a través de otras acciones directas.

A pesar de estas diferencias, todos los movimientos y ONG tienden a estar de acuerdo en que la movilización legal exige invertir en dos recursos que la mayoría de los movimientos y las ONG no se pueden permitir. Por un lado, la elección del foro legal más adecuado a menudo exige recursos financieros y jurídicos cuyo precio es prohibitivo para estas organizaciones. Por el otro, rara vez se observa el tipo de activismo legal requerido, en el cual un alto nivel de saber jurídico experto se debe combinar con una posición política progresista que proporcione el estímulo para ver más allá de las interpretaciones jurídicas y de la teoría del derecho convencionales. Ello explica por qué los movimientos o las ONG más fuertes, que a menudo cuentan con un departamento jurídico propio, tienden a tener una visión más positiva de la acción institucional y jurídica.

#### *2.3.3.6. El principio de igualdad o el principio de respeto por la diferencia*

Como ya se observó, una de las novedades del FSM es el hecho de que la gran mayoría de sus movimientos y organizaciones creen que la emancipación social debe basarse en dos principios: el principio de igualdad y el principio de respeto por la diferencia. La lucha por cada uno de ellos debe coordinarse con la otra, porque el cumplimiento de uno de los principios es una condición para el cumplimiento del otro. Sin embargo, existe una ruptura entre los movimientos e incluso, a veces, dentro de los mismos, acerca de si se le debería o no otorgar prioridad a uno de esos principios y, en caso afirmativo, a cuál. Entre aquellos que responden a la primera de las preguntas afirmativamente, la ruptura es entre aquellos que dan prioridad al principio de igualdad, porque la igualdad en sí misma puede crear oportunidades reales para el reconocimiento de la diferencia, y aquellos que dan prioridad al principio del reconocimiento de la diferencia, porque sin ese reconocimiento la igualdad oculta las exclusiones y los márgenes donde moran, siendo así doblemente opresiva (por aquello que oculta y por aquello que muestra).

Esta ruptura ocurre entre los movimientos y dentro de ellos. Afecta, entre otros, a los movimientos de trabajadores, de las feministas, de los indígenas y de las personas de color. Por ejemplo, mientras que el movimiento de los trabajadores ha privilegiado el principio de igualdad en detrimento del principio de reconocimiento de la diferencia, el movimiento feminista, por lo general, ha privilegiado este último en detrimento del primero. Pero la posición más común, y que el movimiento indígena presenta con más vehemencia que nadie, es que ambos principios son prioritarios y que no debería privilegiarse ninguno de ellos en abstracto. Según esta perspectiva, las condiciones políticas concretas dictarán a cada movimiento cuándo un principio debe privilegiarse dentro de una lucha concreta. Cualquier lucha concebida bajo el influjo de uno de estos dos principios debe organizarse de manera que abra espacio para el otro.

En el movimiento feminista dentro del FSM, esta es la posición dominante hoy en día. Virginia Vargas (sin fecha) lo expresa en los siguientes términos:

En el FSM, las feministas han comenzado [...] a estimular procesos que integran la justicia de género con la justicia económica, al mismo tiempo que recuperan la subversión y la subjetividad culturales como una estrategia de largo plazo para la transformación. Con ello se enfrentan a dos manifestaciones generalizadas de la injusticia: la socioeconómica, proveniente de estructuras económicas y político-sociales, y la cultural y simbólica, proveniente de patrones sociales de representación, interpretación y comunicación. Ambas injusticias afectan a las mujeres, además de muchos otros aspectos raciales, técnicos, sexuales y geográficos.

Vargas les pide a las nuevas corrientes feministas que constituyan un entorno heterogéneo e incluyente, que genere campos concéntricos de acción que se extiendan a lo largo de una variedad de organizaciones de la sociedad civil y que no se limiten a los asuntos de las mujeres, aunque en muchos sentidos esos asuntos sean de interés para ellas. Y así concluye: «Nuestra presencia en el FSM, haciendo estas mismas preguntas, es también expresión de este cambio».

La coexistencia dinámica del principio de igualdad y del principio de reconocimiento de la diferencia tiene un enorme peso a la hora de definir la posición de la política de la legalidad en las luchas cosmopolitas subalternas. Las crisis del reformismo democrático-liberal y también del democrático-socialista han tenido su impacto más directo sobre el principio de igualdad, que había proporcionado, en la práctica, la justificación a las luchas reformistas progresistas del siglo XX (Santos 2002: 441). La crisis no afectó al principio de reconocimiento de la diferencia de la misma forma, y puede decirse que, simultáneamente a la profundización de la crisis del principio de igualdad, se obtuvieron importantes victorias relativas a la validación social del principio de reconocimiento de la diferencia, como se muestra especialmente a través de los movimientos feministas de los años setenta en adelante y luego por los movimientos indígenas a partir de los años ochenta. Estas victorias inyectaron una nueva credibilidad a la política de la legalidad del Norte y del Sur, que se extendió a otras áreas de la lucha política.

### 2.3.3.7. *Transconflictualidad*

Muchas de las tensiones y rupturas ya mencionadas no son específicas del FSM. Pertenecen, en realidad, al legado histórico de las fuerzas sociales que durante los pasados doscientos años han luchado contra el *statu quo* por una sociedad mejor. La especificidad del FSM reside en el hecho de que todas estas rupturas coexisten en su seno sin turbar su poder agregado. En mi opinión, tres factores contribuyen a ello.

Primero, las diferentes rupturas son importantes de diversa manera para los diferentes movimientos y organizaciones, y ninguna de ellas está presente en las prácticas o discursos de todos los movimientos y organizaciones al mismo tiempo. Por lo tanto, cada una de esas rupturas, si bien tiende a provocar divisiones ideológicas, también libera el potencial para el consenso. Es decir, todos los movimientos y organizaciones dejan espacio para la acción y el discurso, de manera que puedan llegar a acuerdos con todos los otros movimientos y organizaciones, sean cuales sean las rupturas existentes entre ellos. En segundo lugar, hasta ahora no ha existido ninguna exigencia táctica o estratégica que al radicalizar las posiciones intensifique las rupturas. Por el contrario, las rupturas se han mantenido con una inten-

sidad bastante baja. Para los movimientos y organizaciones aquello que los une es, en general, más importante que aquello que los separa. En tercer lugar, incluso cuando se reconocen las rupturas, los diferentes movimientos y organizaciones las distribuyen en su interior de una manera no lineal. Si un determinado movimiento se opone a otro con respecto a una ruptura concreta, puede que estén al mismo lado con respecto a otra ruptura. Por consiguiente, las distintas alianzas estratégicas o acciones comunes efectuadas por cada movimiento tienden a tener distintos socios. Así se impide la acumulación y el fortalecimiento de las divergencias que podrían producirse a partir de una alineación de los movimientos con las distintas rupturas en bloque. Lo que ocurrirá, por el contrario, es que las rupturas terminarán neutralizándose unas con otras. Es en esa transconflictualidad, en mi opinión, donde reside el poder aglutinante del FSM.

#### **2.4. La política de la legalidad en un contexto donde hay globalizaciones antagonistas**

He descrito el FSM como una utopía crítica realista. En este momento, deberíamos preguntarnos qué tipo de relación entre el derecho y la política (lo que llamé política de la legalidad) es congruente con esta utopía y a qué estrategias políticas ha dado lugar. ¿Incluye una utopía jurídica? ¿Cómo se compara con la gobernanza neoliberal, que es la forma legal privilegiada de la globalización hegemónica?

He defendido en otro lugar que, a lo largo del siglo xx, la transformación de la idea moderna de progreso en una idea que se repite infinitamente, expandiéndose siempre más, propia de la sociedad burguesa, confirió a la ciencia moderna (y, específicamente, a las ciencias sociales) y al derecho la tarea de descubrir y garantizar la regularidad de la vida social y de la transformación social que hicieran posible el «cambio normal» (Santos 2002: 71-82). El derecho, reducido con el transcurso del tiempo al derecho estatal, estaba disponible como un instrumento que permitía cumplir los imperativos de la regulación social y como una precomprensión del conocimiento científico de la sociedad que todavía estaba por desarrollarse.

Esta disponibilidad ilimitada del derecho del Estado para la ingeniería social fue el fundamento que le permitió convertirse en una utopía por sí mismo, en una utopía jurídica. Esta utopía jurídica era el motor detrás del cambio normal: la idea de que a través de una dialéctica de la mejora y de la repetición, el cambio social era un proceso continuo que actuaba gracias a las transformaciones graduales sancionadas por el derecho estatal, que cambiaba constante y progresivamente.

Este modelo de cambio normal se asentaba en las siguientes presuposiciones. Primero, sin importar cuán diversa fuera su aplicación de un Estado a otro, el modelo de cambio normal era la lógica política transnacional del sistema interestatal. Segundo, los mecanismos de administración nacional desarrollados y desplegados por el Estado estaban disponibles y eran eficaces en todo el territorio nacional, cuyas fronteras también garantizaba el Estado. Tercero, la capacidad financiera del Estado para hacer cumplir todas estas estrategias dependería, sobre todo, de la sostenibilidad del crecimiento económico y, en consecuencia, del éxito de las estrategias de acumulación. Cuarto, las aspiraciones humanas y el

bienestar de la gente podrían cumplirse o garantizarse mediante los servicios y productos producidos en masa y diseñados como si fueran bienes intercambiables, a pesar de que éstos no se distribuyesen a través de los mercados de bienes. Quinto, los riesgos y peligros cuya protección se le encarga al Estado raramente ocurren y, cuando lo hacen, es en un grado medio o pequeño.

Esta utopía está actualmente sufriendo una crisis profunda (¿final?) que comenzó a principios de los setenta y continúa hoy (Santos 2002: 71-82, 447-458). Es a la sombra (sino sobre las ruinas) de esta utopía jurídica y de su crisis que deben entenderse tanto la gobernanza neoliberal como la legalidad cosmopolita subalterna. Representan dos interpretaciones opuestas de las condiciones que derivan de la crisis de la utopía jurídica moderna y, consecuentemente, ofrecen dos lecturas posibles contrapuestas sobre nuestro tiempo. La gobernanza neoliberal ve la crisis de la utopía jurídica moderna no como un problema, sino como una solución. Según la matriz de gobernanza, la utopía jurídica moderna es parte integral de una administración burocrática de mando y control constituida alrededor del Estado y de la organización judicial, la cual, además de ser autoritaria, rígida y no participativa, está plagada de ineficiencias y padece de una inadecuación entre la aprobación de medidas y su cumplimiento (Simon 2003). Las características ya mencionadas de la gobernanza se diseñan con el propósito de ofrecer una solución a los problemas creados por la utopía jurídica moderna y no por su crisis.

Para la legalidad cosmopolita subalterna, la utopía jurídica moderna era una falsa solución al problema muy real de administrar las tensiones entre la democracia y el capitalismo. Por un lado, las luchas democráticas por la inclusión en el contrato social, que produjeron la expansión de los derechos, algún grado de redistribución social y el crecimiento de las interacciones no mercantiles entre los ciudadanos, fueron posibles gracias al Estado de bienestar. Por otro lado, el capitalismo, conducido por la lógica del beneficio, contempló la redistribución social como una forma de expropiación. La utopía jurídica moderna nunca consiguió solucionar la contradicción entre la democracia redistributiva y el capitalismo, sino que la mantuvo dentro de límites manejables, estableciendo así la base para el consenso político con el que se gobernaron los países centrales desde el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial hasta finales de los años sesenta. La crisis de la utopía jurídica ha empeorado el problema de la distribución social. Paradójicamente, lo ha hecho de tal forma que las contradicciones entre democracia y capitalismo parecen haber desaparecido. Privada de su potencial redistributivo, la democracia se promueve hoy en día en todo el mundo por los mismos organismos que promueven el capitalismo en todo el mundo. La tensión se ha disuelto en la complementariedad.

Ésta es, sin embargo, sólo parte de la historia. La otra parte es una profunda dislocación entre el régimen político y el régimen social, que describo como la aparición del fascismo social (Santos 2002: 453). El fascismo social es una nueva constelación sociopolítica caracterizada por el confinamiento de la democracia a un área política definida siempre más estrechamente, que coexiste (en lugar de interferir) con formas de sociabilidad en las cuales los actores más poderosos no estatales asumen poderes de veto sobre la vida y el bienestar de los menos poderosos o sin poder. Es una constelación política altamente inestable, que se reproduce en los países centrales mediante una transformación bastante eficaz de la

política del consenso en una política de la resignación, y en los países periféricos mediante la imposición de políticas de ajuste estructural que cuentan a menudo con la colaboración de élites locales corruptas. El fascismo social en el nivel global es el problema que debe confrontar la legalidad cosmopolita subalterna. No tiene sentido intentar revivir la utopía jurídica moderna ni reinventar una utopía jurídica nueva. La solución reside en una utopía crítica realista cuyo despliegue pragmático pueda implicar una movilización jurídica como parte de una movilización política más amplia.

Con el propósito de que el derecho pueda utilizarse para los fines adecuados a un contexto contrahegemónico, debe someterse a un proceso profundo de revisión. Lo primero que debe hacerse es buscar cuáles son las posibilidades para hacer un uso contrahegemónico de un instrumento hegemónico como es el derecho. Lo segundo es que esa búsqueda debe hacerse entre las tradiciones no hegemónicas del derecho y de la legalidad, estudiando las posibilidades de utilizarlas activamente en las luchas contrahegemónicas. Como he defendido al comienzo, este cambio radical de pensamiento acerca del derecho implica una expansión del concepto de política de la legalidad. Las luchas en torno a lo jurídico que llevan a cabo los movimientos sociales y las ONG que se reúnen en el FSM atestiguan la necesidad de esa expansión. Destaqué la diversidad interna del FSM concentrándome en las principales rupturas entre los movimientos, lo cual debería bastar para prevenirnos contra la idea de que está alumbrándose un nuevo paradigma. Lo que puede decirse es que, a pesar de todas las diferencias, los movimientos comparten la búsqueda de una expansión de la política de la legalidad, como se explicó en la sección introductoria de este capítulo y que tiene cuatro aspectos.

Primero, la legalidad cosmopolita subalterna nunca se formula como una estrategia jurídica, sino como una estrategia política que comprende componentes jurídicos. Es más, las luchas no usan preferente y exclusivamente el principio de igualdad (redistribución social), como ocurría en la utopía jurídica moderna, sino simultáneamente el principio de igualdad y el principio de reconocimiento de la diferencia en un equilibrio complejo y dinámico.

En segundo lugar, cuando quiera que se decide utilizar el derecho, no es siempre y necesariamente al derecho estatal nacional. Puede recurrirse al derecho local oficioso o el derecho transnacional o internacional. En eso reside la naturaleza de una movilización jurídica que recurre simultáneamente a varios niveles. La diferencia de la legalidad cosmopolita subalterna con la utopía jurídica moderna es evidente, puesto que esta última recurría exclusivamente al derecho estatal oficial.

En tercer lugar, el conocimiento jurídico susceptible de ser utilizado en las luchas jurídicas cosmopolitas subalternas es muy diverso. Sólo en raras ocasiones las luchas confían exclusivamente en el saber jurídico profesional certificado por el Estado. Los pueblos indígenas, los ocupantes ilegales de propiedades urbanas, los trabajadores sobreexplotados de las maquilas, los campesinos sin tierra y los campesinos que intentan garantizar la posesión tradicional de sus tierras contra los regímenes de propiedad establecidos por el mercado, las mujeres discriminadas, las minorías, los grupos religiosos y las castas inferiores, los emigrantes, los trabajadores en la economía informal, los medioambientalistas y los activistas

de la paz, todos ellos, actúan bajo la presunción de que el derecho es una sustancia extraña que se compone de distintos ingredientes y que debe administrarse en diferentes dosis a través de distintos vectores y utilizarse (o descartarse) de distintas maneras a lo largo del camino hacia una sociedad más justa.

Cuarto, la prioridad de la movilización política sobre la movilización jurídica y la diversidad de herramientas políticas a las que se puede recurrir es congruente con una concepción de la lucha social cuyo marco de tiempo es mucho más complejo que el que preside la movilización legal influenciada por la utopía jurídica moderna. Los grupos sociales involucrados en las luchas contrahegemónicas se niegan a ser vistos como residuales, inferiores, ignorantes, improductivos o locales. También se niegan a olvidar la persistencia del capitalismo y el colonialismo en la historia como un factor que justificaría sus quejas y también su resistencia.

En resumen, la utopía del FSM se encuentra en las antípodas de la utopía jurídica que está en el corazón de las sociedades capitalistas modernas. Pero conscientes del peligro de que al tirar la basura con ella se pueda arrojar algo valioso, las luchas por la globalización contrahegemónica no pueden permitirse dejar de usar ninguno de los medios no violentos disponibles contra la modernidad capitalista, sin excluir aquéllos creados por esa misma modernidad para traicionar sus promesas de libertad, igualdad y no discriminación. En ello reside la concepción transmoderna del derecho.

## Referencias bibliográficas

- ANGELIS, Massimo de (2003), «Neoliberal Governance, Reproduction and Accumulation». *The Commoner* 7: 1-27.
- ARENDT, Hannah 1968 (1951), *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt Brace Jovanovich.
- BOYER, Robert (1986), *Capitalism fin de siècle*. París: Maspero.
- y Daniel DRACHE (eds.) (1996), *States against Markets: The Limits of Globalization*. Nueva York: Routledge.
- CASTELLS, Manuel (1996), *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.
- CROZIER, Michel, Samuel HUNTINGTON y Joji WATANUKI (1975), *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. Nueva York: New York University Press.
- ESCOBAR, Arturo (2003), *Other Worlds Are (Already) Possible: Cyberinternationalism and Post-Capitalist Cultures*. Artículo presentado en el Grupo para el Ciberespacio, *Life After Capitalism Programme*, 3.º Foro Social Mundial, Porto Alegre, 23 al 28 de enero.
- GOHRIN-MORANTE, C. (2002), «The World Social Forum Fights Imperialist Globalization». En *We, the Peoples of the World Social Forum*, editado por L. Nisula y K. Sehm-Patomaki. Network Institute for Global Democratization. Discussion Paper 2/2002, 19-21.
- GRAMSCI, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers.
- HABERMAS, Jürgen (1982), *Theorie des Kommunikativen Handelns*. Frankfurt: Suhrkamp.
- HELD, David (1987), *Models of Democracy*. Cambridge: Polity Press.
- HINKELAMMERT, Franz (2002) *Crítica de la razón utópica*. Bilbao: Desclée de Brouwer.
- JESSOP, Bob (1998), «The Risk of Governance and the Risks of Engineering: The Case of Economic Development». *International Social Science Journal* 155: 29-45.
- KUHN, Thomas (1970), *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago: University of Chicago Press.



- MACPHERSON, C.B. (1966), *The Real World of Democracy*. Oxford: Clarendon.
- (1977), *The Life and Times of Liberal Democracy*. Oxford: Oxford University Press.
- MONEDERO, Juan Carlos (2003), *La trampa de la gobernanza: nuevas formas de participación política*. Ciudad de México: Cámara de Diputados.
- OFFE, Carl (1985), *Disorganized Capitalism*. Oxford: Polity Press.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2005), «Global Governance, Cross- Border Organizing, and Labor Rights: Codes of Conduct and Anti-Sweatshops Struggles in Global Apparel Factories in Mexico and Guatemala». *Politics & Society* 33b).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nueva York: Routledge.
- (2001) (ed.), *Globalização: fatatidade ou utopia?* Porto: Afrontamento.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- (2004), «A Critique of Lazy Reason: Against the Waste of Experience». En *The Modern World System in the Longue Durée*, editado por Immanuel Wallerstein. Nueva York: Free Press.
- y Jane JENSON (eds.) (2000), *Globalizing Institutions: Case Studies in Regulation and Innovation*. Aldershot: Ashgate.
- SEN, Jai, Anita ANAND, Arturo ESCOBAR y Peter WATERMAN (2004), *World Social Forums: Challenging Empires*. Nueva Delhi: Viveka Foundation.
- SIMON, William (2003), «Solving Problems v. Claiming Rights: The Pragmatist Challenge the Legal Liberalism». *Public Law Research Paper*, No. 03-58, Stanford Law School y Columbia Law School.
- UNITED NATIONS (2000), *Global Compact Primer*. Nueva York: United Nations ([www.unglobalcompact.org](http://www.unglobalcompact.org)).
- VARGAS, Virginia (s/f), *Los aportes y los retos feministas en el Foro Social Mundial*. ([www.alainet.org](http://www.alainet.org)).
- WATERMAN, Peter (2003a), *First Reflections on the World Social Forum, Porto Alegre, Brazil*. Library of Alternatives, WSF ([www.forumsocial.org](http://www.forumsocial.org)).
- (2003b), *Second Thoughts on the WSF: Place, Space and the Reinvention of Social Emancipation in a Global Scale*. Library of Alternatives, WSF ([www.forumsocial.br](http://www.forumsocial.br)).

## Capítulo III

# La ley de Nike: el movimiento antimaquila, las empresas transnacionales y la lucha por los derechos laborales en las Américas

César Rodríguez Garavito

### 3.1. Introducción

Si las maquilas\* son hoy en día el símbolo de los efectos perversos de la globalización neoliberal, por su parte el movimiento transnacional antimaquila está en el corazón de la lucha por la justicia social en la economía global. En el Norte Global, la reaparición de las maquilas en ciudades como Nueva York y Los Ángeles supone el regreso de las realidades económicas y jurídicas del siglo XIX (Bonacich y Appelbaum 2000; Ross 1997). En el Sur Global, las condiciones de trabajo explotadoras y las promesas no cumplidas de creación de empleo y mayor crecimiento económico han convertido a las maquilas en un icono del fracaso del neoliberalismo de finales del siglo XX. Mediante la superación de la división entre Norte y Sur que consiguen realizar las redes transnacionales de activistas (RTA), de naturaleza muy plural, dinámica y descentralizada, el movimiento antimaquila nos trae la promesa de un internacionalismo del movimiento obrero para el siglo XXI (Evans 2007; Moody 1997).

Más allá de su importancia simbólica y política, el movimiento antimaquila ofrece un punto de vista privilegiado para examinar el papel del derecho en la globalización contrahegemónica por dos razones. En primer lugar, en términos de la teoría de los movimientos sociales (Snow *et al.* 1986), el discurso de la causa antimaquila ha recurrido ampliamente al derecho y los conceptos jurídicos. Puesto que los abusos cometidos en las maquilas globales, como la violencia física, el acoso sexual o los salarios de miseria, socavan condiciones fundamentales de la dignidad humana, las RTA han configurado su lucha como una reivindicación por los derechos humanos fundamentales. Ello no sólo le da una poderosa fuerza moral al movimiento, sino que también coloca la utilización de las normas y discursos de derechos humanos en el centro de las estrategias de las RTA.

En segundo lugar, como sostendré luego, el movimiento antimaquila se comprende mejor como un componente de un movimiento más amplio que busca regular el funcionamiento de las empresas transnacionales (ET) en la economía global. La definición de las reglas que establecen los derechos de las empresas y

---

\* Véase nota del traductor en p. 7.

los trabajadores en la economía global se convierte en algo de interés fundamental en este campo global de lucha que enfrenta a las ET contra las RTA. A su vez, esa cuestión enfrenta entre sí a una multitud de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales a cada lado del campo de batalla, y también a los abogados, consultores y académicos proporcionan la munición legal e intelectual para cada uno de los bandos en la disputa (Cavanagh 1997: 49). Como lo ha expresado Wallerstein (2002: 64), «la creación de estas estructuras legales, al igual que su aplicación, se convierten así en uno de los espacios políticos primordiales del conflicto en el sistema mundo».\* Es por ello que, como pretendo mostrar en este capítulo, sólo puede valorarse el potencial contrahegemónico de la visión normativa y de las estrategias jurídicas del movimiento antimaquila si se ve en relación con las visiones hegemónicas y el uso del derecho a través de los cuales las ET y sus partidarios pretenden consolidar su dominación en la economía global.

Los instrumentos jurídicos a disposición de los actores en la confrontación sobre los derechos laborales son muy heterogéneos y operan en diferentes escalas. A falta de instituciones efectivas para la gobernanza transnacional, las condiciones de trabajo en las cadenas de producción globales de bienes se encuentran reguladas mediante una multitud de acuerdos privados y públicos que constituyen un caleidoscopio jurídico más que un sistema legal.<sup>1</sup> De esta forma, en términos de la teoría sociojurídica, la lucha por los derechos de los trabajadores tiene lugar en un contexto del pluralismo legal, en el cual se superponen y colisionan las normas laborales nacionales, los convenios internacionales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los códigos de conducta empresariales, las cláusulas sociales de los acuerdos bilaterales y regionales de comercio, y las sanciones unilaterales (Arthurs 1996; Trubek, Mosher y Rothstein 2000). Este caleidoscopio jurídico se forma combinando dos elementos: el «derecho blando»,\*\* creado por actores privados como las ET (por ejemplo, los códigos de conducta), y las ONG (por ejemplo, los llamados tratados alternativos), y el «derecho duro», que tiene el respaldo de las entidades estatales. Los actores hegemónicos y contrahegemónicos explotan y moldean activamente las oportunidades desiguales que crean las tensiones y contradicciones dentro de este campo jurídico pluralista.

---

\* El autor está refiriéndose a la teoría del sistema-mundo del sociólogo Immanuel Wallerstein, desarrollada en su obra en tres volúmenes *The Modern World-System* (hay traducción al español; *El moderno sistema mundial. Siglo XXI, México, 1979*), en la que explica y critica la naturaleza desigual del capitalismo global, que coloca necesariamente a ciertos países en el centro y a otros en la semiperiferia y la periferia como requisito para el funcionamiento del capitalismo mundial (existe cierta movilidad a lo largo de la historia entre esos niveles, pero limitada). A pesar del título del libro en español, en el mundo académico la expresión por la que se conoce la teoría de Wallerstein es «sistema mundo». [N. del T.]

1. Tomo prestado el concepto de «caleidoscopio jurídico» del trabajo de Santos y García (2001) sobre pluralismo jurídico en Colombia.

\*\* El concepto de «derecho blando», que se ha popularizado en los últimos años, surge en el mundo anglosajón para distinguir las normas en la esfera internacional cuyo incumplimiento carece de sanción cuyo nivel de obligatoriedad no es pleno. El autor pone de manifiesto con este término la naturaleza voluntaria del cumplimiento, frente a las normas jurídicas estatales de «derecho duro», cuyo incumplimiento lleva aparejado, en principio, la posibilidad de la sanción cuando son imperativas. [N. del T.]

El uso de campos jurídicos plurales por los movimientos sociales es un tema recurrente en la investigación sociojurídica. Sin embargo, los trabajos académicos existentes continúan enfocándose en gran medida en los niveles nacional y local, pasando así por alto las novedosas formas de pluralismo jurídico y la movilización política transnacional que aparecen asociadas a la globalización. Específicamente, en las Américas, que es el espacio del que se ocupa este capítulo, han convergido dos corrientes diferentes que han contribuido a que se cree este importante punto ciego sobre nuestra comprensión del derecho contemporáneo y de los movimientos sociales. En Latinoamérica, la vibrante tradición de estudios acerca del uso alternativo del derecho por los actores de base popular se ha concentrado mayoritariamente en los procesos locales de creación de derecho informal dentro de comunidades marginadas (Oliveira 2003; Rodríguez Garavito 2007a; Santos 1991) y en la utilización frecuente de los tribunales nacionales por los activistas (García y Uprimmy 2004). En los Estados Unidos, a pesar del reconocimiento del pluralismo jurídico, los trabajos académicos sobre movimientos sociales y el derecho continúan estando dominados por los análisis del uso del litigio y de los tribunales domésticos por parte de los movimientos sociales (McCann 1994; Scheingold y Sarat 2004). Por lo tanto, en ambas tradiciones académicas todavía está por hacerse la tarea de investigar con precisión cómo los movimientos sociales transnacionales configuran y son configurados por el conjunto plural de normas que regulan la economía mundial.

Los trabajos académicos sobre movimientos sociales transnacionales, cada vez más numerosos, ofrecen algunas claves útiles para esta tarea (Keck y Sikkink 1998; Tarrow 2001). Es particularmente relevante el trabajo exploratorio reciente sobre el papel de las ONG en la «construcción social del derecho» (Sikkink 2002; Rodríguez Garavito 2007b, 2008). Sin embargo, como ha señalado Rajagopal (2003), los estudios sobre de los movimientos sociales tiene todavía pendiente examinar sistemáticamente el uso de las instituciones y de los discursos jurídicos como marcos y espacios para la de acción política de oposición en el nivel transnacional.

Sobre la base en una investigación etnográfica del activismo antimaquila en la industria del vestido en México, Guatemala y los Estados Unidos, en este capítulo pretendo contribuir a llenar ese vacío analizando la manera en la cual el movimiento antimaquila transnacional ha combinado las estrategias políticas y jurídicas para impulsar la causa de los derechos laborales internacionales. Puesto que una premisa central en mi análisis es que un uso contrahegemónico del derecho como el descrito debería entenderse en el contexto de la lucha actual por definir las normas que regulan el trabajo y el capital en la economía global, analizo también las estrategias de los actores hegemónicos (es decir, de las ET, que son el blanco de las RTA antimaquila) para limitar el alcance, la finalidad y el cumplimiento obligatorio de las normas laborales internacionales.

Mi argumento tiene tres partes. En primer lugar, sostengo que en el corazón del movimiento antimaquila puede observarse un esfuerzo por volver a vincular la responsabilidad jurídica y el poder económico empresarial. Los activistas, al buscar establecer *de facto* o *de jure* la responsabilidad empresarial por las condiciones de trabajo existentes dentro de la industria global del vestido, pretenden denunciar la ficción de que las grandes marcas del Norte y las fábricas que contratan en el Sur son entidades independientes. En sentido opuesto, las respuestas

empresariales al movimiento antimaquila consisten en buena medida en mantener esta ficción y los presupuestos jurídicos que la sostienen.

En segundo lugar, a diferencia de los enfoques que afirman que el pluralismo jurídico y las formas novedosas de «derecho blando» son realidades incontrovertidas y funcionales para la economía global, sostengo que los campos jurídicos globales son escenarios de luchas políticas desiguales en donde actores hegemónicos y contrahegemónicos pugnan por establecer la jerarquía y el contenido de las normas jurídicas. Como muestra el estudio del campo de los derechos laborales internacionales, el nivel privilegiado de regulación (sea el global, el nacional o el local) y lo «duro» o lo «blando» del derecho son en sí mismos objetos de controversia política y no tanto el resultado de una tendencia sistémica hacia la gobernanza global y el «derecho blando».

La tercera idea de la que parto es que las coaliciones transnacionales hegemónicas y las coaliciones contrahegemónicas explotan pragmáticamente las tensiones y contradicciones de este panorama jurídico caleidoscópico. Las estrategias de las ET y de las RTA pasan continuamente de un nivel y un tipo de derecho a otros distintos, y cambian también de una estrategia jurídica y política a otra distinta. Por ejemplo, las RTA simultáneamente participan en los esfuerzos por mejorar la capacidad legislativa de los Estados nacionales, proponen la creación de códigos de conducta empresariales globales que regulen efectivamente las condiciones laborales, e impulsan campañas de acción directa para boicotear los productos de las ET, que son el blanco de las campañas de oposición continentales.

De manera similar, las ET, que invocan estratégicamente su respeto a las débiles normas laborales nacionales para intentar evitar los intentos de regulación transfronteriza, se afanan a la vez por mantener el carácter no vinculante de los códigos de conducta y usan su fuerza política, que es producto de su capacidad para trasladar la producción lejos de entornos regulatorios hostiles.

Con el propósito de sustentar estos argumentos, en las páginas que siguen exploro tres aspectos fundamentales del enfrentamiento entre las RTA antimaquila y las empresas objeto de sus campañas. Comienzo analizando la cuestión de si se debe crear un sistema de regulación global para el trabajo asalariado. A continuación, examino la lucha por *cómo* regular concretamente las condiciones laborales en la economía global. En la tercera sección, considero el conflicto en torno a cuál es el *nivel* de regulación al que se le debe dar prioridad. Finalmente, ofrezco algunas conclusiones.

Antes de comenzar, es necesario hacer una observación sobre los datos que utilizaré. La evidencia empírica que he usado en este capítulo se recogió como parte de un proyecto de investigación más amplio sobre las campañas activistas transfronterizas y sobre los derechos laborales en la industria del vestido en América Central y del Norte (véanse Rodríguez Garavito 2005; 2007*b*; 2008). Este proyecto incluyó estudios de caso detallados sobre las excepcionales campañas que llevaron a la sindicalización de los trabajadores de las maquilas. Esos casos se construyeron mediante observación participante, visitas a las fábricas y entrevistas con los principales actores en México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, El Salvador, Costa Rica y República Dominicana.<sup>2</sup> Entre esos casos, destaca la campaña en Kukdong,

---

2. El trabajo de campo, que tuvo lugar entre el 2001 y el 2004, fue posible gracias a becas del *Institute for Law and Society*, de la Universidad de New York, y del *Tinker-Nave Fund*, de la Universidad de Wisconsin-Madison.

una empresa contratista de Nike de propiedad coreana, cuyas instalaciones están situadas cerca de la ciudad de Puebla, México. Puesto que el caso ilustra claramente los temas jurídicos fundamentales del movimiento antimaquila en las Américas y se ha convertido en un icono de los logros del mismo, lo usaré para fundamentar empíricamente la discusión a lo largo de este capítulo.<sup>3</sup>

Los datos esenciales del caso son los que siguen.<sup>4</sup> El nueve de enero de 2001, más de seiscientos de los ochocientos cincuenta trabajadores de Kukdong ocuparon el patio de la fábrica para reivindicar su derecho a formar un sindicato independiente y solicitar la mejora de la comida de la cafetería, que estaba plagada de bichos. La dirección de la empresa reaccionó despidiendo a los líderes de la huelga y denunciándolos ante los tribunales por «destrucción de la propiedad privada». Después de dos días de protestas, la policía desalojó por la fuerza a los huelguistas. La violenta reacción de la dirección de la empresa y de las autoridades estatales acrecentó el conflicto y motivó la actuación de una RTA de solidaridad antimaquila entre Estados Unidos y México, y también de los sistemas de monitoreo de los códigos de conducta bajo la presión de las organizaciones estudiantiles estadounidenses y de las ONG y sindicatos mexicanos y estadounidenses. A través de la organización de protestas en las tiendas de Nike en los Estados Unidos y la convocatoria a las organizaciones de vigilancia independientes de ambos países, la RTA presionó fuertemente a Nike (y también a Reebok, otro cliente de Kukdong en aquel momento) con el propósito de que esta empresa presionara, a su vez, a la dirección de la empresa contratista para que hiciera cumplir el código de conducta y se sujetara a las normas laborales locales, que garantizaban el derecho de los trabajadores a organizarse. La campaña tuvo un rápido éxito y produjo la reincorporación de todos los trabajadores y la creación de un sindicato independiente en marzo de 2001. Las autoridades laborales mexicanas, bajo una fuerte presión internacional, reconocieron oficialmente el sindicato en septiembre de 2001. El sindicato firmó un convenio laboral colectivo con la dirección de la empresa en octubre de 2001, que contemplaba un aumento del 40 % del salario y considerables mejoras en las condiciones de trabajo. Varios años después de su establecimiento, el sindicato de Kukdong continúa siendo muy activo, y es el primer (y todavía único) sindicato independiente en la industria del vestido mexicana.

### **3.2. La lucha por normas de responsabilidad solidaria que traspasen las fronteras**

Como escribió el economista John Commons en 1901, «el término “maquila” o “sistema de maquila” remitía originalmente a un sistema de subcontratación por el cual el trabajo se cedía a un contratista que lo realizaba en pequeñas tiendas o en viviendas particulares» (1977: 44). A diferencia del «sistema de fábricas», en el

---

3. Después de la protesta obrera que describo más abajo, la fábrica cambió su nombre a Mexmode. Sin embargo, dado que el caso se conoce mejor internacionalmente por el nombre antiguo de la fábrica, me referiré a ella como Kukdong.

4. Para un análisis detallado de este caso, véase Rodríguez Garavito (2005).

cual los trabajadores trabajan bajo el mismo techo contratados por el fabricante, en las maquilas están «aislados y no se conocen entre sí» (Commons 1977: 45). Es más, la subcontratación hizo posible que los fabricantes negaran su responsabilidad por las violaciones de los derechos laborales en las maquilas, de las que podían ahora culpar convenientemente a los contratistas\* dueños de las pequeñas fábricas suministradoras.

El primer movimiento antimaquila, organizado por los trabajadores de la industria del vestido en los países del Norte a comienzos del siglo xx, luchó contra las condiciones de trabajo explotadoras y por restablecer mediante el derecho el vínculo entre fabricantes y contratistas que el sistema de subcontratación había disuelto. En los Estados Unidos, por ejemplo, fueron los trabajadores huelguistas de las fábricas de ropa (los más famosos fueron los de la *Triangle Shirtwaist Company*, de la ciudad de Nueva York en 1911) los que no sólo inauguraron un movimiento obrero nacional que duraría todo el siglo xx, sino que también firmaron acuerdos colectivos con los fabricantes por los que se hicieron a estos últimos responsables de los salarios y de las condiciones de sus contratistas. Los fabricantes sindicalizados debían usar también fábricas contratistas sindicalizadas. Esos acuerdos de responsabilidad solidaria, que se extendieron en toda la industria y se incorporaron a los sistemas nacientes de derecho laboral en todo el mundo, afectan directamente al corazón del sistema de maquilas (Howard 1977: 155).

Ya en nuestros tiempos, el segundo movimiento antimaquila se enfrenta al mismo desafío fundamental que su predecesor. A su tarea se añade, no obstante, el hecho de que la producción se encuentra ahora descentralizada y es transfronteriza, especialmente en sectores como el del vestido. En el sector del vestido, al concentrarse los beneficios en el diseño, el mercadeo y las operaciones de venta al por menor, los actores dominantes en la industria han abandonado sus actividades de producción (si es que alguna vez las tuvieron) y las han contratado con suministradores del Sur Global. La concentración del ingreso y del poder en esta cadena de producción de bienes dirigida por los intereses del comprador es tal que los grandes minoristas y las empresas propietarias de las marcas tienen la fuerza requerida para fijar los precios y establecer las condiciones de contratación al gran número de suministradores dispersos por el globo (Gereffi, Korzeniewicz y Korzeniewicz 1994). Ello permite que grandes minoristas, como Wal-Mart, prosperen gracias a los bajos precios que consiguen obtener de sus suministradores y que los propietarios de marcas como Nike tengan un gran éxito gracias al esmerado cuidado de una imagen asociada con una forma de vida.

Al igual que los explotadores de comienzos del siglo xx, las grandes marcas y tiendas globales pretenden desembarazarse de la responsabilidad legal por las condiciones de trabajo en las fábricas donde se produce la ropa. Lo que está en juego, por lo tanto, es la posibilidad misma de someter las ET a las normas laborales. La infame declaración de un antiguo director ejecutivo de General Electric de que «idealmente, se tendrían todas las fábricas de las que se es propietario en grandes buques [en ultramar]» (citado en Ross 2004: 16) representa la versión

---

\* En el texto original se utilizan los sustantivos ingleses «jobbers» (literalmente, «los que hacen trabajar») y «sweaters» (literalmente, «los que hacen sudar»).

extrema de los esfuerzos de las ET por explotar las oportunidades de la globalización y de la movilidad del capital con la finalidad de eximirse del cumplimiento las normas laborales. Aunque no tan extremos como la fantasía del buque en ultramar, abundan los ejemplos de fuerte desregulación en la industria del vestido, como lo muestran las exenciones legales de las que gozan las fábricas exportadoras situadas en las zonas francas de varios países de Asia del Sur y de Centroamérica, por las cuales se ven eximidas de cumplir con las leyes laborales y tributarias nacionales (Ross 2004: 53).

El ejercicio de equilibrismo de las ET consiste en alimentar la ficción jurídica de que hay una separación completa frente a sus contratistas, mientras están fuertemente involucradas en la actividad diaria de las fábricas y en fijación de los precios que constriñen los salarios de los trabajadores. Este esfuerzo, en gran parte exitoso, se basa en tres estrategias a las cuales dedican considerables recursos los departamentos de producción y de «responsabilidad social» de las ET. El objetivo primordial del movimiento antimaquila es hacer frente a esas estrategias con el propósito de que las ET se sujeten a las normas laborales a través de un sistema regulatorio global que establezca su responsabilidad legal solidaria. Esas tres estrategias se explican a continuación.

En primer lugar, los grandes tiendas transnacionales y las empresas propietarias de las marcas transnacionales protegen celosamente el secreto de sus acuerdos contractuales. Apoyándose en argumentos débiles sobre la necesidad de proteger sus «secretos comerciales», las ET se resisten tercamente a las solicitudes de los activistas para que revelen la identidad y la localización de sus suministradores, y, con todavía más fuerza, a las peticiones de información acerca de los salarios que se pagan a los trabajadores. Puesto que la responsabilidad solidaria depende esencialmente de la disponibilidad de información acerca de los vínculos entre los vendedores y marcas transnacionales y sus suministradores locales, la transparencia ha sido una de las cuestiones primordiales en el enfrentamiento entre ET y RTA. Por ejemplo, en Estados Unidos las obligaciones de información sobre la identidad y la localización de los contratistas constituyen una de las diferencias fundamentales entre los distintos sistemas de monitoreo establecidos en los códigos de conducta (Rodríguez Garavito 2005). Mientras que algunos de esos sistemas como el *Worker Rights Consortium* (WRC: Consorcio en Defensa de los Derechos de los Trabajadores), organizado por estudiantes, exigen que los productores de ropa universitaria les proporcionen plena información y pretenden actualmente extender esa transparencia a la información sobre salarios, otros sistemas, como la *Fair Labor Association* (FLA: Asociación por el Trabajo Justo), la organización *Social Accountability International* (SAI: Responsabilidad Social Internacional) o el *Worldwide Responsible Apparel Production Certification Program* (WRAP: Programa Mundial de Certificación de Producción Responsable del Vestido) permiten que los fabricantes mantengan esa información confidencial. El secreto es la regla también dentro de las fábricas. Como pude escuchar durante las entrevistas con los trabajadores en México, Centroamérica y el Caribe los administradores de las fábricas hacen grandes esfuerzos por ocultar las etiquetas y la información que pudieran revelar la identidad de los compradores.

Sin embargo, el secreto es una estrategia limitada. Los fabricantes de hoy en día con frecuencia no son fábricas pequeñas, sino fábricas para el mercado mun-



dial construidas con capital transnacional y que emplean a cientos o miles de trabajadores. Kukdong, por ejemplo, es una fábrica que usa alta tecnología y cuenta con una inversión de capital de más de treinta millones de dólares. Es propiedad de una ET coreana con sede en Seúl y Los Ángeles. Situada cerca de una autopista importante, es difícil no ver sus grandes instalaciones, en las que ondean las banderas mexicana y coreana. Es más, los sindicatos y las ONG locales, al igual que los activistas transnacionales, recopilan y distribuyen información sobre la localización de las fábricas y la identidad de sus compradores.

A la luz de todo ello, las ET recurren a una segunda estrategia con el propósito de suprimir las normas de responsabilidad solidaria: negar el control (y, por tanto, la responsabilidad) de aquello que ocurre en las fábricas de los contratistas. La posición básica de las empresas sobre este tema se ejemplifica en la respuesta del director general de Nike en Indonesia a la pregunta acerca de los abusos laborales en las fábricas suministradoras de ese país: «No creo que yo tenga por qué enterarme de lo que pasa en las fábricas» (citado en Cavanagh 1997: 39). Una década más tarde, después de una intensa campaña antimáquina, las declaraciones públicas de las ET se han moderado, pero su posición básica permanece inmutable. En palabras del vicepresidente primero para negocios globales de GAP: «No somos el todopoderoso mago de Oz que controla lo que ocurre en cada una de las fábricas... ¿Tenemos influencia? Sí. ¿Es tan grande como la que creen nuestros críticos? Ni de lejos» (Kaufman y González 2001).

Las RTA y los académicos refutan la afirmación de que las ET carecen de control sobre sus contratistas (Bonacih y Appelbaum 2000). Mi propia investigación indicaría que los fabricantes tienen mucha más influencia de la que están dispuestos a admitir. Algunas marcas han adoptado un modelo de negocios que involucra relaciones a largo plazo con relativamente pocos contratistas, sobre los cuales ejercen un control considerable. Ello resulta claro de la siguiente declaración del director de subcontratación de actividades empresariales en Guatemala de una de esas marcas, Liz Clairborne:

Conocemos diariamente cuál es la situación de la fábrica [...] Por ejemplo, en las fábricas que tenemos en Guatemala, conozco básicamente a la mayoría de la gente, incluso a los trabajadores [...] Así que voy a las fábricas todos los días [...] Bueno, ya sabe, tenemos el control. Tengo gente que controla las fábricas y revisamos los detalles diariamente [...] qué estilo, qué se está produciendo, cuántas líneas de producción, de manera que podamos controlar qué es lo que estamos haciendo, toda nuestra producción, en Guatemala.<sup>5</sup>

Aunque otras fábricas tienen un modelo de negocio más descentralizado, siguen teniendo una influencia notable sobre las fábricas de las que son los clientes principales. El hecho de que las visitas a Kukdong requieran la autorización de Nike indica la influencia considerable ejercida por esta última compañía sobre los detalles del proceso de producción y las relaciones laborales. Como es común en la industria, en su cualidad de cliente principal, Nike asigna delegados que con-

---

5. Entrevista con el director de subcontratación de Liz Claiborne para Guatemala y América Central, Ciudad de Guatemala, 25 de julio de 2002.

trolan de cerca la calidad de la ropa durante la producción y que trabajan con la dirección de las fábricas para solucionar las cuestiones laborales y de producción.

De hecho, fue la influencia de Nike en Kukdong la que creó la oportunidad para que el sindicato naciente y la RTA presionaran a los directores de la fábrica local para que respetaran el derecho de los trabajadores a organizarse.

Debido a la presión combinada de las protestas de los estudiantes frente a las tiendas de Nike en los Estados Unidos, de las ONG defensoras de los trabajadores (especialmente el WRC, el *International Labor Rights Fund*, *Global Exchange* y el Centro de Apoyo al Trabajador, este último con sede en México), de las organizaciones internacionales de monitoreo que vigilan el cumplimiento los códigos de conducta (especialmente *Verité*) y de los sindicatos internacionales (el AFL-CIO y la *Korean House of Solidarity*), Nike y Reebok usaron su considerable poder para hacer que la dirección de la empresa de Kukdong, el sindicato corrupto de empresa de la fábrica y el Gobierno proempresa en el estado de Puebla cedieran todos ellos frente a las reivindicaciones de los trabajadores. Como expresó el director del Programa para las Américas de la AFL-CIO, aunque Nike y Reebok «no eran necesariamente aliados naturales u orgánicos de los trabajadores [...] para nosotros, a efectos prácticos, fueron aliados» cuando sintieron la presión para obligar a que se cumpliera la cláusula de sus códigos de conducta que garantizaba el derecho a organizarse.<sup>6</sup>

Una vez que la campaña transfronteriza a favor de la sindicalización en Kukdong tuvo éxito, Nike usó su influencia para hacer que se realizasen mejoras sustanciales en las condiciones y salarios en la fábrica. Entre esos cambios, producto del primer convenio colectivo que se realizó con el sindicato en octubre, una visita a la fábrica muestra la instalación de costosos equipos que mejoran las condiciones de salud y seguridad en el trabajo, y también un aumento salarial del 40 %. Éste y otros casos muestran que, a pesar de las afirmaciones empresariales acerca de la falta de control sobre los suministradores, el grado de involucramiento de las ET en la protección de los derechos laborales en las maquilas globales depende de los resultados de las luchas políticas en torno a la responsabilidad solidaria de hecho o de derecho. En la práctica, eso debe verificarse caso por caso, pero la lucha pretende, en última instancia, establecer un régimen jurídico global de responsabilidad solidaria semejante al que consiguió el primer movimiento antimaquila.

La eficacia de los discursos empresariales y de las estrategias que pretenden preservar el secreto y niegan la existencia de control sobre sus suministradores se apoya, en última instancia, en el poder coercitivo de una tercera estrategia a la cual recurren las ET y sus contratistas con mucha frecuencia: la amenaza explícita o velada de cerrar la fábrica e irse a otro lugar para evitar el cumplimiento forzoso del derecho laboral restrictivo o la militancia obrera. Trasladar la producción a otro lugar (o amenazar con hacerlo) es una forma de «acción directa» de las empresas, que se complementa con las acciones ideológicas y jurídicas que buscan impedir una regulación laboral global. En los términos del concepto de hegemonía de Gramsci (1971), estas estrategias persistentes representan el elemento

---

6. Entrevista con el director de programa del *Solidary Center for the Americas* de la AFL-CIO (federación sindicalista estadounidense), Dallas, 28 de marzo de 2003.

coercitivo de la hegemonía presente en el sistema económico y jurídico de subcontratación global y en la regulación neoliberal.

En virtud de este sistema, por ejemplo, Nike pudo amenazar creíblemente con trasladar su producción a cualquiera de sus 1.181 fábricas suministradoras en todo el mundo.<sup>7</sup> La opción de abandonar la producción en un determinado lugar e irse a otro lado también les da a los suministradores el garrote proverbial que utilizan cuando quieren reprimir la protesta de las trabajadoras en las fábricas. También permite las marcas y los fabricantes, con el apoyo de los defensores del libre mercado y de los Gobiernos favorables a las empresas, calificar a las RTA antimaquila como coaliciones proteccionistas del Norte que buscan quitarle empleos al Sur Global.<sup>8</sup> En el caso de Kukdong, por ejemplo, los medios de comunicación locales presentaron la corriente favorable a la sindicalización como una conspiración de organizaciones estadounidenses, liderada por la *United Students Against Sweatshops* (USAS: Asociación de Estudiantes en contra de las Maquilas) para suprimir los trabajos muy necesitados en el sector de la maquila. Un periodista local escribió, en el momento crítico de la campaña: «El riesgo de cierre de Kukdong es inminente, debido a cientos de estudiantes universitarios estadounidenses que amenazan [a Nike] con parar de consumir sus productos si realizan más pedidos a la fábrica» (Ramos 2001: 4). El secretario para el desarrollo económico del estado de Puebla declaró, unas semanas más tarde: «Haremos hasta lo imposible por evitar que Kukdong deje el estado de Puebla» (Sánchez 2001a: 7). En el sector del vestido en general, como revelan las entrevistas con los líderes sindicales en México y Guatemala, los numerosos episodios de cierres repentinos de instalaciones y las relocalizaciones que buscan extirpar los esfuerzos de sindicalización tienen un fuerte efecto disuasorio en los trabajadores descontentos.<sup>9</sup>

Este elemento de «hegemonía despótica» de la producción global (Burawoy 1985) se ve reforzado por los considerables obstáculos que el sistema de subcontratación plantea a la resistencia de los trabajadores. Como Bonacich y Appelbaum escriben, «no se ha diseñado todavía un sistema mejor para mantener a los trabajadores fragmentados y sin poder» (2000: 3). La separación física entre los trabajadores que trabajan para producir un mismo bien de consumo en todo el mundo se ve magnificada por las diferencias culturales y de idioma. Al unirse lo anterior al secreto que rodea la estructura de la producción global, se crea un aislamiento parecido entre los trabajadores del Sur y los consumidores del Norte.

A la vista de todo ello, las estrategias políticas de las RTA pretenden restablecer las conexiones entre los trabajadores y los consumidores, y también entre los propios trabajadores. Con este fin, realizan clases muy variadas de acción directa en distintos lugares para explotar los puntos débiles de la subcontratación local,

---

7. Esta cifra sobre suministradores se obtuvo de información provista por la FLA. Véase «First Public Report: Towards Improving Workers' Live» ([www.fairlabor.org](http://www.fairlabor.org), 2003), p. 56.

8. Para una crítica muy debatida sobre el movimiento antimaquila en esta línea de pensamiento, véase «Third World Intellectuals and NGO's Statement Against Linkage (TWIN-SAL)» ([www.columbia.edu/~jb38](http://www.columbia.edu/~jb38)); véase también Bhagwati (2000). Para una réplica, véase Miller (2003).

9. Entrevista con Blanca Velásquez y David Alvarado (Centro de Apoyo al Trabajador, CAT), Atlixco, México, 10 de julio de 2002; entrevista con el Secretario General de FESTRAS (Federación sindical guatemalteca), Ciudad de Guatemala, 29 de julio de 2002.

en particular, la vulnerabilidad de los fabricantes, especialmente de ET como Nike, frente a las campañas publicitarias negativas que pueden dañar su activo más valioso: una imagen de marca cuidadosamente construida (Klein 2000). Con el propósito de vincular entre sí a los trabajadores, las ONG defensoras de los trabajadores, los sindicatos transfronterizos y las RTA antimaquila ponen en marcha una gran variedad de esquemas de acción como los intercambios laborales, los programas educativos, los equipos conjuntos de organización y de investigación o las campañas solidarias en apoyo de los trabajadores huelguistas de las maquilas, entre otros instrumentos (véase el capítulo de Ansley en este volumen; Rodríguez Garavito 2008; Williams 1999). La pluralidad de actores y de estrategias típicas de este «nuevo internacionalismo obrero» (Santos y Rodríguez Garavito 2006) fue evidente en el caso de Kukdong.

En un modelo que he llamado de «organización triangular», el sindicato incipiente de Kukdong fue apoyado por sindicatos en países en los cuales tenía sedes el fabricante, el suministrador y el inversor: México, los Estados Unidos y Corea, respectivamente (Rodríguez Garavito 2005). Los sindicatos independientes mexicanos y las ONG defensoras de los trabajadores proporcionaron el apoyo logístico esencial durante la huelga y la subsiguiente batalla jurídica para hacer que el Estado reconociese al sindicato. La federación sindical estadounidense AFL-CIO, a través de su oficina mexicana del Centro de Solidaridad para las Américas, aportó financiación, consiguió declaraciones públicas favorables de los miembros del Congreso de Estados Unidos y facilitó visitas de las delegaciones de USA a Puebla. La *Korean House of Solidarity* emprendió una campaña en los medios de comunicación y en el Congreso coreanos para denunciar las malas actuaciones de Kukdong International en su fábrica mexicana y envió una delegación a México que visitó la fábrica y presionó a la dirección de la empresa para que negociara. Durante todo el tiempo, la campaña fue apoyada por coaliciones de ONG de derechos humanos, organizaciones feministas y religiosas, y consumidores activistas, entre ellos la *Maquila Solidarity Network*, la *Coalition for Justice in the Maquiladoras* y el *International Labor Rights Fund*.

Otras formas de acción política pretendían explícitamente crear vínculos entre trabajadores y consumidores. En una industria que depende de su imagen y cuyo éxito proviene de la diferencia abismal entre los salarios y el poder de compra entre trabajadores del Sur y compradores del Norte respectivamente, las alianzas entre consumidores y trabajadores son un componente central de la lucha antimaquila (Frank 2003). Las formas de acción directa que encarnan este tipo de alianza incluyen: los boicots por parte de los consumidores; las giras informativas y las delegaciones que proporcionan oportunidades para la interacción cara a cara entre los trabajadores de las maquilas y los consumidores de ropa; y la creación de fábricas y etiquetas que se acojan al lema «comercio justo». En el caso de Kukdong, los piquetes frente a las tiendas de Nike, organizados por USA para protestar contra el despido de los trabajadores huelguistas, y las giras informativas de los líderes sindicales de Kukdong por los campus universitarios de todo Estados Unidos durante las negociaciones del convenio colectivo tuvieron la influencia necesaria como para convencer a Nike de que cediera.

Además de desplegar estrategias políticas, las RTA antimaquila usan instrumentos jurídicos para impulsar campañas específicas y para crear gradualmente un sistema global de responsabilidad solidaria de las empresas. De esta forma, al

igual que en otras redes y coaliciones pertenecientes a la globalización contra-hegemónica, las RTA antimaquila combinan pragmáticamente la acción directa con la institucional (Santos 2002; capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen). En las siguientes secciones, me concentro sobre esta última estrategia, y examino la pluralidad de instrumentos jurídicos que han creado las RTA (y también las ET) y que usan en su lucha a favor de los derechos laborales internacionales. También estudiaré las distintas escalas sociales e institucionales en los cuales tiene lugar este enfrentamiento.

### 3.3. La lucha en torno al derecho «duro» y el derecho «blando»

A lo largo de la última década, uno de los puntos más importantes de desarrollo y confrontación en el campo de la regulación laboral internacional ha sido la formulación de códigos de conducta empresariales (por los cuales las ET se comprometen voluntariamente a trabajar al lado de sus proveedores para conseguir el respeto de los derechos de los trabajadores en las fábricas) y la creación de sistemas de monitoreo para controlar el cumplimiento de esos códigos.

En el sector del vestido, numerosas ET han adoptado códigos de conducta y se han unido a sistemas de monitoreo en respuesta a la presión creciente de las RTA y a los casos de abusos laborales flagrantes en las fábricas proveedoras.

Nike es un buen ejemplo de esta tendencia. En 1991, tras salir a la luz pública informes negativos acerca de las condiciones laborales en las instalaciones de los contratistas del sudeste de Asia, Nike elaboró un código de conducta laboral y declaró que les pediría a los administradores de las empresas a su servicio que actuaran de conformidad con él. El fracaso de Nike para hacer cumplir el código, junto con su posición como el mayor fabricante de calzado y vestimenta deportiva del mundo (con beneficios anuales de 945 millones de dólares sobre ventas de 12.300 millones de dólares durante el año 2004), convirtieron a la marca en un objetivo privilegiado del naciente movimiento antimaquila.<sup>10</sup> Las numerosas denuncias contra las prácticas laborales de Nike se transformaron en una campaña a gran escala después de que la revista *Life* publicara una fotografía mostrando a un niño pakistaní de doce años trabajando en condiciones laborales penosas en la fabricación de un balón de fútbol de Nike (Litvin 2003: 242). Hacia 1998, la presión que estaba recayendo sobre Nike debido a la acción de *Global Exchange*, del *National Labor Committee*, de USA y de otras organizaciones activistas fue tal que el fundador y presidente de la firma, Philip Knight, reconoció que «Nike se ha convertido en el sinónimo de salarios de miseria, trabajo forzado de horas extraordinarias y abuso» y anunció un paquete de medidas dirigidas a fortalecer el cumplimiento obligatorio del código de conducta de Nike.<sup>11</sup>

Especialmente importante dentro de esas medidas fue la decisión de Nike de unirse a la Fair Labor Association (FLA), un sistema voluntario de vigilancia que involucra a una docena de ET y que se estableció a iniciativa de la administración

---

10. Véase «Nike Profit Increase 23 Percent» ([www.msnbc.msn.com](http://www.msnbc.msn.com), publicado el 25 de junio de 2004).

11. Citado en el *Financial Times* (1998).

Clinton.<sup>12</sup> Varios estudios han documentado los orígenes y detalles de la FLA y de otros sistemas de códigos de conducta (incluyendo el WRC, el WRAP y el SAI), y también las diferencias y conflictos existentes entre ellos (Bartley 2003; O'Rourke 2003; Rodríguez Garavito 2005). A los efectos de este capítulo, la importancia de estos sistemas reside en que constituyen un ejemplo paradigmático de lo que comúnmente se conoce como «derecho blando» o «gobernanza», que ha sido el centro de los debates teóricos y políticos recientes sobre los derechos laborales internacionales y la gobernanza global en general.

En otro lugar he ofrecido una revisión crítica de estos prolíficos y multifacéticos trabajos académicos sobre la gobernanza (Rodríguez Garavito 2005; 2008). Sin perjuicio de las importantes diferencias existentes entre ellos, el tema común de los estudios y propuestas sobre el modelo de la gobernanza es su potencial para abordar los dilemas legislativos que plantean las formas de coordinación no centradas en el Estado para la economía global. En contraste con un «derecho duro», en torno al Estado e impuesto jerárquicamente desde arriba, el modelo de la gobernanza confía principalmente en un «derecho blando», flexible, elaborado mediante la colaboración entre actores privados (Dorf y Sabel 1998; Simon 2003). En el campo de las relaciones laborales, por ejemplo, la aproximación de «derecho duro» de las normas laborales elaboradas y controladas por las burocracias y tribunales estatales contrasta con el enfoque de «derecho blando» de los códigos voluntarios de conducta y de la supervisión consensuada que realizan organizaciones de monitoreo independientes y comerciales, empresas, organizaciones de la sociedad civil y otros actores privados.

Los términos del contraste entre el derecho duro y el derecho blando varían notablemente, según quién realice la contribución al debate de la gobernanza. Mientras que los análisis más convincentes consideran la afirmación del Estado y de una sociedad civil más fuerte como fenómenos complementarios que se refuerzan mutuamente (Cohen y Rogers 1995; Fung y Wright 2003), los estudios que tratan de las virtudes de la autorregulación privada tienden a ver esta última como una alternativa frente a la regulación estatal desde arriba, contemplándola como un «cambio de paradigma en el que se pasaría de un modelo regulatorio al de la gobernanza» (Lobel 2003: 3). En un extraño giro neoweberiano, esta última versión se basa en la afirmación implícita o explícita de que de la misma forma que el modelo regulatorio tiene una afinidad selectiva por el capitalismo fordista,\* el modelo de la gobernanza (con su énfasis en la flexibilidad y las

---

12. La FLA comprendía inicialmente a varios sindicatos y organizaciones pro trabajador (incluyendo el AFL-CIO y el *International Labor Rights Fund*), la mayoría de los cuales se retiró del mismo posteriormente en protesta por el lento progreso del FLA en mejorar la transparencia e independencia del sistema de vigilancia. Nike también firmó el «Pacto Global», una declaración voluntaria de principios elaborada por la ONU acerca de la inversión y la producción éticas que involucró a grandes EM del vestido y de otros sectores (Elson 2004).

\* El autor se refiere al modelo de producción capitalista conocido como fordismo y que se identifica con el de la producción industrial en cadena de la primera mitad del siglo XX sobre todo. Se caracteriza por especialización del trabajo en cadenas de producción y sueldos elevados del trabajador que le permiten tener suficiente poder de compra como para integrarse en la economía de mercado. La producción descentralizada del capitalismo global, lo que se conoce como «cadenas de producción global», rompe con el modelo de producción fordista y facilita la competencia entre salarios a nivel global. [N. del T.]

redes de actores privados) es adecuado para la realidad de una economía mundial globalizada posfordista.

El examen empírico del proceso de construcción de la gobernanza global en el campo de los derechos laborales internacionales cuestiona las afirmaciones absolutas de un cambio del modelo regulatorio clásico al de la gobernanza, del derecho duro al derecho blando. Más que ser procesos espontáneos de reemplazo de lo antiguo por lo nuevo, impulsados por la afinidad estructural entre el modelo económico y el jurídico, es un proceso de conflicto sobre el derecho laboral aplicable a las ET. En otras palabras, la «dureza» de los estándares laborales internacionales es en sí misma un objeto central del enfrentamiento que se está produciendo entre las ET y sus críticos.

Los actores hegemónicos y contrahegemónicos no tienen preferencias fijas por el derecho duro o el derecho blando. En lugar de ello, privilegian pragmáticamente uno u otro dependiendo del objeto de regulación y de las circunstancias específicas. Las ET, por ejemplo, cambian estratégicamente entre sus peticiones para fortalecer el derecho duro global y nacional en asuntos esenciales para la rentabilidad de sus negocios (por ejemplo, los derechos de propiedad intelectual); las propuestas a favor de un derecho blando y de la autorregulación en otras áreas (por ejemplo, los códigos de conducta voluntarios sobre condiciones laborales); y la desregulación en otras áreas (por ejemplo, los mercados financieros). De esta forma, la globalización neoliberal no se apoya ni en la regulación «disciplinaria» (Gill 2004), ni en la autorregulación empresarial o la desregulación asociada con la «retirada del Estado» (Strange 1996). En lugar de ello, la gobernanza global neoliberal consiste en una mezcla de ambas: derecho duro para proteger los derechos de las empresas y derecho blando para regular los derechos sociales. Ello es más evidente en el contraste entre el sistema internacional de la legislación laboral (que en buena parte es flexible y voluntario) y la regulación rígida y exigente los derechos globales de propiedad intelectual, representada en el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC, así como en las detalladas reglas establecidas por los Estados Unidos en sus acuerdos de comercio bilaterales (Elliot y Freeman 2003: 24).

Las RTA son igualmente pragmáticas en su uso del derecho duro y blando. Por un lado, explotan las contradicciones obvias presentes dentro de las estrategias de las ET de atacar y defender selectivamente la regulación apoyada por el Estado. Lo hacen reclamando que se debilite la legislación favorable a las empresas (por ejemplo, mediante limitaciones a los derechos de propiedad intelectual por razones de salud pública, como ilustra el capítulo de Klug en este volumen) y, además, solicitando el endurecimiento de las normas que consagran derechos sociales. En el campo de los derechos laborales, esta estrategia lleva consigo iniciativas para mejorar la capacidad regulatoria de los Estados nacionales y las facultades para hacer cumplir forzosamente las normas de las organizaciones internacionales, especialmente de la OIT (Giraldo y Ossa 2004; ILRF 2001).

Por otro lado, las RTA participan en las luchas actuales por establecer y determinar las condiciones de los regímenes de derecho blando, es decir, por la lucha por los sistemas de control de los códigos de conducta. Numerosos sindicatos nacionales y globales, ONG y organizaciones solidarias del Norte y del Sur han luchado por cambiar los sistemas de monitoreo existentes y transformarlos de

planes de relaciones públicas empresariales en mecanismos transparentes y efectivos para el cumplimiento obligatorio de los derechos laborales. En las Américas, ello ha involucrado a organizaciones como: el Centro de Apoyo al Trabajador y Factor X en México; la Comisión para la Verificación de los Códigos de Conducta y la Federación de los Trabajadores de Alimentos (Festras) en Guatemala; ILRF, USAS, AFL-CIO y US/LEAP en los Estados Unidos; la *Maquila Solidarity Network* en Canadá; y la oficina regional de la Federación Internacional de los Trabajadores del Textil, Vestuario y Cuero (FITTVIC). A pesar de que la mayoría de la industria del vestido continúa estando cubierta por códigos de conducta empresariales débiles (por ejemplo, el WRAP, que cubre a minoristas enormes como Wal-Mart) o vigiladas por empresas de auditoría, de independencia cuestionable, el trabajo de esas y otras organizaciones activistas ha provocado cambios en los sistemas de monitoreo (por ejemplo, en el FLA y la SAI) y la creación de códigos y modelos de monitoreo rigurosos (especialmente el WRC).

El caso de Kukdong ofrece un vivo ejemplo de las interrelaciones entre las estrategias de las ET y las RTA en la práctica. Al unirse a la FLA, Nike se había comprometido a hacer respetar el código de conducta de esta organización de monitoreo de la conducta empresarial. En ese código se garantizaba el derecho de asociación y de negociación colectiva de los trabajadores. Además, el hecho de que Kukdong produjese camisetas para Nike (y Reebok) que iban destinadas a las universidades estadounidenses, que se habían unido al WRC (la alternativa a la FLA organizada por los estudiantes), hizo que la fábrica tuviera que someterse al código y sistema de monitoreo más exigentes del WRC. Es significativo que Nike se hubiera opuesto agresivamente al enfoque de «derecho duro» del monitoreo empresarial que defiende el WRC. Puesto que Nike considera el WRC como una organización controlada por activistas insensibles a los intereses de las empresas (que, a diferencia del sistema de la FLA, no tienen puesto en su Consejo de dirección), el presidente de la compañía, Phil Knight, retiró una donación de treinta millones de dólares a su *alma mater*, la Universidad de Oregón, después de que esta última se uniera al WRC en el año 2000. Unos cuantos meses después, Nike rescindió los contratos con la Universidad de Michigan y la Universidad de Brown por la misma razón.

La oportunidad creada por los códigos del WRC y de la FLA fue desaprovechada por los trabajadores de Kukdong que lideraron el camino a la sindicalización ni por las organizaciones que impulsaron la coalición transfronteriza en su apoyo. Como recuerdan los trabajadores y miembros de la organización de apoyo local, el Centro de Apoyo al Trabajador, la presión internacional sobre Nike y Reebok organizada en torno a sus compromisos con los códigos de conducta fue instrumental para la creación y la continuidad de la existencia del movimiento frente a la resistencia violenta de las autoridades estatales y de la dirección de la fábrica.<sup>13</sup> La llegada a Puebla de supervisores independientes convocados por el WRC y por las marcas de ropa afectadas para verificar los hechos poco tiempo después de la huelga, al igual que la presencia de delegados de USAS, de los sindicatos internacionales y de ONG, no sólo aumentó la notoriedad del caso en los medios de

---

13. Entrevista colectiva con líderes sindicales de Kukdong, Atlixco, 12 de julio de 2002; entrevista con Blanca Velásquez y David Alvarado (CAT).



comunicación locales e internacionales, sino que aumentó la presión sobre Nike, Kukdong, las autoridades estatales y el sindicato corrupto proempresa de la fábrica para que permitieran la creación de un sindicato independiente.<sup>14</sup>

Quebrar la resistencia de las autoridades estatales y de Kukdong requirió también la movilización de los tribunales nacionales y del estado de Puebla. Con el apoyo de un despacho de abogados local dedicado a causas de interés público, los trabajadores de Kukdong se enfrentaron a los innumerables obstáculos en su camino creados por los intentos de los tribunales de retorcer el derecho, que llegaron al punto de inventar nuevos requisitos «legales» para impedir el reconocimiento oficial del sindicato.<sup>15</sup> Después de una batalla legal de más de ocho meses, que incluyó una apelación al Tribunal Supremo de México, el estado de Puebla reconoció formalmente al sindicato a comienzos de octubre de 2001. No obstante, como admitió el abogado del sindicato, el éxito de esta estrategia de «derecho duro» y de la campaña organizada en general residió, al final, en la capacidad del sindicato y de la RTA de explotar de manera efectiva las oportunidades que surgían de las obligaciones de Nike con relación a su código de conducta.<sup>16</sup> Teniendo en cuenta la estrecha alianza tradicional entre el Gobierno mexicano, las élites económicas y los sindicatos corruptos proempresa, se necesitó de la presión externa de Nike —a su vez provocada por la presión de la RTA— para hacer que las autoridades estatales y la dirección de la fábrica cumplieran con las leyes. En palabras de Huberto Juárez, un economista que participó en las negociaciones que concluyeron con la reincorporación de los trabajadores huelguistas: «En última instancia, la ley que importó fue el derecho de Nike».<sup>17</sup> En una entrevista que sostuvo conmigo, uno de los líderes sindicales Kukdong declaró que «tristemente, las cosas con el Gobierno son aquí demasiado difíciles, así que preferimos recurrir directamente a los códigos [de conducta]».<sup>18</sup>

### 3.4. El pluralismo jurídico y la lucha en torno a los niveles del derecho laboral

La coexistencia de diferentes escalas o niveles de normas laborales hace mayor la complejidad del campo jurídico constituido por los estándares de derecho duro y blando. A veces superponiéndose y otras veces en conflicto, la normativa laboral local y la de la fábrica actúan al lado de otras normas nacionales y de acuerdos regionales continentales, y también junto a estándares globales incorporados en los convenios de la OIT y los códigos de conducta. Igual que ocurre con respecto a la determinación de cuán «duro» debe ser el derecho aplicable, el nivel privilegiado de regulación para cada caso específico es objeto de una lucha que involucra a las ET, las RTA, las autoridades estatales y las organizaciones internacionales. Lejos de privilegiar un nivel concreto de acción, los actores hegemónicos

---

14. Entrevista con Arturo Alcalde (abogado laboralista representante del sindicato), Ciudad de México, 15 de julio de 2002.

15. Entrevista con Samuel Porras (abogado representante de Kukdong), Puebla, 15 de julio de 2002.

16. *Ibíd.*

17. Entrevista con Huberto Juárez, Puebla, 8 de julio de 2002. Véase también Juárez (2002).

18. Entrevista colectiva con líderes sindicales de Kukdong.

y contrahegemónicos desarrollan simultáneamente estrategias en diferentes niveles y explotan las oportunidades jurídicas y políticas ofrecidas por las tensiones y contradicciones dentro de las regulaciones local, nacional, regional y global.

Ello es evidente, por ejemplo, en las estrategias de las ET y sus suministradores dentro de la industria del vestido en relación con las disposiciones laborales nacionales de los países productores. Una afirmación sorprendentemente repetida durante las entrevistas con los delegados de las marcas, los directivos de las fábricas y los miembros del personal de las asociaciones empresariales, es que, en los términos usados por el director de relaciones laborales de VESTEX (la asociación de empresas del vestido guatemalteca), «todo el desarrollo de este sector se basa en el cumplimiento de las normas nacionales».<sup>19</sup> Desde el punto de vista de las marcas globales, el representante de Liz Clairborne en Guatemala lo expresó de la siguiente forma: «A cada país que vamos, tenemos que respetar las leyes de ese país. Quiero decir [por ejemplo] que tenemos que permitir que nuestra gente sepa, todos nuestros contratistas, que debemos pagar el salario mínimo que se reconoce por el Gobierno de cada país».<sup>20</sup>

Con independencia de la veracidad de estas afirmaciones,<sup>21</sup> lo que merece la pena señalar para nuestros propósitos es la invocación selectiva del derecho laboral que hacen los empresarios y la ambigüedad de su estrategia frente a ese derecho. Por un lado, a través de amenazas explícitas o implícitas de trasladar su actividad a países con normas laborales laxas (por ejemplo, a China), las marcas globales y sus contratistas ejercen una presión directa sobre los estándares laborales de los países que están desesperados por crear empleos. La presión indirecta que ejercen las empresas particulares, que pueden trasladarse fácilmente a otro lado, tiene su correspondiente cara institucional y colectiva en el cabildeo de los grandes minoristas, de las marcas y de las asociaciones de suministradores ante las autoridades públicas en los países del Sur, para que se «flexibilicen» aún más las normas laborales. A través de acuerdos comerciales incondicionales y de programas de ajuste estructural, los Gobiernos neoliberales en el Norte y en el Sur, al igual que las instituciones financieras internacionales, apoyan la posición de las empresas a favor de una «desregulación» de los mercados laborales. Vistas desde esta perspectiva, las leyes nacionales laborales aparecen, por lo tanto, como obstáculos que necesitan eliminarse. Sin embargo, como puede comprobarse en las transcripciones previas de las entrevistas, a su vez las marcas y los productores invocan el cumplimiento de las fuertemente erosionadas normas nacionales como prueba de su ciudadanía empresarial. Por ejemplo, con salarios mínimos legales que se encuentran por debajo de los niveles de subsistencia (por no hablar de salarios que fueran acordes con el nivel de vida), el cumplimiento con las leyes, como lo expresa el representante de VESTEX, es, de hecho, «buen nego-

---

19. Entrevista con el Director de Relaciones Laborales de VESTEX, Ciudad de Guatemala, 26 de julio de 2002.

20. Entrevista con el director de subcontratación de actividades empresariales de Liz Clairborne para Guatemala y América Central, Ciudad de Guatemala, 25 de julio de 2002.

21. Las violaciones del derecho laboral nacional en las maquilas guatemaltecas y mexicanas están muy extendidas y se han documentado por organizaciones de monitoreo, ONG de derechos humanos e investigadores. Sobre Guatemala, véase Human Rights Watch (2002) y COVERCO (2001*b*). Sobre México, véase Juárez (2005).

cio».<sup>22</sup> En este segundo aspecto de las estrategias hegemónicas frente a la regulación a nivel nacional, el derecho laboral no es ya un obstáculo, sino más bien una excusa.

En los niveles continental y global, las estrategias de las ET siguen un camino distinto. Con la excepción de la Unión Europea, la normativa laboral local y regional continental sigue siendo apenas incipiente en el mejor de los casos. Así, los esfuerzos empresariales se han concentrado en impedir un mayor desarrollo de esa regulación en dos frentes. Primero, las ET se han opuesto a la inclusión de cláusulas de «derecho duro» en los acuerdos comerciales continentales y globales. Con el apoyo intelectual de los defensores del libre mercado, que advierten sobre el impacto negativo que tiene el vínculo entre comercio y derechos laborales en el crecimiento y en el empleo en el Sur (véase Bhagwati 2004), las ET han presionado para que se bloqueen o se diluyan considerablemente las normas laborales que se redactan en los acuerdos comerciales, como el de la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) o los recientes acuerdos bilaterales firmados por los Estados Unidos con Chile y los países centroamericanos, entre otros instrumentos legales. Junto con la oposición a aumentar la financiación y los poderes de vigilancia de la OIT, esta estrategia ha cerrado el paso a un sistema de gobernanza efectivo de las relaciones laborales en el nivel internacional. En segundo lugar, como se explicó en la sección previa, las ET han respondido a las críticas acerca de los abusos que emergen de este vacío regulatorio mediante el desarrollo de códigos de conducta globales como parte de programas de «responsabilidad social empresarial». Teniendo en cuenta su carácter voluntario, la mayoría de los códigos ofrece una alternativa favorable a las empresas frente a las leyes laborales regionales y globales (Rodríguez Garavito 2005; capítulo de Shamir en este volumen).

Los activistas antimaquila son igualmente pragmáticos cuando promueven la utilización de instrumentos legales en distintos niveles. En los niveles local y nacional, demandan a las empresas suministradoras ante los tribunales locales del país y se enfrentan jurídicamente a las marcas en las jurisdicciones laborales en las que se encuentran localizadas las casas matrices de las ET. Esta última estrategia es parte de una tendencia más amplia a usar los litigios transnacionales como un medio para hacer responsables a las ET por sus acciones en todo el mundo. Ejemplos notables de esta tendencia son las demandas judiciales ante los tribunales estadounidenses que se han presentado contra las ET por sus abusos violadores de los derechos humanos. Esas demandas se han elaborado por despachos de abogados de interés público y por ONG sobre la base de la *Alien Tort Claims Act* de 1789 (véase el capítulo de Shamir en este volumen).

A nivel continental, las RTA han iniciado campañas para introducir cláusulas laborales efectivas en los acuerdos comerciales. La presión de los activistas, por ejemplo, condujo a la creación de un acuerdo accesorio al ALCAN, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Aun cuando las cláusulas laborales tienen un carácter simbólico y no son legalmente exigibles, como en el caso del ACLAN, las RTA las han usado creativamente para llamar la atención acerca de los abusos laborales muy comunes, y simultáneamente han presionado para que se reformen esas normas (Graubart 2002; Human Rights Watch 2001).

---

22. Entrevista con el Director de VESTEX de Relaciones Laborales.

Además, las RTA han formulado modelos de legislación laboral alternativos para regiones continentales, basados en los principios del comercio justo (en contraposición al principio del libre comercio) y en las políticas de inmigración de fronteras abiertas. Una gran cantidad de estos «tratados alternativos» se ha elaborado mediante la participación y los procesos deliberativos de organizaciones de base popular, sindicatos y ONG progresistas, que se reúnen con ocasión de las «Cumbres de los Pueblos» que se celebran paralelamente a las cumbres a puerta cerrada organizadas por las élites económicas y políticas donde se forjan las instituciones neoliberales. En las Américas, el ejemplo más destacado es el esfuerzo por construir una alianza social hemisférica en torno a alternativas concretas y viables frente a los planes existentes de crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Esa iniciativa se puso por primera vez en práctica en la Cumbre de los Pueblos de las Américas en Santiago (Chile) en abril de 1998, y ha producido, entre otras cosas, las Alternativas para las Américas, una propuesta legislativa detallada en materia laboral, de medioambiente, de inversión extranjera, de derechos de propiedad intelectual y para otros campos claves sociales y económicos.<sup>23</sup> Con el objetivo explícito de desafiar la afirmación de que «no hay alternativa» a las instituciones neoliberales, su detallado plan institucional para un tipo diferente de globalización y sus procesos participativos convierten a este tratado alternativo y a otros similares en una parte integral del movimiento global por la justicia social y constituyen una forma paradigmática de legalidad cosmopolita subalterna (Santos 2002; capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen).

Las RTA han emprendido iniciativas similares a nivel global, como atestiguan la campaña por incluir una cláusula laboral en la OMC y los tratados alternativos que surgen del Foro Social Mundial (FSM). Sin embargo, a la vista de las considerables dificultades políticas y logísticas que implica la tarea de elaborar una regulación laboral global, estos esfuerzos todavía no se acercan todavía a los progresos alcanzados a nivel continental. Por ejemplo, las divisiones Norte-Sur en torno al uso potencialmente proteccionista de las cláusulas laborales por los Estados del Norte han ahogado en su nacimiento las propuestas para incluir una cláusula laboral en la OMC. A la luz de ello, las RTA han adoptado dos estrategias complementarias. Por un lado, han apoyado las iniciativas para convertir los convenios laborales internacionales sobre derechos laborales fundamentales en una Constitución laboral global cuyo cumplimiento sería vigilado por una renovada OIT (ILRF 2001). Por otro lado, continúan participando en los debates y campañas ya mencionados para conseguir que los códigos de conducta globales sobre condiciones laborales sean transparentes y de obligatorio cumplimiento.

Esta política de utilización de las normas en distintas escalas puede verse en acción en el caso de Kukdong. La coalición transnacional en apoyo del sindicato incipiente recurrió simultáneamente a las normas estatales y nacionales, los acuerdos regionales, las convenciones internacionales de la OIT y los códigos de conducta globales. En las etapas iniciales de la campaña de sindicalización, fueron los códigos de Nike y Reebok los que proporcionaron el apoyo jurídico requerido para obligar a que Kukdong recontratase a los huelguistas y comenzara negociaciones con el

---

23. Véase el texto de la propuesta en [www.web.net/comfront/alts4americas/](http://www.web.net/comfront/alts4americas/). Sobre las alternativas de las organizaciones de base popular al ALCA, véase ILSA (2004).

sindicato independiente. Kukdong respondió con una estrategia legal, en su mayor parte local, en la que se acudió a los tribunales estatales proempresa y al Gobierno para intentar criminalizar la conducta de los huelguistas, acusándolos de «invasores», y para bloquear fraudulentamente el reconocimiento oficial del sindicato. En una distorsión irónica, ilustrativa del uso estratégico que hace el empresariado del derecho local y nacional, el asesor jurídico de Kukdong describió esta estrategia a los medios de comunicación como un esfuerzo por reinstaurar «el Estado de derecho dentro de la empresa» (Sánchez 2001b: 6).

La globalización de los casos de Kukdong se profundizó por la presencia de delegaciones de la OIT y de ONG internacionales dedicadas al derecho de interés público (especialmente el ILRF) con experiencia en litigios laborales transnacionales. Simultáneamente, una coalición de sindicatos entre México y Estados Unidos amenazó con llevar el caso ante los órganos del ACLAN, recurriendo así a las herramientas políticas y jurídicas disponibles en el nivel regional continental.

Sólo cuando el caso se hubo internacionalizado de esta forma, la RTA recurrió a las estrategias legales nacional y local. En lo que Keck y Sikkink (1998) han llamado un «efecto boomerang», la RTA presionó a los actores empresariales internacionales, estatales e interestatales (las marcas, la compañía matriz de Kukdong, el Gobierno estadounidense, el Gobierno coreano y la OIT) para poder presionar así a los actores locales (la dirección de empresa de Kukdong, las federaciones sindicales corruptas proempresariales, y los Gobiernos y tribunales de México y del estado de Puebla) para que se cumplieran las normas laborales nacionales y permitieran el establecimiento del sindicato y la firma de un acuerdo laboral colectivo. Como declararon los líderes sindicales y su abogado durante las entrevistas, las estrategias jurídicas locales sólo tuvieron éxito debido al efecto de la presión internacional.<sup>24</sup>

Es interesante observar que la práctica de los abogados locales que representaban al sindicato está muy lejana de la imagen de los abogados cosmopolitas y bien conectados que emerge de los estudios en otros campos de la abogacía transnacional (véase Dezalay y Garth 2002). En nuestro caso, observamos el trabajo de un abogado que trabajó gratuitamente con el fin de impulsar a través de un sistema laberíntico de normas y prerequisites *ad hoc* la petición del sindicato de ser oficialmente reconocido. Ese sistema fue establecido por las autoridades del estado para frustrar la consolidación del sindicato. Como testimonio del carácter local y convencional de la práctica de este abogado, el único libro que se veía sobre el escritorio de su austera oficina en el centro de Puebla era el Código Laboral de México. Cuando se le preguntaba acerca de los instrumentos legales que usó para defender la causa del sindicato, se refería únicamente a las normas laborales nacionales, aun si estaba explicando en detalle las prácticas empresariales mediante las cuales las empresas, los sindicatos corruptos y las autoridades locales y nacionales se unían para frustrar la aplicación de esas leyes. Es significativo que no era consciente del contenido de los códigos de conducta de las marcas comerciales, descartándolos como «declaraciones unilaterales» no jurídicas, aunque en este caso reconocía la oportunidad política fundamental que esos códigos habían creado.<sup>25</sup>

---

24. Entrevista colectiva con líderes sindicales de Kukdong; entrevista con Samuel Porras (abogado representante de Kukdong).

25. Entrevista con Samuel Porras (abogado del sindicato de Kukdong).

Aunque llevó ocho meses y numerosas apelaciones (incluida una a la Suprema Corte de Justicia mexicana basada en argumentos constitucionales), quebrar la resistencia de los tribunales, esta estrategia jurídica produjo finalmente sus frutos cuando la presión dirigida a la vez contra los tribunales, las marcas comerciales, el estado de Puebla y Kukdong obligó al Gobierno del estado y a los tribunales a reconocer oficialmente al sindicato a comienzos de octubre de 2001. Además, el resultado de la estrategia fue duradero. Al contrario de lo que ha sucedido con la inmensa mayoría de los sindicatos formados con el apoyo de RTA en Centroamérica y el Caribe —que no han sobrevivido las estrategias antisindicales de las gerencias de las fábricas o los cierres de las plantas (Rodríguez Garavito 2007)—, el sindicato de Kukdong celebraba su sexto aniversario al momento de esta publicación.

### 3.5. Conclusiones

La exitosa campaña de Kukdong ilustra con claridad dos rasgos esenciales de las estrategias jurídicas contrahegemónicas en el contexto de la globalización. Por un lado, supuso una combinación continua de estrategias políticas y jurídicas, en las cuales la protesta (como la huelga o la ocupación de la fábrica o los piquetes frente a las tiendas de Nike) fue de la mano del recurso a los mecanismos jurídicos (como, por ejemplo, el derecho laboral mexicano o los códigos de conducta). Sin la protesta, el caso hubiera corrido la misma suerte de los innumerables intentos por formar sindicatos independientes que han sido bloqueados por el Estado mexicano. Sin la movilización jurídica, la presión política no se hubiera traducido en los acuerdos estables con la dirección de empresa de Kukdong que trajeron consigo una mejora considerable de las condiciones de trabajo en la fábrica. Por otro lado, el éxito del esfuerzo organizativo transnacional dependió primordialmente de la combinación de estrategias en distintas escalas. Ello permitió a la RTA presionar simultáneamente a los actores empresariales situados en distintos nodos de las cadenas globales de producción de vestido, ya fueran éstos las marcas estadounidenses o la empresa multinacional coreana.

Como he pretendido mostrar en este capítulo, el caso de Kukdong es parte de una lucha más general por la existencia, el contenido y el alcance de los derechos laborales internacionales de obligatorio cumplimiento. En este conflicto, las RTA y las ET explotaron estratégicamente las tensiones y contradicciones dentro del campo caleidoscópico de normas laborales «duras» y «blandas» presentes en distintos niveles. Al mismo tiempo, formularon nuevos marcos jurídicos y discutieron los detalles de los nuevos mecanismos de cumplimiento.

A pesar de que lo novedoso de este campo de enfrentamiento nos previene contra la formulación de predicciones de alcance general, se pueden apreciar dos tendencias que probablemente influirán en la configuración final del campo. Primero, en relación con la cuestiones en disputa, a medida que los llamados «derechos individuales» (que afectan a cuestiones como la salud y la seguridad en el trabajo, el salario mínimo, las horas extras y asuntos semejantes) se han ido incorporando a los códigos de conducta y otras estructuras normativas globales, las RTA han aumentado su apuesta y han presionado por la protección de los derechos que tienen mayores connotaciones económicas y políticas, es decir, por el derecho a un «salario

vital)\* y por los derechos laborales colectivos (es decir, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva) (véase Maquila Solidarity Network 2004, 2007). Como se podía predecir partiendo del argumento presentado en este capítulo, las ET y las instituciones financieras internacionales han respondido a través de estrategias dirigidas a controlar o posponer las demandas de las RTA. Ello es evidente, por ejemplo, en los recientes esfuerzos por desarrollar una versión del «empoderamiento de los trabajadores» que sea congruente con las visiones empresariales de la responsabilidad social (Banco Mundial 2003) y también en los intentos por descartar los debates acerca del salario vital calificándolos de prematuros. Por lo tanto, al lado de los debates actuales sobre los derechos laborales individuales en el nivel internacional, por lo tanto, la incipiente discusión sobre el salario vital y los derechos laborales colectivos se situará en el centro del enfrentamiento en torno a los derechos laborales internacionales.

En segundo lugar, en relación con los actores y las estrategias usadas, las campañas y las estrategias regulatorias que han tenido lugar en la última década han generado desacuerdos dentro de los círculos activistas y de las empresas, que probablemente conformarán el proceso y el resultado definitivo de los conflictos políticos y jurídicos sobre las condiciones laborales en las Américas. Dentro de los círculos empresariales, algunas ET del vestido (por ejemplo, Gap y Liz Clairbone) han experimentado (aunque sea tímidamente) con el monitoreo independiente de sus fábricas en Centroamérica (COVERCO 2001a; 2001b), mientras que otras (por ejemplo, Nike) se aferran firmemente a los mecanismos de monitoreo como los de la FLA, que confían en las empresas privadas de auditoría. Dentro de los círculos de activistas, algunas ONG y sindicatos (por ejemplo, USAS y el *National Labor Committee*) han seguido tácticas de oposición, mientras otros (por ejemplo, *Human Rights First*) han buscado mantener un espacio de colaboración y negociación con las ET. Y otras organizaciones (por ejemplo, el FITTVC, el sindicato global del sector del vestido) han combinado ambas estrategias. El cómo interactúen las tácticas diferentes de esos «opositores» y «colaboradores» (Winston 2002) con los enfoques empresariales potencialmente divergentes (al igual que con las políticas estatales nacionales) afectará a las probabilidades de existencia de una legislación laboral transnacional efectiva.

Que este proceso, actualmente en desarrollo, lleve finalmente a la construcción de una estructura jurídica cosmopolita que proteja efectivamente los derechos laborales en todo el mundo o termine profundizando la regulación neoliberal dependerá del éxito de las estrategias hegemónicas y contrahegemónicas examinadas en este capítulo. De manera más general, el progreso de un derecho laboral cosmopolita depende del destino que tenga la lucha más amplia sobre las normas de la economía global. En ese empeño, el movimiento antimaquila se une a las filas del movimiento por un comercio justo, a la movilización contra los regímenes del derecho de propie-

---

\* Aunque es difícil dar un concepto único de «salario vital», diríamos que es aquel que permite satisfacer adecuadamente las necesidades ordinarias alimentación, habitación, vestuario, higiene y transportes del trabajador. El concepto surge en el derecho laboral y entre algunos economistas progresistas con el propósito de salvar las diferencias existentes entre el salario mínimo y un salario que realmente permitiera satisfacer las necesidades básicas del trabajador. La desconexión entre productividad y salarios que se vive en los últimos treinta años, y que se justifica mediante el argumento de la competencia salarial global, hace más acuciante el problema del salario vital, o dicho en otros términos, la distancia creciente entre el salario mínimo y el verdadero mínimo para la subsistencia digna, que sería el salario vital. [N. del T.]

dad intelectual excluyentes, a las campañas por el alivio de la deuda externa, a la reforma de las instituciones financieras internacionales, y a otras manifestaciones de la globalización contrahegemónica y de la legalidad cosmopolita subalterna.

## Referencias bibliográficas

- ARTHURS, Harry (1996), «Labor Law without the State?» *University of Toronto Law Journal* 46: 1-45.
- BANCO MUNDIAL (2003), *Strengthening the Implementation of Corporate Social Responsibility in Global Supply Chains*. Washington, DC: World Bank.
- BARTLEY, Tim (2003), «Certifying Forests and Factories: States, Social Movements, and the Risk of Private Regulation in the Apparel and Forest Product Fields». *Politics & Society* 31: 433-464.
- BHAGWATI, Jagdish (2000), «Why Nike is on the Right Track». *Financial Times*, 23 de octubre, o [www.columbia.edu/~jb38](http://www.columbia.edu/~jb38)
- (2004), *In Defense of Globalization*. Oxford: Oxford University Press.
- BONACICH, Edna y Richard APPELBAUM (2000), *Behind the Label: Inequality in the Los Angeles Apparel Industry*. Berkeley: University of California Press.
- BURAWOY, Michael (1985), *The Politics of Production: Factory Regimes under Capitalism and Socialism*. Londres: Verso.
- CAVANAGH, John (1997), «The Global Resistance of Sweatshops». En *No Sweat: Fashion Free Trade and the Rights of Garment Workers*, editado por Andrew Ross. Londres: Verso.
- COHEN, Joshua y Joel ROGERS (1995), *Associations and Democracy*. Londres: Verso.
- COMMONS, John (1977), «The Sweating System». En *Out of the Sweatshop: The Struggle for Industrial Democracy*, editado por Leon Stein. Nueva York: Quadrangle.
- COVERCO (2001a), *First Public Report: Gap Inc. Suppliers in Guatemala*. Guatemala: COVERCO.
- (2001b), *Un informe especial de COVERCO: El código de conducta de Liz Claiborne Inc. y la sindicalización de dos fábricas proveedoras en Guatemala*. Guatemala: COVERCO.
- DEZALAY, Yves y Bryant GARTH (2002), *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists, and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press (traducción al castellano: *La internacionalización de las luchas por el poder: abogados, economistas y la disputa por transformar los Estados latinoamericanos*. Bogotá: ILSA, 2003).
- DORF, Michael y Charles SABEL (1998), «A Constitution of Democratic Experimentalism». *Columbia Law Review* 98: 267-473.
- ELLIOT, Kimberly y Richard FREEMAN (2003), *Can Labor Standards Improve Under Globalization?* Washington, DC: Institute for International Economics.
- ELSON, Diane (2004), «Human Rights and Corporate Profits: The UN Global Compact - Part of the Solution or Part of the Problem?». En *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*, editado por Lourdes Benería y Savitri Bisnath. Nueva York: Routledge.
- EVANS, Peter (Próxima aparición), «Counter-Hegemonic Globalization». En *Handbook of Political Sociology*, editado por Thomas Janoski, Alexander Hicks y Mildred Schwartz. Cambridge: Cambridge University Press.
- Financial Times* (1998), «Corporate Citizenship», 15 de junio.
- FRANK, Dana (2003), «Where Are the Workers in Consumer-Worker Alliances? Class Dynamics and the History of Consumer-Labor Campaigns». *Politics & Society* 31: 363-379.
- FUNG, Archon y Erik OLIN WRIGHT (2003), «Countervailing Power in Empowered Participatory Governance». En *Deepening Democracy*, editado por Archon Fung y Erik Olin Wright. Londres: Verso.
- GARCÍA, Mauricio y Rodrigo UPRIMNY (2004), «Corte Constitucional y emancipación social en Colombia». En *Emancipación social y violencia en Colombia*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García. Bogotá: Norma.



- GEREFFI, Gary, Miguel KORZENIEWICZ y Roberto KORZENIEWICZ (1994), «Introduction: Global Commodity Chains». En *Commodity Chains and Global Capitalism*, editado por Gary Gereffi y Miguel Korzeniewicz. Westport: Praeger.
- GIRALDO, Mauricio y Martín OSSA (2004), *El ALCA y el derecho al trabajo*. Bogotá: ILSA, Colección ALCA Temas.
- GRAMSCI, Antonio (1971), *Selections from the Prison Notebooks of Antonio Gramsci*. Nueva York: International Publishers.
- GRAUBART, Jonathan (2002), «The Intersection of Transnational Activism and Soft Law: How Activists Exploit ALCAN's Labor and Environmental Accords». Tesis doctoral. University of Wisconsin-Madison.
- GUI, Stephen (2004), «Toward a Stark Utopia? New Constitutionalism and the Politics of Globalization». En *Global Tensions: Challenges and Opportunities in the World Economy*, editado por Lourdes Beneria and Savitri Bisnath. Nueva York: Routledge.
- HOWARD, Alan (1997), «Labor, History, and Sweatshops in the New Global Economy». En *No Sweat: Fashion, Free Trade and the Rights of Garment Workers*, editado por Andrew Ross. Londres: Verso.
- HUMAN RIGHTS WATCH (2001), *Trading Away Rights: The Unfulfilled Promise of ALCAN's Labor Side Agreement*. Nueva York: Human Rights Watch.
- (2002), *From the Household to the Factory: Sex Discrimination in the Guatemalan Labor Force*. Nueva York: Human Rights Watch.
- ILRF (2001), «Developing Effective Mechanisms for Implementing Labor Rights in the Global Economy». En *Workers in the Global Economy*, editado por Cornell University ILR, ILRF, IPS y EPI. Ithaca: ILR.
- ILSA (2004), *Colección ALCATEMAS*. Bogotá: ILSA.
- JUÁREZ, Huberto (2002), *Rebelión en el greenfield*. Puebla: Universidad Autónoma de Puebla.
- (2005), *Allá... donde viven los más pobres: cadenas globales y regiones productoras en la maquila del vestido*. Puebla: BUAP.
- KAUFMAN, Leslie y David GONZÁLEZ (2001), «Labor Standards Clash with Global Reality». *New York Times*, 24 de abril.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK (1998), *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KLEIN, Naomi (2000), *No Logo*. Nueva York: Picador.
- LITVIN, Daniel (2003), *Empires of Profit: Commerce, Conquest and Corporate Responsibility*. Nueva York y Londres: Texere.
- LOBEL, Orly (2003), «The Fall of Regulation and the Rise of Governance in Contemporary Legal Thought». Ensayo presentado en la conferencia «Regulation, Governance, and Law in the 21st Century: Towards a New Legal Process?» University of Wisconsin, Madison, 1 de octubre.
- MAQUILA SOLIDARITY NETWORK (2004), «2003 Year End Review: Emerging Trends in Codes and their Implementation». Toronto: MSN.
- (2007), «2006 Year Review: Heightened Global Competition Tests the Limits of CSR Initiatives». Toronto: MSN.
- MCCANN, Michael (1994), *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- MILLER, John (2003), «Why Economists Are Wrong about Sweatshops and the Antisweatshop Movement». *Challenge* 46: 93-122.
- MOODY, Kim (1997), *Workers in a Lean World: Unions in the International Economy*. Londres: Verso.
- OLIVEIRA, Luciano (2003), «Legal Pluralism and Alternative Law in Brazil: Notes for a Balance». *Beyond Law* 26: 67-90.
- O'ROURKE, Dara (2003), «Outsourcing Regulation: Analyzing Non-Governmental Systems of Labor Standards Monitoring». *Policy Studies Journal* 31: 1-29.
- RAJAGOPAL, Balakrishnan (2003), *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press.

- RAMOS, Jesús (2001), «Kukdong de Atlixco podría cerrar». *Síntesis*, 17 de julio.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César (2005), «Global Governance, Cross-Border Organizing, and Labor Rights: Codes of Conduct and Anti-Sweatshop Struggles in Global Apparel Factories in Mexico and Guatemala». *Politics & Society* 33b).
- (2007a), «Alternative Law». En *Encyclopedia of Law and Society: American and Global Perspectives*, editada por David Clark. Nueva York: Sage.
- (2007b), *Sewing Resistance: Globalization, Global Governance, and Transnational Organizing in the US-Caribbean Basin Apparel Industry*. Tesis doctoral. Departamento de Sociología, Universidad de Wisconsin-Madison.
- (2008), *Globalización, gobernanza y derechos laborales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- ROSS, Andrew (1997), *No Sweat: Fashion, Free Trade, and the Rights of Garment Workers*. Londres: Verso.
- (2004), *Low Pay, High Profile: The Global Push for Fair Labor*. Nueva York: New Press.
- SÁNCHEZ, Wendy (2001a), «Haremos todo lo posible para que la empresa Kukdong no cierre: Sedeco». *La Jornada*, 14 de agosto.
- (2001b), «Sin solución conflicto laboral en Kukdong Internacional». *El Sol de Puebla*, 11 de enero.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1991), *Estado, derecho y luchas sociales*. Bogotá: ILSA.
- y Mauricio GARCÍA (eds.) (2001), *El calidoscopio de las justicias en Colombia*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- y César RODRÍGUEZ GARAVITO (2006), «Introduction: Expanding the Economic Canon and Searching for Alternatives to Neoliberal Globalization». En *Another Production Is Possible: Beyond the Capitalist Canon*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Londres: Verso.
- SCHEINGOLD, Stuart y Austin SARAT (2004), *Something to Believe In: Politics, Professionalism, and Cause Lawyering*. Stanford: Stanford University Press.
- SIKKINK, Kathryn (2002), «Transnational Advocacy Networks and the Social Construction of Legal Rules». En *Global Prescriptions: The Production, Exportation, and Importation of a New Legal Orthodoxy*, editado por Yves Dezalay y Bryant Garth. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- SIMON, William (2003), «Solving Problems v. Claiming Rights: The Pragmatist Challenge to Legal Liberalism». Artículo presentado en la conferencia sobre «Regulation, Governance, and Law in the 21st Century: Towards a New Legal Process?» University of Wisconsin, Madison, 1 de octubre.
- SNOW, David, E. BURKE, Steven WORDEN y Robert BENFORD (1986), «Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation». *American Sociological Review* 51: 464-481.
- STRANGE, Susan (1996), *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- TARROW, Sidney (2001), «Transnational Politics: Contention and Institutions in International Politics». *Annual Review of Political Science* 4: 1-20.
- TRUBEK, David, Jim MOSHER y Jeffrey ROTHSTEIN (2000), «Transnationalism in the Regulation of Labor Relations: International Regimes and Transnational Advocacy Networks». *Law and Social Inquiry* 25: 1.187-1.210.
- WALLERSTEIN, Immanuel (2002), «Opening Remarks: Legal Constraints in the Capitalist World-Economy». En *Transnational Legal Processes: Globalisations and Power Disparities*, editado por Michael Likosky. Londres: Butterworths.
- WATERMAN, Peter (1998), *Globalization, Social Movements and the New Internationalism*. Londres: Continuum.
- WILLIAMS, Heather (1999), «Mobile Capital and Transborder Labor Rights Mobilization». *Politics & Society* 27: 139-166.
- WINSTON, Morton (2002), «NGO Strategies for Promoting Corporate Social Responsibility». *Ethics and International Affairs* 16: 71-87.

## Capítulo IV

# La responsabilidad social empresarial: un caso de hegemonía y contrahegemonía

Ronen Shamir

### 4.1. Introducción

Los académicos que estudian la economía política global comparten una perspectiva intelectual general, con independencia de sus tendencias disciplinarias, analíticas o ideológicas: para ellos, el gobierno empresarial global ya está aquí. Las pruebas empíricas abundan. Las empresas multinacionales (EM) dominan la economía global y representan dos tercios del comercio global de bienes y servicios. De las 100 mayores economías del mundo, 51 son empresas. Las 200 empresas más grandes generan el 27,5 % del producto interno bruto (PIB) mundial y sus ingresos anuales combinados son mayores que los de los 182 Estados que contienen el 80 % de la población mundial. Las ventas combinadas de las cuatro empresas más grandes del mundo exceden el PIB de toda África (Chomsky 2002; Davidsson 2002; Ellwood 2002). Las cifras económicas sólo nos cuentan parte de la historia. Como resultado de su inmensa riqueza, las EM también han acumulado un importante poder político y cultural. La globalización económica y la liberalización del comercio les han dado poderes que igualan, y a menudo sobrepasan, a los de los Gobiernos nacionales. Tanto en los países ricos como en los pobres, aunque no de la misma manera, las EM gozan a menudo de poderes de decisión que les permiten configurar las políticas públicas, promocionar con fuerza medidas legislativas, impulsar o desalentar reformas sociales e influenciar la acción gubernamental en áreas esenciales, entre las que se encuentran el empleo, el medioambiente y los derechos civiles y sociales.

A medida que las empresas irrumpen como autoridades privadas globales y que los Estados nacionales se someten a los ajustes estructurales, «regresamos a la esfera independiente de la acción económica como el centro principal de poder político» (Beck, Giddens y Lash 1994). De hecho, la globalización económica, en general, y los poderes más extensos de las EM, en particular, han generado nuevos tipos de iniciativas políticas que se ocupan principalmente de los actores del mercado y de su inadecuada responsabilidad social frente a las gigantescas poblaciones afectadas por sus prácticas de negocio. Se percibe crecientemente que las EM soportan una carga demasiado leve a la hora de asegurar la justa distribución de los bienes sociales y una responsabilidad demasiado pequeña en la solución de la distribución social inequitativa de los perjuicios y riesgos. En los paí-

ses pobres, las EM son consideradas cada vez más como las responsables directas de hechos muy diversos: los desplazamientos masivos de poblaciones como consecuencia de los proyectos para el desarrollo, la explotación directa e indirecta de la mano de obra barata, la cooperación con regímenes opresivos, el empobrecimiento de los hábitats y recursos naturales, y la destrucción de culturas indígenas. En los países más ricos del Norte, las prácticas empresariales, unidas a la privatización correspondiente del Estado, se ven como responsables del desempleo, a consecuencia de los «ajustes» industriales, la «macdonaldización» de las condiciones de trabajo y la creación de una incertidumbre crónica sobre el empleo. Más allá de las cuestiones laborales, se percibe que las empresas colonizan y monopolizan la esfera pública, ahogan a las pequeñas empresas y transforman, por lo general, a los ciudadanos en consumidores sumisos (Klein 1999). Incluso es aún más importante, como discutiremos con mayor detalle a continuación, que algunas de las luchas fundamentales por controlar el poder de las EM acercan las preocupaciones del «Primer Mundo» a las del «Tercer Mundo».

En consecuencia, las EM han comenzado a padecer la presión de las protestas populares, de los boicots de los consumidores, de las denuncias ante los tribunales y de una multitud de campañas públicas de denuncia dirigidas contra sus conductas desacertadas o su falta de respuesta adecuada frente a una diversidad de males sociales. Al tiempo que aparecen las fuerzas del mercado transnacionales, emergen redes transnacionales de movimientos de base popular, grupos laxamente organizados de «hostigamiento a las empresas» y de «vigilancia empresarial», y una gran cantidad de ONG que dirigen su atención y su mirada hacia las EM (DeWinter 2001). La dialéctica básica se puede resumir de la manera que sigue: cuanto más se privatiza el dominio público, más se politiza el dominio de lo privado y se convierte en objeto de preocupación pública. Santos articula esta dialéctica argumentando que la globalización hegemónica neoliberal:

Al mismo tiempo que propaga el mismo sistema de dominación y exclusión en todo el mundo, crea las condiciones para que las fuerzas, organizaciones y movimientos contrahegemónicos ubicados en las regiones más variadas del globo visualicen intereses comunes entre ellos y, más allá de las diferencias que los separan, converjan en las luchas contrahegemónicas que representan sus proyectos sociales emancipatorios, distintos pero relacionados [Santos 2002: 446].

Santos, en desarrollo de esta dialéctica, descubre, analiza y teoriza sobre las condiciones necesarias para la existencia de prácticas contrahegemónicas (véase el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen). Sin embargo, al indagarse sobre cuáles son las condiciones de posibilidad de los proyectos sociales contrahegemónicos debe considerarse también cuáles han sido las respuestas capitalistas. En términos simples, los capitalistas y las entidades capitalistas no se quedan quietos ante las amenazas y las acciones de oposición. Las empresas y sus ejecutivos recurren constantemente a una multiplicidad de agentes (por ejemplo, ONG, fundaciones de investigación, asociaciones de empresas, burócratas estatales, etc.) para mantener su supremacía práctica e ideológica (Sklair 1997). El capitalismo, escriben Boltanski y Chiapello (1999), «ha confiado siempre en las críticas al *statu quo* para que lo alerten de cualquier evolución extrema de sus manifestaciones contemporáneas y así poder hallar los antídotos necesarios para neutralizar la

oposición al sistema e incrementar el nivel de rentabilidad dentro del mismo». Por lo tanto, me parece que cualquier esfuerzo por explorar y teorizar las prácticas contrahegemónicas debe también ocuparse de las respuestas capitalistas frente a esas amenazas. Concretamente, cualquier intento de explorar los esfuerzos contrahegemónicos que se hacen para controlar el gobierno global empresarial debería ocuparse también de los esfuerzos en sentido contrario de las empresas por silenciar, evadir, oponerse y cooptar esas presiones políticas indeseadas.

En este ensayo demostraré este aspecto del problema estudiando el nuevo campo de acción conocido comúnmente como «responsabilidad social empresarial» (RSE). En general, las luchas por domesticar a las EM y sujetarlas a mecanismos efectivos de control social constituyen una directriz importante de los esfuerzos por controlar la globalización neoliberal hegemónica contemporánea. En concreto, el derecho tiene un papel potencialmente transformador mediante el cual se podría imponer a las EM reglas de obligatorio cumplimiento con el propósito de que éstas regulasen sus obligaciones y su responsabilidad hacia el bienestar público. Sin embargo, el campo de la RSE no es la mera consecuencia de estas nuevas presiones. Más bien, es la respuesta empresarial frente a esas presiones la que eventualmente permite la aparición de este nuevo campo de acción y conocimiento.

De hecho, las empresas no se ajustan ya a la visión clásica según la cual sólo responden ante sus accionistas y su único compromiso es con la maximización de los beneficios (Dickerson 2002). En mayor o menor grado, las empresas comienzan a hablar, aunque a menudo en términos utilitaristas, acerca de sus responsabilidades hacia una pluralidad de «interesados». El campo de la RSE evoluciona, en consecuencia, como un lugar en el cual las presiones contrahegemónicas y las respuestas hegemónicas frente a esa presión comienzan a asumir más o menos una estructura definitiva, en la cual agentes «autorizados», que ocupan ciertos cargos «reconocidos», certifican desde los mismos «qué es lo que está en juego» e intentan controlar la definición y el alcance de la propia noción de «responsabilidad». El campo de la RSE funciona, por ello, no simplemente como un amortiguador del hostigamiento hacia las empresas, sino más generalmente como una fuerza constitutiva que conforma la relación entre las empresas y la sociedad en el capitalismo global contemporáneo. Por ello, creo que merece la pena mirar más de cerca qué estrategias empresariales se diseñan para prevenir la politización del mercado y contener los proyectos contrahegemónicos que puedan liberar esos procesos.

En la primera parte de este artículo, considero los contornos generales del campo de la RSE. Estudio las diversas estrategias empresariales pensadas para bloquear las presiones crecientes que pretenden introducir lo que Santos llama «formas contrahegemónicas de la globalización jurídica», es decir, el uso del derecho como un medio para obtener la emancipación social de la tiranía empresarial. Concretamente, analizo un conjunto de prácticas empresariales relacionadas con la RSE y muestro cómo configuran la noción de responsabilidad con el propósito de diluir cualquier radical posible de la RSE y para que esta última encaje dentro de la estructura neoliberal hegemónica.

En la segunda y la tercera parte de este artículo estudiaré algunos de los agentes que impulsan el campo de la RSE. En la segunda parte, estudio el establecimiento de ONG financiadas por las empresas y orientadas por ellas, y analizo qué papel tienen en la estructuración del campo de la RSE. En la tercera parte,

considero la naturaleza híbrida de los movimientos contrahegemónicos. En conjunto, ofrezco algunas reflexiones iniciales acerca de los impedimentos prácticos, conceptuales e institucionales a la capacidad de imaginar y poner en marcha alternativas frente a las prácticas hegemónicas. En lo que podría llamarse un nivel metateórico, reflexiono también brevemente acerca de la capacidad de la sociedad civil para actuar por fuera del patrón neoliberal y de la forma institucional que parece haberse convertido en dominante dentro de aquélla, es decir, acerca de la organización no gubernamental. Mientras que en la primera parte del artículo señalo las tendencias desradicalizadoras, en la segunda parto de cero y considero cuál ha sido la transformación empresarial de la sociedad civil, como reflejan las actividades de algunas ONG dentro de este campo.

#### **4.2. La desradicalización de la RSE**

Los académicos y activistas reconocen ambos cada vez más que existe una distancia, que se está ensanchando, entre el carácter transnacional de la actividad empresarial, por un lado, y la disponibilidad de estructuras regulatorias transnacionales que puedan usarse efectivamente para vigilar, evaluar y constreñir a las empresas con independencia del territorio específico en el cual puedan estar operando en un determinado momento, por otro. El problema tiene dos componentes. En primer lugar, los países por separado perciben que controlar las actividades de las EM es cada vez más imposible o no deseable. Los países pobres o endeudados, a menudo con una necesidad desesperada de atraer la inversión extranjera directa, son reacios a la hora de adoptar medidas jurídicas que puedan impedir las inversiones de las EM o provocar que se radiquen en lugares de producción de otros países cuyos sistemas jurídicos (subdesarrollados) sean más favorables para sus usuarios, o lo que es lo mismo, al punto de vista de las empresas (por lo tanto, sistemas legales que no contemplen o no hagan cumplir exigencias de salarios mínimos, prohibiciones del trabajo infantil, estándares de salud y seguridad, protección del medioambiente, derechos de negociación colectiva, etc.). No sólo eso, sino que las EM están en una posición que les permite evadir sin ayuda las jurisdicciones locales, enfrentando un sistema jurídico contra otro, ya que pueden aprovecharse de los sistemas legales locales pobremente adaptados para la regulación empresarial efectiva, trasladando los sitios de producción a otros lugares y realizando inversiones financieras en lugares donde las normas locales sean más hospitalarias con ellas.

En segundo lugar, existe un reconocimiento progresivo de la «falta de medios» en el derecho internacional cuando se trata de regular a las EM. Por ejemplo, mientras que las EM son capaces de impulsar efectivamente regímenes legislativos transnacionales que mejoran la protección de sus derechos de propiedad (por ejemplo, el Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio [ADPIC] de la OMC, que protege los derechos de propiedad intelectual de todos los Estados parte), el derecho internacional fracasa cuando intenta «establecer las obligaciones de derechos humanos que deben cumplir las empresas y proporcionar mecanismos que regulen la conducta empresarial en el campo de los derechos humanos» (HLR 2001). Es a la luz de ello que tendríamos que compren-

der afirmaciones sorprendentes como las que se recogen en un informe reciente de una subcomisión del Consejo Social y Económico de la Organización de Naciones Unidas (ONU), que declara que «la explotación poscolonial de los países en vías de desarrollo por las ET se ha hecho intolerable».

Los esfuerzos contrahegemónicos por controlar el poder empresarial mediante el derecho operan en dos niveles diferenciados. Primero, tenemos los renovados intentos por imaginar y desarrollar patrones que regulen las EM sometiéndolas a un conjunto de estándares universales, que se aplicarían a las empresas por encima y más allá de las exigencias de cualquier localidad específica. Por ello, los teóricos de las ciencias sociales argumentan que «la tarea es ahora crear e incorporar esas instituciones a la acción política efectiva para que puedan igualar el tamaño y el poder de las fuerzas económicas globales ya existentes y someterlas al escrutinio político y a la supervisión ética» (Barman 2002: 73; véase también Held 2002). Los derechos humanos y las organizaciones medioambientales, como Amnistía Internacional, *Global Witness* y el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés) argumentan que el único medio efectivo para asegurar el control real del desempeño social empresarial es a través de normas vinculantes. James A. Paul, director ejecutivo del *Global Policy Forum*, defiende una estructura jurídica que incluya la vigilancia y que se diseñe con el propósito de gobernar el comportamiento de las empresas, y argumenta que «las EM son demasiado importantes para que su conducta quede en manos de estándares voluntarios y autoproducidos» ([www.commondreams.org](http://www.commondreams.org)). *Oxfam International*, una organización no gubernamental que se ha ido concentrando en su actividad sobre las prácticas empresariales, sugiere en su Libro Blanco, presentado ante el Gobierno británico, que «lo que se necesita es un conjunto de directrices verificables y de obligatorio cumplimiento que cubran todos los aspectos de la actividad empresarial». Los intentos en esa dirección incluyen las presiones de organismos internacionales como las Naciones Unidas, de entidades regionales como la Unión Europea y de instituciones internacionales como el Banco Mundial, con el propósito de que estas instituciones impulsen la creación de marcos jurídicos de obligatorio cumplimiento, como tratados y acuerdos multilaterales, con el propósito de que las EM se sometan a estándares sociales universales de funcionamiento que puedan ser sistemáticamente controlados, evaluados y que, cuando sea necesario, pueda obligarse a su cumplimiento.

Hasta ahora, los intentos por sujetar la RSE al dominio de la reglamentación formal de obligatorio cumplimiento parecen haber avanzado poco. Por ejemplo, la Unión Europea rechazó recientemente propuestas para adoptar un enfoque legislativo que hubiera sometido a las empresas a obligaciones forzosas de información medioambiental y social. La Comisión Europea subrayó la «naturaleza voluntaria de la RSE» y declaró que no impondría un comportamiento responsable a las empresas mediante una legislación obligatoria. Es más, desde el inicio la Comisión Europea excluyó la discusión acerca de las ventajas o desventajas de obligar al cumplimiento de los estándares sociales mediante códigos legalmente vinculantes. La posición de la Comisión Europea tiene que comprenderse, a su vez, en el contexto de la fiera resistencia a la legislación de obligatorio cumplimiento presentada por la Cámara Internacional de Comercio y otras organizaciones favorables a las empresas. Estos grupos expresaron su opinión de que las prácticas empresariales se extienden más efectivamente mediante el ejemplo que

mediante códigos obligatorios y que las responsabilidades sociales de las empresas deben dejarse sin regular con el propósito de salvaguardar la flexibilidad necesaria «para abordar la diversidad de la cultura empresarial europea» (Davidsson 2002). De la misma forma, los intentos por someter las EM a la Corte Penal Internacional (CPI), de reciente creación, con el argumento de que ese tipo de organizaciones deben ser responsables de las violaciones a las normas internacionales de derechos humanos, también han sido abortados, y se ha determinado que la jurisdicción del CPI no se extenderá a las «personas jurídicas» (Clapham 2000).

En segundo lugar, los activistas que intentan controlar el poder empresarial a través del derecho recurren a los sistemas jurídicos «desarrollados» de los países ricos y los usan con el propósito de vigilar y sancionar las prácticas empresariales que tienen lugar en los países explotados y empobrecidos. Un caso adecuado y a propósito serían los intentos, parcialmente concertados, por invocar una antigua ley en los tribunales federales estadounidenses con el propósito de denunciar a las EM por las violaciones de derechos humanos cometidas fuera de Estados Unidos. Por ejemplo, en una serie de casos conocidos como casos ATCA (iniciales de la ley estadounidense de 1789, *Alien Tort Claims Act*), las empresas demandadas han sido acusadas de ser cómplices de las violaciones de derechos humanos en los países pobres (Shamir 2004a).

Uno de los casos donde se aplicó el ATCA a las prácticas empresariales se registró en 1996 contra Unocal, una empresa gigantesca que se ocupa de proyectos de producción de energía en todo el mundo.<sup>1</sup> Los demandantes argumentaron que Unocal recurría a unidades del ejército de Burma para la construcción de un gaseoducto, y que el ejército, con el conocimiento tácito de Unocal, recurrió a métodos extremos de trabajo forzado y relocalización forzosa de habitantes de los pueblos durante el transcurso de la construcción. Los demandantes defendían que Unocal debía ser responsable por los abusos de derechos humanos cometidos por los militares, de conformidad con las teorías de la responsabilidad solidaria o de la responsabilidad vicaria, y pretendían obtener una indemnización pecuniaria en consecuencia. Se presentó otro caso contra Texaco.<sup>2</sup> Los demandantes alegaron que de 1964 a 1992 Texaco dispuso inadecuadamente de los desechos tóxicos producidos por sus actividades de extracción de petróleo en el Amazonas ecuatorial y ello había producido daños medioambientales que suponían una violación de los derechos humanos por tres cargos: genocidio cultural, discriminación étnica y no reconocimiento del derecho de la población indígena a un medioambiente saludable.

Unos demandantes denunciaron también a la Royal Dutch Shell por conspirar con el Gobierno nigeriano en contra del pueblo ogoni.<sup>3</sup> Los demandantes alegaban que el ejército nigeriano, con el conocimiento y la cooperación del demandado, arrestaron y condenaron a nueve miembros de un movimiento medioambiental nigeriano con el propósito de disolverlo. Estas detenciones, que eran parte de una campaña de intimidación general, llevaron a la condena falsa y a la ejecución de Ken Sero-Wiwa, ganador de un Premio Nobel y líder del movimiento.

---

1. *Doe v. Unocal*, 110 F. Supp. 2d 1294 (CD Cal. 2000).

2. *Aguinda v. Texaco*, 142 F. Supp. 2d 534 (SDNY 2001).

3. *Wiwa v. Royal Dutch Petroleum Co.*, 226 F. 3d 88 (2nd Cir. 2000).



Se presentó otro caso famoso contra Coca-Cola.<sup>4</sup> Los demandantes defendían que Coca-Cola debía ser responsable por las actividades de las unidades paramilitares que aterrorizaban y asesinaban a los líderes sindicales en una planta de embotellamiento en Colombia que trabajaba exclusivamente para Coca-Cola. Entre las violaciones de derechos humanos citadas en este caso se encontraban el asesinato, las ejecuciones extrajudiciales, los secuestros, la detención ilegal y la tortura. Los demandantes argumentaban también que Coca-Cola y sus afiliados eran responsables de negar el derecho de los demandantes a asociarse y organizarse, en violación de los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Los demandantes alegaban que Coca-Cola era responsable solidaria de todos los actos de sus subsidiarias o, en su defecto, responsable vicaria por los actos de sus supuestos agentes, las unidades paramilitares. Desde entonces, se han presentado ante los tribunales estadounidenses unas cuantas docenas de reclamaciones contra las EM, alegando diversas violaciones cometidas por esas corporaciones de los derechos humanos y buscando compensación por los daños resultantes. Sin embargo, los intentos de usar la mencionada ATCA como medio para controlar a las EM enfrentan también serios obstáculos y han suscitado una fuerte oposición en la administración de Estados Unidos (Shamir 2004a).

Además de acciones legales, los activistas han iniciado numerosas campañas en todo el mundo para avergonzar públicamente a las empresas, usando medidas no legales como los boicots de consumidores, los programas de desinversión y las protestas populares con el fin de presionar a las EM para que adopten prácticas de negocios responsables. Por ejemplo, a comienzos del 2003, Oxfam International lanzó una campaña a favor del «comercio justo del café» contra Kraft Foods y Procter & Gamble, congregando a la opinión pública contra los bajos precios que estas compañías pagan a los productores de café en África, Latinoamérica y Asia. Defendiendo que estas EM eran las responsables de la caída de los precios que amenazaba seriamente los medios de vida de millones de personas, *Oxfam International* recurrió a medidas como las protestas ante las juntas generales de accionistas con la finalidad de presionar por un «precio base» mínimo para el café. De hecho, si prestamos atención a todas estas actividades, podemos estar de acuerdo con Sklair (1995) en que «el nivel contemporáneo de control de las actividades empresariales no tiene precedentes históricos. Hay miles de organizaciones vigilando activamente las malas prácticas empresariales en todo el mundo» (1995: 68). Sin embargo, de nuevo parece que los intentos por domesticar a las EM, ya sea a nivel de los principios o mediante la acción legal directa, han arrojado resultados limitados (Sethi 2002; Winston 2002).

Naturalmente, es plausible defender, como hacen algunos, que hoy estamos siendo testigos sólo de la etapa inicial de un proceso dirigido a controlar a las EM. Después de todo, los esfuerzos por controlar el poder empresarial únicamente comenzaron a tener fuerza a mediados de los años noventa (*Corporate Watch* se estableció en 1996; el primer caso contra las empresas usando la ATCA se presentó en 1996, y el primer escándalo Nike, que llamó la atención popular de los vínculos entre los bienes de consumo en los países ricos, y las condiciones de las

---

4. *Sinaltrainal v. Coca-cola Co.* (SD Fla.).

maquilas\* en los países pobres, sólo surgió a finales de 1997). Más allá de los episódicos estallidos de furia de los consumidores y de campañas concretas más o menos exitosas contra una empresa multinacional determinada o incluso contra un sector empresarial determinado, parece que parte de la dificultad para controlar a las EM tendría que ver por lo menos con la forma en la cual las multinacionales han aprendido a reaccionar frente a las presiones en aumento. Es esta respuesta estratégica empresarial la que me interesa aquí.

La estrategia fundamental adoptada por las EM frente al surgimiento de varios «escándalos de producción» que amenazan sus imágenes empresariales ha sido convertirse en participantes activos dentro del área de la RSE. Astutamente, la principal estrategia empresarial no ha sido eludir la responsabilidad o negar las obligaciones sociales de las empresas. Por el contrario, las empresas se han subido de buena gana al tren de la RSE, modelando poco a poco la propia noción de RSE en formas receptivas a las preocupaciones empresariales. Pero lo común es que las empresas y otros participantes afiliados a ellas dentro del campo tiendan a asociar el concepto con nociones voluntarias de «buena ciudadanía». Este significado que las empresas mismas le asignan al concepto se naturaliza y acaba viéndose como la extensión de una vieja tradición de filantropía capitalista. Sin embargo, y a diferencia de la antigua filantropía, que se separaba estrictamente de la actividad central de la empresa, hoy en día la RSE y la filantropía se unen en el interior del campo empresarial bajo la idea de que la «caridad es buena para los negocios». Un lugar relevante en el cual este principio utilitarista se empareja con la autoridad científica son las Facultades de Administración de Empresas en las Universidades. En esas Facultades, se diseminan las ideas de «ciudadanía empresarial» entre los estudiantes de administración de empresas como herramientas para mejorar el éxito empresarial. El viejo interés académico por la filantropía se traslada así de los Departamentos de Estudios Religiosos a las Facultades de Administración de Empresas, y el viejo campo de la ética de los negocios, hasta el momento marginal en los estudios de Administración de Empresas, goza así de un florecimiento tardío, según se incorporan conceptos como el de transparencia y control social de la gestión al complejo conceptual general de la «responsabilidad social» (Castro 1996).

Las nuevas concepciones de responsabilidad empresarial se integran así en los viejos modelos sobre cómo administrar exitosamente un proyecto de negocios y sobre cómo asegurar su reputación. Los nuevos modelos, presentados a menudo como el producto de la investigación científica, enseñan a los futuros ejecutivos de las empresas cómo debe actuar «un buen ciudadano empresarial». Por ejemplo, el buen ciudadano empresarial «promociona actos de la comunidad, apoya las actividades voluntarias de los empleados, hace donaciones a las asociaciones caritativas, proporciona productos y servicios gratuitos, apoya a las organizaciones comunitarias» y sus principales directivos «participan en la comunidad». Este modelo de ciudadanía se incorpora a otros modelos que se crean para medir la «penetración del mercadeo para promover sus causas», las «etiquetas sociales (en los productos para la venta)», la «lealtad a la marca» y la «lealtad de los empleados», todos

---

\* Véase nota del traductor en p. 7.

ellos como medios para conseguir el éxito financiero. De esta forma, a diferencia de la filantropía burguesa tradicional, que se encontraba estrictamente separada de los negocios, la «responsabilidad social empresarial» habla el lenguaje de la racionalidad instrumental, que vincula «el hacer el bien» con los beneficios (Bollier 1996). De conformidad con ello, prácticamente todas las EM importantes promueven ahora campañas filantrópicas muy publicitadas de varios tipos, establecen fundaciones caritativas y apoyan públicamente la ideas de «restituirle a la comunidad». A menudo, las campañas caritativas coinciden con crisis de imagen de las empresas. Así, por ejemplo, las principales compañías farmacéuticas anunciaron campañas para la libre distribución de medicinas contra el VIH/sida cuando fueron acusadas de que los precios que estaban cobrando por esas medicinas aumentaban la crisis del VIH/sida en Sudáfrica (Shamir, próxima aparición).

En cualquier caso, el campo de la RSE va más allá de la caridad. El denominador común único y más diferenciador de todas las nociones de «responsabilidad social» inspiradas por las empresas y orientadas hacia sus intereses, es su significado voluntario, no exigible legalmente y autorregulado.\* El principio de la autorregulación se ha convertido en el argumento principal en la lucha acerca del significado del término y también en un tópico ideológico esencial para diseminar la lógica neoliberal de que la participación social altruista debería estar mediada por la buena voluntad exclusivamente. La fundamentación de este significado particular de RSE, impulsado y legitimado por los expertos, los académicos, las ciencias sociales, las teorías de administración de empresas y una variedad de participantes institucionales, se ha convertido en una actividad principal dentro del mundo empresarial.

Es por todo lo anterior que cientos de EM, animadas por la participación activa de la Cámara Internacional de Comercio, se unieron recientemente al Pacto Global de la ONU, voluntario y no exigible, que pretende mostrar el compromiso de las empresas frente a las distintas expectativas sociales en todo el mundo. Otro caso relevante tiene que ver con la afirmación de que los planes de la Unión Europea acerca de la «responsabilidad social» seguirán siendo voluntarios y no vinculantes. La Comisión Europea aprobó su «Libro Verde» para promover un marco para la RSE en julio de 2001. Este Libro Verde propone medidas que desarrollen la responsabilidad de las empresas frente a la sociedad, como la mejora de las obligaciones de información de las empresas en cuanto a su desempeño social, la introducción de «etiquetas sociales» en el producto que informen a los consumidores acerca de los compromisos en torno a la responsabilidad social del productor y un mayor desarrollo de los «códigos de conducta» empresariales. Sin embargo, la Comisión excluyó la posibilidad de cualquier debate en torno al cumplimiento obligatorio de estándares sociales a través del derecho y expresó explícitamente su reticencia a introducir códigos legalmente vinculantes para las empresas. El Libro Verde incorpora plenamente el enfoque de la autorregulación que defienden los grupos que promueven el punto de vista empresarial. Por ejemplo, incorpora la posición de la Cámara Internacional de Comercio, que defiende

---

\* El autor está definiendo las características de lo que en otras partes del libro, y en la teoría del derecho en general, se conoce como «derecho blando». Véase nota \*\* del traductor en p. 62. [N. del T.]

la idea de que las buenas prácticas empresariales se extienden más efectivamente mediante el ejemplo que mediante regulaciones y códigos obligatorios, y la posición de *Corporate Social Responsibility Europe*, una organización benéfica que representa los intereses empresariales y que defiende que la responsabilidad social de las empresas no debe legislarse por el Estado, con el fin de asegurar la flexibilidad que se necesita para abordar la diversidad de culturas empresariales europeas (Davidsson 2002).

Los modelos de «códigos de conducta» voluntarios abundan (Westfield 2002). El Pacto Global de la ONU establece nueve principios para los derechos humanos, los estándares laborales y el medioambiente cuyo cumplimiento se recomienda a las empresas. La OIT adoptó una Declaración Tripartita de Principios Relativos a las Empresas Multinacionales y la Política Social, lista para adoptarse por las empresas que así lo deseen, y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha aprobado las Directrices para las Empresas Multinacionales. Es más, hay numerosas iniciativas empresariales diseñadas para promover y consolidar el principio de voluntariedad, y cooperan con las organizaciones no gubernamentales que desean establecer un «diálogo constructivo» con las EM. Ejemplos de ello son los códigos de conducta que se han adoptado en toda la industria europea de la moda y de la juguetería, e iniciativas similares que han tenido lugar en los Estados Unidos, en sectores tan diferentes como las industrias del vestido y del mueble. La *Ethical Trading Initiative*, que es una alianza de empresas, organizaciones no gubernamentales y de organizaciones sindicales, todas ellas con sede en el Reino Unido, comprometidas con trabajar juntas para identificar y promover el comercio ético, también redactaron un modelo de código de conducta para las EM. De acuerdo con todo ello, las actividades empresariales engloban actualmente una variedad de «códigos de conducta», «declaraciones sobre la misión de las empresas» y «sistemas de auditoría social», todos los cuales están diseñados para mostrar la aceptación empresarial de la idea general de que están sujetas a «responsabilidades sociales». Al mismo tiempo, se crean nuevos cargos empresariales, como vicepresidente de derechos humanos, y nuevos departamentos de relaciones comunitarias y ciudadanía empresarial, que muestran el nuevo compromiso empresarial con la RSE y con su formato autorregulado no obligatorio.

Se desarrolla también un mercado completo en torno a la construcción, evaluación y consultoría sobre los aspectos deseados de la responsabilidad social. Además, surge una nueva generación de consultores estratégicos dentro de este campo nuevo y potencialmente lucrativo. Estos expertos, cuya formación típica es en relaciones públicas, venden modelos estratégicos de RSE y aconsejan a las empresas sobre cómo desarrollar campañas de RSE, cómo vigilarlas y cómo realizar informes sobre «valoración de impacto» final. De esta forma, el campo se va construyendo a medida que entidades con fines de lucro y sin él comienzan a competir entre ellas con el propósito de vender los distintos modelos de responsabilidad social y programas de sostenibilidad (SustainAbility, algo así como «capacidad para sostenerse», es el nombre elegido por una de las empresas consultoras con ánimo de lucro británicas). Por ejemplo, la ABA (colegio de abogados estadounidenses) ha establecido recientemente un grupo de trabajo y publicó un informe en el cual el concepto de RSE se construye en términos de «responsabilidad frente a la sociedad» y de «transparencia» empresariales como medios para asegurar la confianza

de los inversores.<sup>5</sup> Y en las industrias de la publicidad y de las relaciones públicas, imitadores y diseñadores gráficos entrenados en el arte de asociar productos y servicios adoptan una nueva línea de «etiquetas sociales» que asocian las marcas con nociones «moralmente buenas» como salvar el planeta, educar a los pobres, acercarse a las comunidades y preparar a los niños para la vida en la ciudad global.

Las empresas de auditoría también se han subido al tren de la RSE y han desarrollado un conocimiento experto especial en «auditoría social» y ofrecido sus servicios comerciales a las empresas interesadas. La auditoría, en general, parece ser el campo con mayor crecimiento de saber experto rentable relacionado con la RSE. A diferencia de las auditorías financieras que gozan ya de una base suficientemente amplia de estándares reconocidos, la valoración del desempeño en RSE se encuentra sólo en sus primeras etapas de desarrollo. El Libro Verde, que ya hemos mencionado, establece que «se necesita crear un consenso global sobre el tipo de información que debe revelarse, el tipo de formato de presentación de la información que hay que usar y la fiabilidad de la evaluación y del proceso de auditoría». Los problemas son varios: ¿cuáles son los criterios para establecer un desempeño adecuado en RSE? ¿Se podrá medir? ¿Cuáles deberían ser las bases para comparar entre empresas? ¿Cómo se compara un sector industrial con otro? ¿Cómo se compara entre EM orientadas hacia los servicios (por ejemplo, líneas aéreas, hoteles), EM industriales, y EM financieras? Volvemos a ver aquí cómo una multitud de empresas, entidades empresariales y organizaciones sin ánimo de lucro (al menos nominalmente) pretenden convertirse todas en la autoridad dentro del campo que establezca los estándares. Por esa razón, compiten entre sí por desarrollar sistemas de evaluación que valoren el comportamiento empresarial. Por ejemplo, la organización sin ánimo de lucro *Social Accountability International* (SAI) ha desarrollado el estándar SA8000 para las condiciones del lugar de trabajo y un sistema independientemente de verificación del cumplimiento de las fábricas con ese estándar. La SAI funciona como una organización sin ánimo de lucro, pero recibe importantes fondos del Instituto para la Sociedad Abierta de Soros, y también de las fundaciones Ford, Rockefeller y MacArthur, y también se ocupa de dar cursos a empresas de auditoría para que actúen como expertos en auditoría social. La *Global Reporting Initiative* es otro de los participantes que lucha por establecer escalas de evaluación social y directrices para la presentación de información, una organización sin ánimo de lucro que está patrocinada por empresas como Ford, General Motors, Nike y Shell. La *Triple Bottom Line Initiative* es otro proyecto más sin ánimo de lucro, que se dedica a promocionar sus propios criterios de medición y verificación como estándares empresariales. En este caso, la organización sin ánimo de lucro que desarrolla el proyecto se apoya en EM y grupos de empresas, y también dicta cursos de formación sobre RSE y programas de inversión socialmente necesaria a empresas como IBM, Shell, Heineken, BASF, Philips y Canon.<sup>6</sup>

---

5. Informe Preliminar de la *ABA Task Force* sobre Responsabilidad Corporativa, 16 de julio de 2002.

6. Al discutir la contribución de las organizaciones sin ánimo de lucro al desarrollo del campo de la RSE en las direcciones preferidas por las empresas multinacionales, no pretendo sugerir que todos los grupos sin ánimo de lucro se encuentren cooptados o trabajen para defender los intereses empresariales. Por ejemplo, miembros de organizaciones de apoyo obrero, sindicatos y

La competencia entre técnicas de auditoría tiene consecuencias que van más allá de lo puramente comercial y técnico. A través de esas iniciativas, la idea de responsabilidad social sufre un proceso de burocratización y estandarización, que transforma la idea de responsabilidad empresarial, hasta ese momento políticamente significativa y moralmente debatida, en un conjunto commensurable de indicadores que pueden entonces intercambiarse y negociarse entre accionistas e inversores, como cualquier otro bien que le añada (o le quite) «valor» a la empresa. De esa forma, como señala Parker, la aparición de este activo campo de conocimiento experto y de sus distintos estándares hacen surgir «dudas acerca de hasta qué punto se está evaluando las cuestiones sustantivas y no tanto la existencia de procedimientos» (2002: 224). La auditoría social, en gran parte dominada por participantes afiliados a las empresas o dependientes de ellas, puede de esta forma llegar a monopolizarse y cargar todavía más el significado de «responsabilidad social» en la dirección de los intereses empresariales. En otras palabras, mientras que las presiones contrahegemónicas buscan a menudo conseguir el respaldo del derecho y la regulación, el campo de la RSE evoluciona gracias a la inversión que hacen las empresas en esquemas de autorregulación que tengan la capacidad de bloquear las amenazas factibles a los intereses empresariales.<sup>7</sup>

El Libro Blanco de Oxfam parece recoger esta idea. Con el título *Responsible Investment: A Corporate Imperative* (La inversión responsable como obligación empresarial), el Libro Blanco afirma que:

Según aumenta la conciencia pública acerca del poder y el impacto de las ET, las empresas han respondido proclamando su compromiso con estándares éticos que se expresen con preferencia a través de códigos de conducta de cumplimiento voluntario. Varios ejemplos famosos que involucran a compañías de biotecnología y petróleo en las cuales se han evaporado miles de millones de dólares del valor de las acciones como consecuencia de la preocupación pública por las prácticas empresariales le han dado fuerza a este proceso [...] En el mejor de los casos, los códigos voluntarios de conducta pueden funcionar como una guía para las prácticas empresariales y establecer estándares que otros seguirán [...] En el peor caso, son poco más un ejercicio de relaciones públicas. Pero el aspecto más relevante es que el comportamiento empresarial tiene demasiada importancia para la reducción de la pobreza como para que se deje dentro del campo de los códigos voluntarios donde los estándares están definidos por el sector empresarial [...] Lo que se necesita es un conjunto de directrices verificables y de obligado cumplimiento que cubran todos los aspectos de la actividad empresarial.<sup>8</sup>

---

organizaciones de control independientes en todo el Sur Global arriesgan sus vidas diariamente luchando contra la cooptación de la RSE y otros campos por las EM. En esta parte del artículo, sin embargo, me estoy refiriendo a una inversión empresarial creciente en cuidar a las ONG favorables a sus intereses y no a las antagonicas (véase también Winston 2002).

7. Naturalmente, la dinámica del campo no se detiene aquí. Las fuerzas contrahegemónicas no permanecen paradas frente a la cooptación hegemónica. En lugar de ello, los «participantes confrontacionales» (Winston 2002) del campo, como sindicatos independientes, ONG, organizaciones de apoyo obrero y otros actores contrahegemónicos, se encuentran experimentando novedosas formas de control independiente de los códigos de conducta que, aunque no son capaces de neutralizar la cooptación hegemónica del campo, presentan «batalla» y tienen algunas experiencias exitosas que hacen la vida algo menos cómoda a los actores económicos globales.

8. Véase [www.oxfam.org.uk/policy/papers/global/global2.htm](http://www.oxfam.org.uk/policy/papers/global/global2.htm)

La aparición de actividades comerciales en el campo de la RSE es un mecanismo importante de desradicalización. La desradicalización aumenta notablemente gracias a ONG financiadas por empresas u orientadas hacia las empresas por distintas razones, que pretenden estructurar la RSE como un campo de regulación privada. Dicle Kogacioglu, un penetrante lector de mi ensayo, sugiere el término MaNGO («Market-Oriented ONG»; ONG orientada hacia el mercado) para describir a los viejos organismos como la Cámara de Internacional de Comercio y a los tipos más nuevos de ONG financiadas directa e indirectamente por el mundo de los negocios. Las MaNGO se establecen con el propósito de diseminar y actualizar las versiones inspiradas por las empresas de la «responsabilidad social», al mismo tiempo que permiten disfrutar a las empresas de un aura de altruismo similar al que se concede a las entidades sin ánimo de lucro de la «sociedad civil». Su misión es educar al mundo empresarial acerca de los méritos de las prácticas de la RSE, iniciar proyectos de RSE y cuidar los vínculos con las comunidades, los grupos civiles y otras organizaciones no gubernamentales. Existen docenas de esos participantes sin ánimo de lucro que están orientados, sin embargo, hacia el mercado, y que trabajan en Europa y en Estados Unidos, proporcionan otra dimensión más del campo en desarrollo de la RSE. Lo que es más, como se discutirá en la siguiente parte de este ensayo, la proliferación de MaNGO es una fuerte señal de un proceso arrollador que puede describirse solamente como una transformación empresarial de la sociedad civil de manera persistente.

#### **4.3. La transformación empresarial de la sociedad civil**

En esta parte del artículo, me gustaría indicar dos características principales de las MaNGO que difunden la idea de la RSE. Primero, en términos sustantivos, las MaNGO tienden a identificar la RSE con una pluralidad de actividades sobre la «virtud cívica» destinadas a las «comunidades necesitadas». La posición fundamental que se deriva de esa perspectiva no sólo gravita hacia las actividades caritativas, sino que también marca una tendencia a separar la RSE tanto de las principales prácticas de negocio de la empresa como de las cuestiones consideradas «políticamente sensibles». Consecuentemente, el director de una MaNGO que entrevisté me dijo que «la manera de establecer el compromiso empresarial con las cuestiones sociales es buscando asuntos que no sean políticamente sensibles, acerca de los cuales todo el mundo esté de acuerdo en que apoyarlos produce un mayor bien social». Además, los directivos de empresa que asistían a los programas de formación en RSE organizados por esa MaNGO eran disuadidos para que no convirtieran la RSE en un lugar de conflicto potencial entre las principales prácticas de negocio y las cuestiones sociales (Shamir 2004*b*). Como norma básica, las narrativas que explican el nacimiento de la RSE y de la reflexión acerca del papel social de las EM no lo presentan en términos de un paradigma conflictivo, sino en términos de una evolución racional progresiva que condujo a las EM a «darse cuenta» de que tenían una misión social. Según ellos, las expresiones populares de resistencia frente a los riesgos y perjuicios causados por las empresas se discutían por lo normal como las «preocupaciones» cambiantes de los consumidores con respecto a las «necesidades» cambiantes de las comunidades.

De hecho, la «comunidad» es un concepto fundamental en el trabajo de los expertos que diseminan la versión orientada hacia las empresas de la RSE. La «comunidad» reemplaza otros conceptos sociológicos como el género, la clase o la raza, y actúa como una categoría social hacia la cual deberían dirigirse los esfuerzos de la RSE. En realidad, estas últimas categorías son desbordadas por la noción de comunidad, de tal manera que se permita una despolitización sistemática de las razones por las cuales las empresas se «involucran» con las comunidades. En mi estudio de varias MaNGO, he encontrado una predisposición constante a favor de los programas de formación y educativos comunitarios, que serían entonces el principal medio disponible que tienen las empresas para actualizar sus responsabilidades sociales. La vinculación de la idea vaga de «comunidad» con un énfasis repetido en la necesidad de que las empresas inviertan sus esfuerzos en «programas educativos» como un escaparate primordial de la RSE, otorga en última instancia un significado claramente apolítico a los conceptos de «responsabilidad» y «cambio social».

En general, las MaNGO como la *Business for Social Responsibility* (un conjunto de organizaciones sin ánimo de lucro orientadas hacia las empresas y que utilizan el mismo nombre, con actividades en Canadá, Reino Unido y los Estados Unidos) difunden un modelo de RSE que parece complementar y validar aún más el modo neoliberal de funcionamiento característico de muchas organizaciones de la sociedad civil. Esas organizaciones, orientadas hacia la prestación de servicios, corren para llenar el vacío creado por la retirada del Estado de la provisión de servicios públicos. En un estudio acerca de la transformación de los movimientos sociales de Latinoamérica en ONG racionalmente estructuradas, Taylor (1999) muestra que muchas ONG, al ajustarse a los programas diseñados por los donantes, dirigieron su atención hacia los programas educativos. Esos programas, escribe Taylor, «han sustituido sutilmente una retórica del ordenamiento político por una retórica de ordenamiento socioeconómico, mediante la educación y la provisión a las personas de las habilidades y herramientas organizativas que les permitan manejar las duras realidades del capitalismo contemporáneo» (1999: 273). En otro nivel, pero guiados por el mismo enfoque, los derechos humanos se convierten a menudo en un asunto que permite iniciar programas educativos para la «democracia y la tolerancia». La versión de la RSE fomentada por las MaNGO es muy similar. A través de ella, la idea de que la educación es un medio primordial para el cambio social se naturaliza, y, de hecho, se transforma también el significado mismo del término «cambio social», que originalmente está relacionado con el poder político y la participación política, y se transmuta en otro en el que lo que prima es la cuestión en torno a las competencias laborales.

Este modelo de RSE concuerda asombrosamente con la descripción de Bourdieu de «la conversión al por mayor al neoliberalismo» que sufre el Estado de bienestar. La definición de ayuda pública, escribe, se ha transformado radicalmente:

[D]ebido a la sustitución de las viejas formas de apoyo [social] que permitían el acceso [de los ciudadanos] a los servicios por una ayuda directa a los individuos [...] En una correspondencia perfecta con la visión neoliberal, la ayuda directa reduce la solidaridad a una simple asignación financiera y busca solamente facilitar el consumo [...] sin buscar orientar o estructurar ese consumo [...] El resultado final es un Estado caritativo, cuya acción se dirige, como lo estaba en los viejos días de la filantropía religiosa, a los «pobres que sean merecedores [de la caridad]» [Bourdieu 1999: 184].



En consecuencia, este modo neoliberal de «intervención» convierte a personas potencialmente capaces de movilizarse en un agregado de individuos «incapacitados», fragmentados y aislados (Bourdieu 1999: 184). En el mismo sentido, también el concepto de responsabilidad empresarial queda vacío de cualquier significado político.

Una segunda característica destacable de las MaNGO que estructuran el campo de la RSE es que asumen que «la responsabilidad social es buena para los negocios». Por lo tanto, la RSE tiene que desarrollarse como parte de la estrategia de mercadeo de la empresa y como maquinaria para la construcción de la imagen empresarial. En efecto, las MaNGO están a la vanguardia de las organizaciones que impulsan las siguientes ideas: que la RSE debe funcionar según modelos empresariales sólidos; que la función de las MaNGO debería ser proporcionar a los directivos de las empresas «herramientas administrativas» adecuadas para desarrollar proyectos de RSE; y que las empresas deberían seguir el imperativo general de «aplicar los métodos de los negocios a causas sociales que merezcan la pena», en palabras de uno de los directivos de una MaNGO. La construcción de la RSE como si fuera un modelo de negocio parece tener dos consecuencias inmediatas. La primera es que permite una integración no problemática de la RSE en las estructuras de mercadeo e imagen de marca, sometiendo así las consideraciones sociales a las comerciales. Ello actúa, casi por necesidad, como un fuerte antídoto contra el compromiso empresarial en cuestiones controvertidas y contra el desarrollo de la RSE en formas que pueden chocar siquiera remotamente con las actividades principales de las empresas.

En segundo lugar, y no menos importante, la fórmula del «modelo de negocio» significa la transformación de la RSE en un elemento de la estructura de control normativo de la empresa sobre sus empleados. De hecho, en esta coyuntura ocurre una curiosa inversión de la idea de «comunidad». Un directivo de una MaNGO afirma: «La comunidad es, ante todo, la comunidad de empleados. Es importante que sientan (a través de los proyectos de RSE) que son asociados». Otro explica: «Con el transcurso del tiempo, he comprendido que lo importante aquí no son nuestros clientes, sino nuestros empleados. El compromiso social de la empresa tiene un impacto más fuerte y más duradero en los empleados que en los clientes. Los empleados que trabajan para una organización que está comprometida socialmente están más satisfechos y son más leales». De hecho, esas ideas se han convertido ya en parte de la «teoría científica de la administración» que se ha desarrollado en este campo, a medida que consultores y otros expertos confirman que los empleados de las empresas desarrollan compromisos más fuertes con las compañías socialmente responsables que con aquellas que son socialmente indiferentes.

En este sentido, la desradicalización de la RSE también se manifiesta claramente justo en el centro de la cultura oficial y casi-oficial empresarial. La cultura empresarial, escribe Kunda, son «las reglas compartidas que gobiernan los aspectos afectivos y cognitivos de los miembros de una organización, y los medios por los cuales se conforman y expresan» (1992: 8). El ejercicio del control normativo a través de la cultura empresarial consiste en intentos por guiar a los empleados para que actúen en el mejor interés de la empresa, que creen un compromiso interno y una fuerte identificación con los fines de la compañía (Kunda 1992: 11). Al centrarse en la participación de los empleados en los proyectos de RSE con el propósito de

que éstos contribuyan voluntariamente con tiempo, dinero y conocimiento, y de que compartan la reputación de la empresa como organización socialmente responsable, el control normativo se despliega para transformar a los empleados en una «comunidad», con lo que las relaciones laborales se convierten en una cuestión de satisfacción y lealtad de los empleados. Los directivos de empresas que se especializan en RSE funcionan simultáneamente como agentes dentro del campo de la RSE y como agentes de las estructuras de control normativo de la empresa.

En resumen, las EM, con la ayuda de las MaNGO, los grupos y las asociaciones de empresas, los expertos académicos y los consultores de empresas privadas han abrazado gradualmente la RSE como una oportunidad de negocio y pensado la RSE como un «proyecto» que tiene que ser administrado teniendo en mente las estrategias, los fines y los métodos del proyecto de empresa en su conjunto. Cada vez más, el propósito de esas empresas es crear oportunidades de negocios para la empresa, consolidar un cuadro leal de empleados, crear un mercado para sus productos y construir una reputación positiva de la empresa. De esta forma, las empresas transforman la idea de responsabilidad social en un instrumento de mercadeo y en un activo que oculta las relaciones de poder que subyacen a la relación entre el capitalismo global y la inequidad social, los perjuicios sociales y los males sociales.

#### **4.4. Observaciones finales: reflexiones preliminares sobre las posibilidades contrahegemónicas**

La proliferación de múltiples MaNGO es sólo una de las señales de un proceso general en el curso del cual las EM han aprendido a desplegar y moldear el sector sin ánimo de lucro para que encaje dentro de una versión neoliberal hegemónica de la sociedad civil. La tendencia general a utilizar el sector sin ánimo de lucro para que mejore la influencia política y social de las empresas, y la tendencia específica a moldear el campo de la RSE para que encaje dentro de la ideología autorregulatoria de las EM, es en sí un factor importante que debe considerarse cuando se analiza la trayectoria de las coaliciones transnacionales contrahegemónicas. De hecho, «la sociedad civil» se ha saturado con una multitud de organizaciones, en teoría sin ánimo de lucro, que desdibujan las líneas entre las viejas categorías de Estado, mercado y sociedad civil. Sin embargo, no debemos olvidar que muchas ONG, incluso si teóricamente están libres de influencia directa empresarial, reciben gran parte de su financiación de fundaciones, fondos de inversión y fideicomisos que surgieron en rondas anteriores de filantropía empresarial. Naturalmente, hay muchas ONG que luchan por preservar su independencia institucional e ideológica, y hay muchos movimientos de base popular que luchan por proteger su autonomía frente al mercado y la intervención estatal. Aun así, no podemos ignorar el hecho de que los participantes en el mercado han creado un número creciente de ONG o que muchas de éstas están indirectamente controladas por ellos (MaNGO) o por los Gobiernos (GoNGO). Las empresas infiltran las instituciones públicas locales y transnacionales, y promocionan con un énfasis reforzado las «asociaciones voluntarias», vinculando así las empresas a ONG, Gobiernos e instituciones internacionales. Un caso pertinente sería el mencionado Pacto Global de la ONU. Los grupos independientes, como *Corporate Watch*,

*Human Rights Watch* y Amnistía Internacional, ven el Pacto Global con sospecha y nos previenen contra un modelo de «asociación» que se ve demasiado condicionado como para poder estar tranquilos, contra las perspectivas de un «lavado» de imagen empresarial y contra la transformación empresarial de la ONU.

Un segundo factor que debe sopesarse cuando se valoran las condiciones para la acción contrahegemónica es la observación de que las redes transnacionales que apoyan a las EM y a algunas de las redes de activistas transnacionales (Keck y Sikkink 1998) que luchan por controlar el poder empresarial comparten algunas características sociales fundamentales. Aquí una de las cuestiones fundamentales es que un mayor número de grupos sin ánimo de lucro y de asociaciones civiles comparten una cultura de saber experto profesional que no es muy distinta de la que sirve de base para la organización de las empresas. En las páginas que siguen, por lo tanto, intentaré ofrecer algunas reflexiones críticas sobre algunas coaliciones contrahegemónicas típicas y sobre campañas de oposición solidarias.

En este orden de cosas, Santos (2002) defiende que las condiciones están maduras para que emerjan nuevos tipos de coaliciones entre «los subalternos en Occidente y los del resto del mundo». Por ejemplo, las coaliciones transnacionales para la eliminación de las maquilas incluyen sindicatos, organizaciones de consumidores, grupos religiosos, ONG de derechos humanos, organismos de control independientes, organizaciones de estudiantes y otras organizaciones de coordinación general (véase en este volumen el capítulo de Rodríguez Garavito). De manera similar, considérese la identidad de los demandantes en los casos previamente discutidos de la ATCA. En muchos casos, los indígenas, los pobres y los pueblos oprimidos han sido capaces de presentar sus demandas porque fueron ayudados, financiados y representados por participantes institucionales de otros lugares. En el caso contra Unocal, los campesinos de Birmania fueron representados por abogados de *EarthRights International*, el *Center for Constitutional Rights*, con sede en Nueva York, y por dos despachos de abogados privados especializados en casos de derechos civiles y en acciones de clase. En el caso contra Texaco, miembros de tres tribus indígenas de Ecuador fueron ayudados por una coalición numerosa: un abogado ecuatoriano trabajando en Estados Unidos inició el caso y a él se unieron un despacho de abogados privado especializado en pleitos de acciones de clase, un grupo de profesores de derecho de Boston, la *Massachusetts Environmental Law Society*, *Earth Justice International* y *Amazon Watch*. En el caso contra Nigeria, los miembros de la familia de Ken Sero-Wiwa fueron representados por el *Center for Constitutional Rights* con sede en Nueva York y ayudados por *EarthRights International*. En el caso contra Coca-Cola, el sindicato colombiano recibió la ayuda y fue representado por el *American United Steel Workers Union* (sindicato de trabajadores del acero estadounidense) y por el *International Labor Rights Fund*. Este último también asumió la representación en un caso contra ExxonMobil en Indonesia.<sup>9</sup> Los casos ATCA desdibujan así las líneas entre el derecho civil y el derecho público, entre el derecho nacional y el derecho internacional, entre los abogados dedicados al litigio de interés público y los abogados privatistas, entre las organizaciones sin ánimo de lucro y

---

9. *Doe v. ExxonMobil Corp.* (DDC), n.º 01CV01357.

los despachos de abogados comerciales, entre sindicatos y grupos de derechos civiles, y entre las preocupaciones medioambientales y los intereses de las acciones de clase. Estas condiciones híbridas no se limitan al campo jurídico exclusivamente. Otras campañas de hostigamiento empresarial han requerido también la cooperación y la comunicación activa entre los activistas del «Primer Mundo» y del «Tercer Mundo». Lo mismo se verifica en la campaña reciente «Fair Trade Coffee» de Oxfam Internacional, mencionada anteriormente. De nuevo, aquí Oxfam confía en su cooperación activa con los campesinos y las comunidades indígenas de África, Latinoamérica y Asia.

La disputa acerca de la constitucionalidad del derecho sudafricano que interfería con los derechos de patente de la industria farmacéutica global es otro caso apropiado.<sup>10</sup> En 1997, en un intento por responder a la extendida crisis del VIH/sida, el Gobierno sudafricano introdujo enmiendas a la *South African Medicin and Related Substances Control Act* de 1965. La teoría que estaba detrás de las enmiendas a la ley era que los altos costes de los medicamentos contra el VIH/sida, protegidos por los derechos de patente de las principales compañías farmacéuticas, los hacían inasequibles para muchas de las personas infectadas por el VIH/sida que dependían de los servicios de salud pública. En 1998, la *South African Pharmaceutical Manufacturer's Association* (PMA, asociación de empresas farmacéuticas sudafricana), actuando en nombre de las 40 compañías farmacéuticas más grandes (por ejemplo, Bayer, Bristol-Myers, Glaxo-Wellcome, Merck y Hoffman-La-Roche) denunciaron la constitucionalidad de la ley de reforma en el Tribunal Supremo de Sudáfrica. Adicionalmente, la PMA defendió que la ley también violaba el ADPIC de la OMC, acuerdo que Sudáfrica se había comprometido a respetar. Presionadas por un fuerte *lobby* de la *American Pharmaceutical Manufacturers Association* (PhRMA, asociación estadounidense de empresas farmacéuticas), y también por las principales compañías farmacéuticas, Estados Unidos adoptó la postura de que la ley sudafricana violaba el ADPIC y sometió a Sudáfrica a presiones comerciales.

Sin embargo, el reto legal de la PMA en Sudáfrica encontró la fuerte oposición de una organización sin ánimo de lucro llamada *Treatment Action Campaign* (TAC, campaña a favor del tratamiento médico). Detrás de la disputa sudafricana estaba el intento de la industria por preservar la frontera esencial que separa los intereses legalmente protegidos de las empresas de las prácticas voluntarias de la RSE. Sin embargo, era precisamente esa frontera la que pretendía recortar la TAC, defendiendo que el coste de los medicamentos tenía un impacto directo en el acceso al cuidado médico. La TAC formuló lo que ha denominado como un proceso «multidimensional», diseñado para obligar a las compañías farmacéuticas a que redujeran los precios de las medicinas y retiraran su acción judicial.

Por un lado, la TAC organizó manifestaciones y protestas en masa frente a las sedes empresariales y las embajadas relevantes en todo el mundo, recogiendo el apoyo activo de unas 250 ONG fuera de Sudáfrica. Tres ONG internacionales fueron particularmente importantes en la globalización de la disputa sudafricana: Médicos sin Fronteras (operando en los Estados Unidos bajo el nombre de «Doctors

---

10. Sobre esta disputa, véase el capítulo de Klug en este volumen.

Without Frontiers»), *Oxfam International* y el *Consumer Project on Technology* de Ralph Nader. Estas tres organizaciones fueron herramientas fundamentales para contrarrestar los esfuerzos de cabildeo de PhRMA, en general, y para presionar a los Estados Unidos y a la Unión Europea para que abandonaran sus sanciones contra el Gobierno sudafricano, en particular.

Por otro lado, dentro de Sudáfrica, la TAC recibió la importante ayuda del *AIDS Law Project* (ALP). El ALP es un centro de investigación y apoyo que se especializa en cuestiones sociales, jurídicas y de derechos humanos relevantes para el VIH/sida. El ALP es también un centro colaborador del Programa Conjunto para el VIH/sida de Naciones Unidas (UNAIDS) y de la *Canadian HIV/AIDS Legal Network* (red canadiense sobre cuestiones jurídicas del sida). El mismo ALP es también un socio del reputado *Center for Applied Legal Studies* (CALS), que funciona en la Universidad de Wiumersrand, de Johannesburgo. El CALS le proporcionó a la TAC un equipo creativo de abogados que lucharon efectivamente por la inclusión de la TAC en el proceso. Una vez que la TAC consiguió que se la oyese, las compañías farmacéuticas retiraron el caso de los tribunales, puesto que temían que las pruebas que pudiera proporcionar la TAC y su extensa red de afiliados dañasen severamente su reputación como participantes «responsables» en el mercado. A este respecto, el caso sudafricano es un ejemplo crucial acerca del impacto potencial que pueden tener coaliciones bien organizadas. Un trabajo de organización transnacional, en el que se mezclen una variedad de temas problemáticos (salud, derechos humanos, derechos de los consumidores y humanitarios) y se convoquen una multitud diversa de participantes (activistas del VIH/sida, grupos de base popular y expertos de primera línea en áreas de la salud y el derecho), puede servir como un patrón para el desarrollo efectivo del derecho contrahegemónico.

Sin embargo, merece la pena señalar que, en todos los ejemplos citados, las coaliciones transnacionales se apoyan normalmente en la capacidad de los grupos nativos, de los movimientos de base locales y de los activistas de los países pobres para establecer vínculos discursivos y organizativos con expertos relativamente ricos en recursos y con ONG a menudo muy profesionalizadas. Esas coaliciones híbridas no están libres de las restricciones estructurales impuestas por la transformación empresarial y la desradicalización crecientes de la sociedad civil. En su búsqueda por una metodología normativa para analizar y facilitar las luchas contrahegemónicas, Santos defiende que lo que necesitamos, en lugar de una teoría que unifique la inmensa variedad de luchas y movimientos, es una teoría de la traducción, es decir, «una teoría que, en lugar de pretender crear otra realidad [teórica] acerca de los movimientos y estar por encima de ellos, busque crear una comprensión y una inteligibilidad mutuas entre ellos, de manera que se puedan beneficiar de las experiencias de los otros movimientos y establecer redes entre sí: en lugar de descripciones extrañas, el proceso de traducción descansa en descripciones densas» (2000: 465).

Me parece que semejante teoría de la traducción debe tener en cuenta el carácter emergente de las organizaciones de la sociedad civil bajo el gobierno empresarial. Ello significa que semejante teoría de la traducción debe abordar e identificar los peligros que tiene el trabajar dentro de los límites del paradigma funcional de las organizaciones no gubernamentales, porque este último paradigma se in-

clina fuertemente hacia el modelo hegemónico empresarial de organización y cumplimiento de las normas. Cuando hablamos de «traducción» debemos preocuparnos también por cómo las quejas recibidas de las poblaciones oprimidas, marginadas y explotadas (el «resto» subalterno de Santos) se transforman en una voz jurídica y política plena de significado gracias a los expertos, relativamente ricos y con carreras consolidadas, que a menudo hablan el lenguaje y despliegan los instrumentos de los sistemas de administración y organización racionales hegemónicos característicos del capitalismo contemporáneo.

Nuestro argumento aquí es que, tanto si hablamos de Estados-nación o de EM o acerca de organizaciones no gubernamentales, parece haber emergido un modelo institucional cultural hegemónico que remitiría a una única «forma correcta de hacer las cosas». Esta forma correcta de hacer las cosas pretende estar separada de cualquier contenido concreto y se ocupa exclusivamente de modelos, planes, protocolos, procedimientos, palabras clave y conceptos. Cuando se trata de los Estados, como muestra Meyer (1997), un modelo cultural mundial determina cuál debería ser la política propia de un Estado, mediante el establecimiento de fronteras, a través de la recolección de estadísticas siguiendo criterios definidos y de completar formularios de una manera competente. Cuando se trata de las ONG, se espera cada vez más que sean capaces de mostrar a los donantes que son capaces de desarrollar proyectos gracias a sus capacidades y habilidades organizativas, sus competencias técnicas, la capacidad de administración de sistemas y procesos efectivos. De hecho, con independencia de sus fines materiales, muchas ONG se parecen a sus contrapartes empresariales en su confianza en los sistemas expertos y de conocimiento, y en su intención de tener un buen desempeño en lo que se refiere a su sostenibilidad económica. Con un sentido inmensamente práctico de la vida cotidiana, muchas ONG se parecen a los poderes empresariales de los que reciben su financiación en su dedicación a la manera de considerar los problemas, sus soluciones y todo lo que se encuentra entre ambos mediante un estilo de pensamiento marcado por el uso de PowerPoint, es decir, por la sobresimplificación.

En la teoría sociológica, el concepto de Gouldner (1979) de «nueva clase» proporciona algunas herramientas útiles para identificar las afinidades selectivas entre las preocupaciones empresariales y las preocupaciones por la responsabilidad social, o entre las preocupaciones de los «excluidos» (los pobres y los que sufren) y las preocupaciones de los «incluidos» (las preocupaciones materiales de los ciudadanos ricos y consumidores). Ahora bien, nadie necesita adoptar o aceptar en su totalidad el conjunto teórico desarrollado por Gouldner, o ni siquiera considerar la «nueva clase» como un instrumento heurístico útil. En términos conceptuales, Gouldner habló de un estrato heterogéneo compuesto de intelectuales y de una *intelligentsia*\* técnica, cuyo control sobre el conocimiento experto funcionaría como su capital social, proporcionaría las bases de sus pretensiones de prestigio y autoridad, y les daría un tipo de orientación general inspirado en el

---

\* Palabra de evidente origen latino, pero cuya grafía obedece a ser una transliteración de la lengua rusa. En algunas corrientes del marxismo tiene un sentido teórico fuerte. Designa a la clase formada por intelectuales de la élite, que generan y diseminan los patrones culturales hegemónicos y contrahegemónicos dentro de las sociedades capitalistas. [N. del T.]

modelo de la administración de empresas, para la acción social. Esta orientación general consiste en la creencia de que los expertos pueden proveer «los requisitos fundamentales de la gramática universal de la racionalidad social: reunir tanto el poder como la divinidad» (Gouldner 1979: 86). No obstante, esta perspectiva general puede adoptar expresiones muy diferentes. Puede relacionarse con la inversión racional del capital y con las teorías científicas de la administración de empresas, con los movimientos a favor de la reforma gubernamental, con la tendencia a usar grupos de intelectuales y expertos en las políticas públicas, y con las preocupaciones con los derechos de los consumidores, los derechos humanos y las cuestiones medioambientales (Gouldner 1979: 16-17). Puede relacionarse, en otras palabras, tanto con la creencia, inspirada por las empresas (y defendida por expertos que trabajan en las EM y las MaNGO), en una RSE autorregulada, como con las presiones contrahegemónicas para someter a las EM a un marco jurídico de obligatorio cumplimiento (defendida por los expertos que trabajan en las llamadas ONG de oposición). Por lo tanto, en cierto modo, las luchas dentro del campo de la RSE son luchas que tienen lugar entre distintos sectores y acciones de la nueva clase, e incluirían al menos algunos actores que se oponen por cuestiones de fondo a las empresas y que buscan imponer un régimen de obligatorio cumplimiento en relación con los deberes de las EM. Por ello, más allá de los desacuerdos sustantivos y de los conflictos políticos y éticos abiertos, las tensiones inherentes entre las diversas facciones de la nueva clase, o entre las posiciones institucionales en conflicto ocupadas por los miembros de esta clase, se solucionan a menudo dentro de los términos de un lenguaje científico, en el conocimiento experto y profesional.

Ya sea únicamente en este sentido, algunas ONG son capaces de convertirse en actores principales de la política mundial porque hablan el mismo lenguaje que el de sus contrapartes empresariales, porque emplean métodos similares de justificación, porque despliegan modelos similares de acción. A este respecto, parte del esfuerzo por desarrollar lo que Santos llama una teoría de la traducción requiere una atención constante ante las limitaciones impuestas por los modelos hegemónicos de acción organizativa y por los lenguajes hegemónicos del saber experto. Dentro de este contexto, muchas ONG asumen la tarea de «normalizar» la calidad de vida en el nivel social con el medio que tienen disponible para esa nueva clase: la estructuración de un discurso moral como un imperativo que tiene que ser racionalizado, legalizado, codificado y regulado. En este momento, los medios más fácilmente disponibles para esos fines son el lenguaje de los derechos sociales y humanos. Sin embargo, ese lenguaje se usa cada vez más tanto por la camarilla de la nueva clase que defiende los modelos de autorregulación y los patrones de gobernanza empresariales, como por la facción de la nueva clase que busca transformar este lenguaje en un conjunto de bienes legalmente garantizados y sancionados como el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a la protección medioambiental y del consumidor, y a un desarrollo sostenible y conscientemente redistributivo. Podemos, por consiguiente, observar que la globalización económica hegemónica es la misma fuerza que produce su opuesto social en términos dialécticos, aunque naturalmente las consecuencias futuras de este proceso no pueden determinarse en este momento histórico. Al mismo tiempo, el estudio de los movimientos contrahege-

mónicos en el derecho debería incorporarse al contexto de un espacio social monopolizado por las EM, tanto en los niveles sustantivo como formal-organizativo. Después de todo, éste es el sentido de hegemonía del que comenzamos hablando.

## Referencias bibliográficas

- BAUMAN, Zygmunt (2002), *Society under Siege*. Cambridge: Polity Press.
- BECK, Ulrich, Anthony GIDDENS y Scott LASH (1994), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University Press.
- BOLLICER, David (1996), *Aiming Further*. Nueva York: Amacuro.
- BOITANSKJ, Luc y Eve CHIAPELLO (2002), «The New Spirit of Capitalism». Artículo presentado en la *Conference of Europeanists*, 14-16 de marzo de 2002, Chicago.
- BOURDIEU, Pierre, et al. (1999), «The Abdication of the State». En *The Weight of the World: Social Suffering in Contemporary Society*, editado por Pierre Bourdieu, Priscilla Parkhurst Ferguson y Alain Accardo. Stanford: Stanford University Press.
- CASTRO, Barry (1996), *Business and Society: A Reader in the History, Sociology and Ethics of Business*. Nueva York: Oxford University Press.
- CHOMSKY, Judith B. (2002), «Fighting for Justice Abroad Through Litigation at Home: Multinationals in US Courts». Ponencia presentada en la *2002 Meeting of the Law and Society Association*, Vancouver, Canadá.
- DAVIDSSON, Pall A. (2002), «Legal Enforcement of Corporate Social Responsibility within the EU». *Columbia Journal of European Law* 8: 5-29.
- DEWINTER, Rebecca (2001), «The Anti-Sweatshop Movement: Constructing Corporate Moral Agency in the Global Apparel Industry». *Ethics and International Affairs* 15: 99-115.
- DICKERSON, Clair Moore (2002), «Human Rights: The Emerging Norm of Corporate Social Responsibility». *Tulane Law Review* 76: 1431.
- ELLWOOD, Wayne (2002), *The No Nonsense Guide to Globalization*. Londres: Verso.
- GOULDNER, Alvin W. (1979), *The Future of the Intellectuals and the Rise of the New Class*. Oxford: Oxford University Press.
- Harvard Law Review* (2001), «Corporate Liability for Violations of International Human Rights Law». *Harvard Law Review* 114: 20-25.
- HELD, David (2002), «Globalization, Corporate Practice and Cosmopolitan Social Standards». *Contemporary Political Theory* 1: 59-78.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK (1999), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KLEIN, Naomi (1999), *No Logo: Taking Aim at the Brand Bullies*. Nueva York: Picador.
- KUNDA, Gideon (1992), *Engineering Culture: Control and Commitment in a High Tech Corporation*. Philadelphia: Temple University Press.
- MEYER, John et al. (1997), «World Society and the Nation State». *American Journal of Sociology* 103: 144-181.
- PARKER, Christine (2002), *The Open Corporation: Effective Self-Regulation and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*. Londres: Butterworths.
- SETHI, S. Prakash (2002), «Corporate Codes of Conduct and the Success of Globalization». *Ethics and International Affairs* 16: 89-106.
- SHAMIR, Ronen (2004a), «Between Self-Regulation and the Alien Tort Claims Act: On the Contested Concept of Corporate Social Responsibility». *Law and Society Review* 38: 4.
- (2004b), «Mind the Gap —The Commodification of Corporate Social Responsibility». Manuscrito no publicado.



- (Próxima aparición), «South Africa and the Pharmaceutical Industries: A Test for Corporate Social Responsibility». En *Global Perspectives on Cause Lawyering*, editado por Austin Sarat y Stuart Scheingold. Oxford: Oxford University Press.
- SKLAIR, Leslie (1995), *The Sociology of the Global System*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- (1997), «Social Movements for Global Capitalism: The Transnational Capitalist Class in Action». *Review of International Political Economy* 4: 514-538.
- TAYLOR, Lucy (1999), «Globalization and Civil Society - Continuities, Ambiguities and Realities in Latin America». *Indiana Journal of Global Legal Issues* 7: 269-295.
- WESTFIELD, Elisa (2002), «Globalization, Governance, and Multinational Enterprise Responsibility: Corporate Codes of Conduct in the 21<sup>st</sup> Century». *Virginia Journal of International Law* 42: 1075.
- WINSTON, Morton (2002), «NGO Strategies for Promoting Corporate Social Responsibility». *Ethics and International Affairs* 16: 71-87.

## Capítulo V

# Una campaña por la vida: la construcción de una nueva solidaridad transnacional frente al VIH/sida y al ADPIC

Heinz Klug<sup>1</sup>

### 5.1. Introducción

En una espectacular demostración de perspicacia política, 600 voluntarios abanderados por la *Treatment Action Campaign* (TAC), una organización no gubernamental dedicada a garantizar el acceso al tratamiento para los millones de sudafricanos infectados con VIH/sida, conmemoraron el Día de los Derechos Humanos en Sudáfrica en el año 2003 dirigiéndose a la misma estación de policía en Sharpeville, donde se disparó contra los manifestantes *antiapartheid* el 21 de marzo de 1960. Como reacción frente al número de sudafricanos que mueren cada día de enfermedades relacionadas con el VIH/sida y como consecuencia de esa situación, los manifestantes solicitaron que el Gobierno aprobara inmediatamente el establecimiento de un programa de tratamiento antirretroviral en el sector de la salud pública. Simultáneamente, compañeros manifestantes de la TAC en Durban y Ciudad del Cabo señalaban firmemente la urgencia de sus reivindicaciones al presentar cargos formales por homicidio culposo contra el ministro de Salud y también contra el ministro de Comercio e Industria, a quienes acusaban de omisión negligente y de haber causado con ello las muertes de miles de enfermos del VIH/sida.

Esta campaña evidencia una situación que está en marcado contraste con el día en que, una década antes, en mayo de 1994, Nelson Mandela, en su primer acto oficial en el poder como presidente de su Sudáfrica, anunció que debían proporcionarse servicios gratuitos de salud a todos los niños por debajo de la edad de seis años y a las mujeres embarazadas. Sin embargo, a diferencia de la lucha contra el *apartheid*, que había durado más de cuarenta años, ahora en un año el Gobierno había reconocido que el sector público debía proporcionar el tratamiento antirretroviral, y más bien se estaba frente a un debate sobre el ritmo de desarrollo del programa prometido. Aunque sin duda fuera triste, como expresó a la multitud el sacerdote anglicano Douglas Torr, que guió en la oración a los mani-

---

1. La investigación para este artículo fue apoyada en parte por la ayuda recibida de la *Graduate School* de la Universidad de Wisconsin.

festantes de la TAC en Sharpeville, «que aquellos que lucharon por liberar Sudáfrica del *apartheid* t[uvieran] que luchar nuevamente», en este artículo se defiende que este nuevo movimiento social, que se ha formado en el contexto de la pandemia del VIH/sida y en respuesta a las desigualdades extremas en el acceso a los medicamentos baratos, ha proporcionado el ímpetu para una nueva solidaridad transnacional que tiene importantes consecuencias más allá de Sudáfrica y de la inmediata lucha por conseguir el tratamiento.

En su discurso de apertura de la 13.<sup>a</sup> Conferencia Internacional del VIH/sida en Durban, Sudáfrica, en julio de 2000, el juez Edwin Cameron, del Tribunal Supremo de Sudáfrica, dijo representar en su persona «la injusticia del VIH/sida en África». El juez Cameron señaló que sobrevivía «únicamente porque, en un continente en el cual más de 290 millones de africanos sobreviven con menos de un dólar al día, yo me puedo permitir medicamentos cuyo coste supera los 400 dólares al mes». A la vez que acusaba a los fabricantes de imponer precios que hacían que los medicamentos fueran «caros más allá del poder adquisitivo de los sudafricanos», Cameron resaltaba que el régimen internacional de patentes y comercio impedía la producción y la comercialización de medicamentos accesibles, y ello a pesar de la experiencia previa en India, Tailandia y Brasil, que, en su opinión, demostraba la posibilidad de producir medicamentos esenciales a costes que estarían al alcance del mundo en vías de desarrollo. Sin embargo, la industria farmacéutica mundial productora de medicamentos con marcas registradas parecía permanecer sorda a estos argumentos y continuaba insistiendo en que el coste de los medicamentos patentados era directamente proporcional a sus gastos en investigación y desarrollo, que según ellos es lo que garantiza la innovación necesaria para producir generaciones futuras de medicamentos milagrosos. A pesar de todo lo anterior, un movimiento creciente de solidaridad entre activistas del VIH/sida y ONG del sector de salud, de consumidores y dedicados a promover el desarrollo, que contaba también con la cooperación de los países en vías de desarrollo dentro de los foros internacionales, consiguió que se presionara gradualmente a las empresas y los Estados del Primer Mundo, y ello produjo, en un periodo de cuatro años, una reducción enorme de los precios internacionales de los medicamentos del VIH/sida, incluidas las terapias antirretrovirales.

El marco internacional de los derechos de patente evolucionó rápidamente a finales del siglo XX. Históricamente, la protección de los derechos de patente, aunque se buscara internacionalmente mediante la adopción de acuerdos internacionales, permanecía fundamentalmente como una prerrogativa de la soberanía nacional. De hecho, antes de que la cuestión se presentara en el programa de trabajo de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales en 1986, aproximadamente cuarenta Estados no concedían patentes farmacéuticas, lo que llevaba a que proliferaran las copias de medicamentos patentados en algunos países. Internacionalmente, las convenciones de París y de Berna imponían sólo algunas reglas muy generales que garantizaban un tratamiento nacional, pero no protegían todos los derechos de propiedad intelectual. Con anterioridad a 1994, el régimen internacional de protección de la propiedad intelectual no daba garantías de protección al tipo de industrias cuya rentabilidad exige un aprovechamiento intensivo de la propiedad intelectual. En lugar de ello, su protección dependía de los derechos concedidos en cada jurisdicción a sus propios ciudadanos. Suiza,

por ejemplo, se beneficiaba de su participación en la Convención de París y, sin embargo, se negó a conceder patentes domésticas hasta 1887. Ello aseguró a las empresas suizas en otros Estados miembros una protección para sus derechos de propiedad intelectual igual a la que se concedía a las compañías locales, mientras que Suiza no proporcionaba ninguna protección a los derechos de patente en su territorio. En la medida en que las empresas extranjeras y las suizas carecieran por igual de protección, Suiza seguía cumpliendo con sus obligaciones bajo el tratado (Moy 1993). En otros casos, como en la India, el derecho de patentes distinguió entre los diferentes sectores económicos y, en el caso de los productos farmacéuticos, proporcionó patentes de proceso, pero no de producto, con lo cual se permitía a los fabricantes domésticos que realizaran ingeniería inversa de medicamentos patentados y produjeran legítimamente el mismo producto, siempre y cuando lo hicieran mediante otros procesos de producción. Fue dentro de este contexto que las industrias cuya rentabilidad exige un aprovechamiento intensivo de la propiedad intelectual demandaron alguna protección mínima para sus derechos y durante las negociaciones sobre el ADPIC procuraron principalmente crear un nuevo régimen internacional (véase Ryan 1998; Sell 2003).

A pesar de la adopción del Tratado de Cooperación de Patentes en 1970 y de aumentar la capacidad institucional de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual (OMPI) para que proporcionara servicios de apoyo técnico a las oficinas de patentes nacionales, la industria farmacéutica continuó quejándose acerca de las pérdidas comerciales, que atribuían a la debilidad de la protección de los derechos de protección intelectual, sobre todo en los países recientemente industrializados. Para la industria farmacéutica, el objetivo era el establecimiento de estándares mínimos de protección de patentes que permitieran a las empresas multinacionales (EM), que dominan cada vez más la industria, operar en un único mercado global. Los estándares mínimos que se reconocen hoy en día bajo el ADPIC representan importantes beneficios para la industria, entre los cuales están: un periodo de protección ampliado a veinte años; el requisito de que todas las tecnologías reciban igual trato, prohibiendo una protección menor a los productos farmacéuticos; y la limitación de la concesión obligatoria de licencias.

Sin embargo, para la industria de productos farmacéuticos patentados, lo anterior sólo es el comienzo, puesto que continúan luchando por lo que a menudo se conoce como el «ADPIC plus». Entre los fines que pretende la industria estarían: una prohibición completa de la concesión obligatoria de licencias y de las importaciones paralelas; una protección activa a las inversiones que se encuentran todavía en desarrollo; la prohibición de registrar otros medicamentos con patentes vigentes o el almacenamiento previo de genéricos antes de que termine el periodo de las patentes; y normas generosas que permitan la extensión de la duración de las patentes originales. Mientras que las compañías farmacéuticas afirman que la protección de sus derechos de propiedad intelectual es un prerequisite esencial para continuar desarrollando medicamentos que salven vidas, la realidad es que la mayoría de las personas en todo el mundo no se pueden permitir participar en el mercado privado y deben, en vez de ello, confiar en los servicios de salud pública para satisfacer sus necesidades de salud.

Lo que subraya la importancia de la lucha por reconstituir la solidaridad internacional es la tensión entre las necesidades locales específicas —en este caso

la necesidad de proporcionar acceso a medicinas baratas— y los compromisos internacionales que deben suscribir los países en desarrollo con el propósito de participar en la economía global. Este nuevo movimiento, que aúna a la sociedad civil, los Gobiernos de los países en vías de desarrollo y las organizaciones gubernamentales internacionales, intenta presionar a los Estados y también darles un mayor poder para que puedan exigir un reequilibrio entre las necesidades sociales de sus ciudadanos y las exigencias de la «globalización económica». Este artículo, a partir del caso de la necesidad en Sudáfrica de poder obtener medicinas asequibles y estudiando el debate internacional acerca de la interpretación del ADPIC, defenderá que la aparición de una pandemia de VIH/sida ha transformado fundamentalmente el contexto dentro del cual se está produciendo este debate.

Lo que es más, sostengo que la lucha por el acceso a medicinas más asequibles está proporcionando un espacio benéfico dentro del cual se puede reivindicar un balance razonable entre necesidades sociales y los derechos de propiedad. Aunque las reivindicaciones por el acceso a los medicamentos aportan la fuerza para la aparición de nuevos movimientos sociales frente a la pandemia del VIH/sida, que produce concesiones importantes de la industria farmacéutica global y también de los países desarrollados como Estados Unidos, estas concesiones han estado hasta el momento circunscritas a las reducciones voluntarias de precios y a acuerdos que permiten una excepción muy compleja a las limitaciones establecidas en el ADPIC para la concesión de licencias obligatorias. Los cambios domésticos e internacionales en respuesta al activismo social ilustran cómo una solidaridad creciente entre movimientos sociales en todo el mundo y entre países en vías de desarrollo puede conseguir, por un lado, la reconfiguración necesitada con desesperación de aquellas necesidades sociales de los ciudadanos que sólo pueden ser adecuadamente satisfechas por la provisión de bienes públicos y, por otro lado, la transformación de las exigencias presentadas por aquellos que piden que el derecho privado conceda garantías públicas a su propiedad con el propósito de ejercer el poder de mercado que reivindican.

## 5.2. El intento por cambiar el rostro de Sudáfrica

La transición democrática de Sudáfrica estuvo marcada por la acogida del constitucionalismo como un medio para facilitar y garantizar la creación y consolidación de un Estado democrático (Klug 2000). Teniendo en cuenta la historia de privaciones racialmente estructurada, el Congreso Nacional Africano (ANC, por sus siglas en inglés) consideró que un compromiso con los derechos civiles constitucionalmente consagrados se limitaría a arraigar la distribución económica consolidada durante el *apartheid* a menos que se le añadiera un compromiso con las garantías básicas de los derechos sociales. Además de estos compromisos constitucionales, el nuevo Gobierno comenzó a poner en marcha su Programa de Reconstrucción y Desarrollo (PRD), que había sido parte de su campaña electoral. La esencia del PRD era una estrategia para conseguir el crecimiento y el desarrollo económicos a través de la redistribución de los recursos sociales. El PRD contemplaba, por consiguiente, la doble finalidad de buscar solucionar las desigualdades básicas de la distribución social consagrada legalmente por el *apartheid* y de pro-

mover también las políticas dirigidas hacia la expansión económica, que sería esencial para poder absorber el enorme número de desempleados y de personas subempleadas que habían estado marginadas durante la época del *apartheid*.

En el sector de la salud, el PRD estableció inmediatamente un proyecto guía de la Presidencia del Gobierno para proporcionar servicios de salud gratuitos a los niños de menos de seis años y a las mujeres embarazadas. Sin embargo, el Plan de Salud Nacional del ANC contemplaba la finalidad más amplia de hacer que «el cuidado básico de salud fuera accesible para todos los sudafricanos, dando prioridad a los grupos más vulnerables». El plan, que subrayaba la necesidad del «cuidado materno e infantil, la protección del medioambiente, los servicios a las áreas rurales, la salud de las mujeres y el cuidado de los discapacitados», también prometía que habría «un énfasis en la prevención y control de los principales factores de riesgo y enfermedad, especialmente del sida, la tuberculosis, la viruela, las enfermedades gastrointestinales, el trauma, las enfermedades del corazón y los cánceres más comunes» (ANC 1994b). Este proceso político culminó con la adopción de la Constitución «final» de 1996, que garantizó, entre otros derechos socioeconómicos, el derecho a acceder a «los servicios para el cuidado de la salud» (sección 27 a(a)).

La inclusión de un derecho constitucional a la salud en una situación de enorme desigualdad y recursos limitados produjo pronto un enfrentamiento trágico, pero tradicional, entre las autoridades de salud y un paciente que requería acceso a una diálisis renal para poder prolongar su vida. Cuando el caso *Soobramoney* llegó a la Corte Constitucional en 1997, el tribunal estableció una distinción entre el derecho a no negarle a nadie el tratamiento médico de emergencia en los términos de la sección 27c) y la realización progresiva del derecho al cuidado de salud garantizado en la sección 27a). Al rechazar que Soobramoney tuviera derecho a recibir tratamiento, la Corte Constitucional reconoció que, en efecto, ciertas decisiones médicas, en este caso la decisión de limitar el acceso al tratamiento a aquellos pacientes cuya condición médica requiriera un trasplante de riñón, se sopesaban mejor por el personal médico y no debían decidirse por los tribunales.

Posteriormente, en un conflicto en el que se denunciaba el suministro limitado por el Gobierno de nevirapina, fármaco que impedía la transmisión de madre a hijo del VIH/sida (2001), la Corte Constitucional rechazó el intento del Gobierno por trazar una analogía entre la «decisión médica» en *Soobramoney* y la cuestión acerca de la disponibilidad de ese medicamento en otros lugares, además de en los dieciocho sitios experimentales establecidos por las autoridades de salud. Mientras que la condición médica de los individuos que necesitan trasplantes de riñón es claramente un asunto médico, el tribunal mantuvo que la cuestión de si los doctores del sector público pueden prescribir un fármaco registrado cuando está médicamente indicado no lo es. Aun cuando la relación entre la disponibilidad de riñones donados y la posibilidad de un trasplante exitoso, determinada por la salud del receptor, puede considerarse una cuestión médica, el problema de si tiene sentido proporcionar un tratamiento concreto a un paciente particular o a un grupo de pacientes no es únicamente un juicio médico. Cuando el sector público no es capaz de proporcionar un régimen concreto de tratamiento, indicado médicamente y disponible en el sector privado, entonces el problema es evidente-

mente de políticas públicas de salud y de asignación de recursos e implica, por lo tanto, la realización progresiva del derecho a los servicios de salud. La decisión del tribunal de exigir al Gobierno que extendiera el suministro de nevirapina a través del sistema de salud pública representa un éxito importante para la sociedad civil y para las estrategias jurídicas dirigidas a hacer cumplir los derechos socio-económicos.

### **5.3. El sector farmacéutico y la lucha por conseguir medicamentos asequibles**

La estructura de la industria farmacéutica de Sudáfrica, como el sistema de suministro farmacéutico, está característicamente marcada por el legado del *apartheid*. Mientras que la industria está dominada por compañías subsidiarias de las empresas farmacéuticas multinacionales, el mercado al que está dirigida esta industria sirve para reflejar la división del *apartheid*. Aunque la mayor rentabilidad para la industria se obtiene de la prestación de servicios a la pequeña clase media, predominantemente blanca, que recibe atención en el sistema de salud privado, la gran mayoría de los medicamentos se distribuyen a través del sistema de salud pública. Sin embargo, este último segmento representa sólo una pequeña fracción del beneficio de las ventas de la industria, puesto que las compras gubernamentales se realizan al por mayor y obtienen descuentos importantes de los fabricantes.

Por consiguiente, aunque las empresas farmacéuticas obtenían sólo un pequeño beneficio mediante el suministro de medicamentos al sistema público, conseguían cobrarles precios relativamente altos a los consumidores privados. Mientras que el alto coste de los medicamentos en el mercado privado podría haberse reducido mediante la introducción de genéricos, la propia estructura del mercado sudafricano desalentada a los fabricantes de medicamentos genéricos a que entraran en el mercado. Los fabricantes de medicamentos comerciales patentados proporcionaban de esa manera gran parte de los medicamentos consumidos en el país, bien al sector público a un precio cercano al de los genéricos, o bien directamente al mercado privado. Mientras que esta estructura bifurcada del mercado farmacéutico reflejaba el viejo sistema de *apartheid*, en el cual la mayoría de aquellos atendidos por el sector público tenían poco o ningún poder político, el nuevo objetivo del Gobierno de ampliar el acceso a los servicios de salud cambió esa ecuación al integrar los sistemas de salud público y privado. Concretamente, eso es lo que ocurre con respecto al suministro de medicamentos: la finalidad de mejorar los estándares hace del coste de las medicinas en el mercado una preocupación fundamental en el nuevo sistema. Ello se debe a que la manera de conseguir esa mejora es con la creación de una asociación mayor entre lo público y lo privado, y con ideas de igualación de costes y subsidios cruzados a través de algún tipo de programa de seguro de salud nacional o social, con el propósito de compartir los costes (lo que probablemente implique un sistema más amplio de pagos compartidos).

En respuesta a esta situación, el nuevo Gobierno aprobó la Política Nacional de Medicamentos en enero de 1996. Al ser un sistema para atacar el problema del

comparativamente alto coste de los medicamentos en el mercado sudafricano, la nueva política promovía el uso de los medicamentos genéricos y aconsejaba varias formas de reducir los insostenibles precios de venta, entre las cuales estaba permitir al Estado que facilitase la disponibilidad de fármacos asequibles al sector privado. Fueron los imperativos de esta política los que llevaron a la aprobación de la *Medicines and Related Substances Control Amendment Act* (ley de enmiendas del control de medicamentos y sustancias relacionadas; Ley de Medicamentos, de aquí en adelante) en diciembre de 1997 (Ley 90 de 1997), con el propósito de reducir el coste de los medicamentos. Aunque la nueva ley se diseñó para cambiar la naturaleza de las prácticas de distribución de los fabricantes farmacéuticos, y prohibía, por ejemplo, que los empleados de la industria trabajasen en el Consejo de Control de los Medicamentos e impedía que los fabricantes y los vendedores al por mayor diesen bonos, descuentos u otros incentivos a los médicos, la característica principal de la ley era la aprobación de «medidas que aseguraran el suministro de medicinas más baratas». Estas medidas incluían dar un mayor poder al Ministerio de Sanidad para «prescribir las condiciones para el suministro de medicamentos más económicos [...] con el propósito de proteger la salud del público [...] sin perjuicio de cualquier cosa en contrario establecida por la Ley de Patentes», y, por otra, «prescribir las condiciones en las cuales [pueda suministrarse] cualquier medicamento que sea idéntico en composición, reúna los mismos estándares de calidad y pretenda tener el mismo nombre comercial que otro fármaco ya registrado en la República». El efecto de estas disposiciones hubiera sido permitir la importación paralela de medicamentos, al autorizarse la sustitución genérica de los mismos sin el consentimiento de la persona que los prescribía, e incluso la concesión de licencias obligatorias.

Las enmiendas a la Ley de Medicamentos se contemplaron inicialmente como una simple adopción de las medidas recomendadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para mejorar el acceso a los medicamentos esenciales. Sin embargo, las circunstancias variables en torno a la salud pública y el conflicto internacional en aumento que creaban las dificultades para cumplir con el ADPIC y otorgar una protección más amplia a los derechos de patente dentro de esas circunstancias, situaron repentinamente estas reformas bajo la atención internacional. Además, las recientes políticas económicas del nuevo Gobierno, que pasaron del objetivo doméstico de la reconstrucción nacional al internacional de la apertura global, dentro de la cual se incluía la aceptación plena de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y del ADPIC, hicieron al Gobierno muy sensible frente a la presión externa. En particular, cuando esas presiones parecían amenazar directamente la política económica, que buscaba atraer capital extranjero e incrementar la capacidad industrial doméstica como un medio para poder atender la demanda del mercado regional e incluso continental. En 1996, estas circunstancias variables se intensificaron aun más por el reconocimiento de que las terapias antirretrovirales tenían el potencial de transformar radicalmente el perfil de la pandemia del VIH/sida y transformarlo de una sentencia de muerte a una enfermedad crónica, pero manejable. Los cambios que estaba sufriendo la situación en Sudáfrica, junto con los que estaban ocurriendo en la política económica y el derecho, y la explosión de la epidemia del VIH/sida crearon el marco para que se diera un conflicto prolongado con ramificaciones en lo doméstico y lo internacional.



#### 5.4. Las obligaciones globales y las respuestas domésticas

En las etapas finales de la transición negociada a la democracia en Sudáfrica, el ANC estuvo de acuerdo en unirse a la delegación del Gobierno que estaba participando en la Conferencia de Marraquech, en donde concluyó la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales. Sudáfrica, que durante largo tiempo había estado excluida de las reuniones multilaterales internacionales, firmó el tratado que creaba la OMC (OMC 1994), y aceptó el ADPIC el 15 de abril de 1994. Por lo tanto, si abril de 1994 señala el momento de la autodeterminación nacional sudafricana, también marca la reentrada de Sudáfrica como participante activo en el espacio económico internacional gracias a su participación como miembro fundador de la OMC. Como un funcionario del Departamento de Comercio e Industria señaló posteriormente: «Sudáfrica fue uno de los miembros fundadores del GATT y naturalmente aceptaría todas las obligaciones incorporadas en el nuevo sistema comercial internacional» (entrevista con el autor, Pretoria 1999). Para respaldar esta imagen autoconstruida de bastión del libre comercio, a pesar de su historia reciente de sanciones internacionales contra el *apartheid*, el Gobierno sudafricano, apenas unos días después de las primeras elecciones democráticas del país, no se acogió a las disposiciones transitorias especiales para países en vías de desarrollo y aceptó la vigencia inmediata del acuerdo. Los partidarios del libre comercio creyeron que esta adopción temprana mejoraría la ventaja comparativa de Sudáfrica en un momento en el que el país regresaba de nuevo a la economía global. Tenían además esperanzas de que se produjera una ola de inversión extranjera tras el fin del *apartheid*. Sin embargo, fue precisamente este entusiasmo, que reflejaba la confianza general en una transición política exitosa, el que llevó al país a aceptar inmediatamente todos los compromisos del acuerdo de la OMC, incluyendo aquéllos contenidos en el ADPIC, y que pronto conducirían al nuevo Gobierno a su primer conflicto internacional importante.

El intento de Sudáfrica por mejorar el acceso a los medicamentos esenciales mediante la creación de un mercado más competitivo, la utilización de las importaciones paralelas e incluso la obligatoriedad de la concesión de licencias atrajo pronto la atención de la industria farmacéutica internacional y del Gobierno de Estados Unidos.<sup>2</sup> De hecho, el Gobierno de Estados Unidos participó activamente en el debate desde sus inicios, cuando el *United States Trade Representative* (USTR; representante de Estado estadounidense para asuntos comerciales) escribió una carta al representante de Sudáfrica en la ONU en abril de 1997, preguntándole acerca del cumplimiento de Sudáfrica del ADPIC, y en la que se manifestaban algunas dudas sobre la concesión obligatoria de licencias. En el momento en el que el proyecto de Ley de Medicamentos se encontraba ante el Parlamento sudafricano, la oposición de Estados Unidos a la misma era ya evidente; la embajada de Estados Unidos en Pretoria presentó la visión del Gobierno estadounidense en una audiencia parlamentaria acerca de las enmiendas propuestas, mientras que el embajador de Estados Unidos hizo declaraciones públicas y privadas frecuentes contra la legalización de las importaciones paralelas.

---

2. Véase Bond 1991.

En el plazo de los dos meses siguientes a la adopción de la Ley de Medicamentos, la *Pharmaceutical Research and Manufactures of America* (PhRMA, asociación de fabricantes e instituciones de investigación farmacéutica estadounidenses) exigieron al USTR que designará a Sudáfrica como un país bajo vigilancia prioritaria, de conformidad con la Sección 301 de la *United States Trade Act* (ley estadounidense para el comercio) de 1974, porque «Sudáfrica se ha convertido en un “experimento” para aquellos que se oponen al compromiso histórico del Gobierno de Estados Unidos con la mejora de los términos de la protección para todas las expresiones de la protección de la propiedad intelectual estadounidense, entre la cual estaría las patentes farmacéuticas» (Consumer Project on Technology 1999). Bristol-Mayer Squibb (BMS) se quejó específicamente acerca de la decisión sudafricana de permitir el registro de una forma genérica de droga contra el cáncer llamada paclitaxel (cuya marca registrada por BMS es Taxol), un tema que un año después el USTR presentó en la OMS, en Ginebra, durante una Revisión de la Política Comercial de Sudáfrica. Un mes más tarde, el 1 de mayo de 1998, el USTR colocó a Sudáfrica en la lista de observación prioritaria de la Sección 301. En junio de 1998, la administración Clinton anunció que suspendería el tratamiento arancelario preferencial que habían recibido cuatro productos de Sudáfrica de conformidad con el programa del sistema generalizado de preferencias; ello hasta que se consiguiera un progreso adecuado en la protección de los derechos de propiedad intelectual en ese país. A finales de octubre de 1998, el Congreso de Estados Unidos aprobó un *Appropriation Bill* (proyecto de ley presupuestal) que contenía disposiciones que recortaban la ayuda de Estados Unidos a Sudáfrica mientras el Departamento de Estado no informase acerca de los esfuerzos sudafricanos por «negociar el rechazo, la suspensión o la finalización de la sección 15 (c) de la *Medicines and Related Substances Control Amendment Act* (Ley de Medicamentos) de 1997».

La respuesta local a la Ley de Medicamentos fue liderada por la *Pharmaceutical Manufactures Association* (Asociación de Fabricantes Farmacéuticos) de Sudáfrica, que presentó una demanda inicial en representación de cuarenta y dos demandantes, entre los que estaban compañías locales, subsidiarias de las EM y las propias EM. La demanda reclamaba la inconstitucionalidad de la enmienda de 1997 a la Ley de Medicamentos. Se presentaban varios motivos de inconstitucionalidad, pero se argumentaba más específicamente que las disposiciones de la ley que permitían al Gobierno determinar el alcance de los derechos concedidos bajo una patente en Sudáfrica y las que autorizaban al Ministerio de Sanidad a determinar cuándo existían condiciones para el suministro de medicamentos genéricos más económicos privaban, en general, a los beneficiarios de la propiedad intelectual de los productos farmacéuticos afectados y, por lo tanto, de sus derechos de propiedad constitucionalmente protegidos.

Es importante señalar que el litigio doméstico al que dio lugar este caso, impulsado por los recursos financieros de las EM, siguió un camino excepcional en el contexto sudafricano. Los demandantes contrataron a un importante despacho privado de abogados y los abogados del Estado se encontraron pronto totalmente superados por el volumen de mociones y líneas alternativas de ataques en los estrados judiciales (entrevista con el autor, 1999). No sólo iniciaron los demandantes el litigio solicitando un interdicto provisional que detuviese la aplicación

de la ley, sino que pronto presentaron una serie de demandas en foros alternativos, como el *Public Protector* (contralor) o el *Competition Board* (consejo de defensa de la competencia), negando a las afirmaciones del Gobierno acerca del alto coste de los medicamentos y pidiendo una investigación sobre el supuesto intento de los distribuidores farmacéuticos, contrario a las normas de la competencia, de crear una compañía dedicada a la importación paralela, permisible según la nueva Ley de Medicamentos.

En una notificación de ampliación de la demanda registrada ante el Tribunal Supremo de Sudáfrica (División Provincial de Transvaal), en Pretoria el 18 de febrero de 1998, los demandantes presentaron un conjunto formidable de demandas contra la validez de la ley. Además de afirmar que la ley violaba sus derechos de patente y también las obligaciones internacionales asumidas legalmente por Sudáfrica de conformidad con el ADPIC, los demandantes alegaban que los poderes otorgados al Ministerio de Sanidad constituían una delegación inconstitucional de la autoridad legislativa al ejecutivo, puesto que no se establecía ninguna condición dirigida a limitar el poder del Ministerio en relación con la elaboración de las políticas públicas sobre medicamentos. Los demandantes también alegaban que varias disposiciones de la Ley de Medicamentos eran inconstitucionales porque violaban los valores y principios básicos que gobernaban la administración pública, incluida la Sección 195 de la Constitución. Por si no fuera suficiente, a continuación los demandantes alegaban alternativamente que la ley entraba en conflicto con las obligaciones constitucionales que tenía el legislativo de considerar las recomendaciones presentadas al *National Council of Provinces* (el Senado sudafricano, la segunda cámara legislativa de ese país) por el *Portfolio Committee on Health* y el *Select Committee on Social Services* (órganos consultivos para la salud y provisión de servicios sociales), además de solicitar durante el proceso que el órgano legislativo entregara a la Corte Constitucional una transcripción de todos los procedimientos sobre el proyecto de ley que precedieron a la aprobación de la Ley. En su declaración inicial ante el juez, M.T. Deeb, el director ejecutivo principal de la *Pharmaceutical Manufacturers Association*, defendía que la Sección 15(c) se encontraba en conflicto con el ADPIC y llegó incluso a afirmar que «el Parlamento no debería haber aprobado una ley que está en conflicto con las obligaciones internacionales de Sudáfrica».

La vinculación de la demanda constitucional doméstica con las cuestiones comerciales internacionales continuó cuando en una ampliación adicional a las peticiones ya modificadas de los demandantes, presentada el 23 de julio de 1998, Deeb defendió que la inclusión de Sudáfrica en la lista de vigilancia de la Sección 301, decidida por el USTR, «demostr[aba] que las disposiciones de la Ley de Medicamentos que afectaban a la propiedad intelectual han de verse, al menos potencialmente, en conflicto con las obligaciones internacionales de Sudáfrica y, por lo tanto, declaro que no pueden considerarse de interés público, puesto que pueden conducir a la imposición de sanciones contra este país y, de hecho, pueden ya haber minado la confianza de los inversores en Sudáfrica» (Deeb 1988b: para. 20.6).

## 5.5. Hacia el equilibrio entre los compromisos internacionales y nacionales

La amenaza de que el comportamiento de Sudáfrica produciría repercusiones económicas negativas destaca el conflicto existente entre las iniciativas domésticas para reducir los precios de los medicamentos y el entorno global en el cual se insertaba esa política. Es también importante reconocer que aún en la esfera internacional se producen a menudo tensiones entre las perspectivas adoptadas por los distintos departamentos del Gobierno en el desarrollo concreto de diferentes políticas. Mientras que las enmiendas efectuadas a la Ley de Medicamentos en 1997 llevaban a Sudáfrica a un conflicto comercial bilateral directo con los Estados Unidos, estas tensiones no se limitaban a lo comercial, sino que también salían a la luz en la Asamblea Mundial de la Salud (AMS, el máximo órgano de decisión de la Organización Mundial de la Salud), donde Sudáfrica intentaba activamente que se reformularan los términos del debate sobre las protecciones de las patentes a los medicamentos. Al mismo tiempo, el liderazgo de Sudáfrica en la AMS contrastaba visiblemente con la decisión unilateral del Gobierno sudafricano de no obligar al cumplimiento de la Ley de Medicamentos mientras existieran procedimientos judiciales abiertos, y con la tensión creciente en la política pública producida por la respuesta del Gobierno al VIH/sida, que cuestionaba incluso las propias bases biomédicas de la epidemia. Aquí puede verse cómo simultáneamente el derecho es un mecanismo que facilita y retrasa la acción social y que proporciona un espacio a los distintos actores para que cada uno persiga una variedad de fines en sus luchas, como pueden ser obtener acceso a medicinas baratas, impulsar más algunas políticas económicas concretas o proteger ciertos intereses en relación con la propiedad intelectual.

A finales de abril de 1999, con arreglo a la Sección Especial 301, el USTR determinó abrir una investigación «sancionatoria» a Sudáfrica, argumentando que ese país establecía ilegítimamente barreras al comercio, entre las cuales estarían a su juicio: las importaciones paralelas; la obligatoriedad de concesión de licencias; el registro de formas genéricas de Taxol; y asumir el liderazgo de los países en vías de desarrollo en la Asamblea Mundial de la Salud. Con respecto a ese liderazgo, el USTR declaró: «Durante el pasado año, los representantes de Sudáfrica han liderado a un sector de naciones en la OMS que exige la reducción del nivel de protección proporcionado en el ADPIC a las industrias farmacéuticas» (Consumer Project on Technology 1999). Así, desde la perspectiva del USTR, el problema no era sólo la protección de los derechos de patente en Sudáfrica, sino también la posición asumida por ese país en el debate internacional sobre el ADPIC. Aunque se entiende, por lo general, que el ADPIC introdujo un nuevo conjunto de estándares mínimos para la protección de los derechos de propiedad intelectual, siguió existiendo un profundo desacuerdo sobre las excepciones admisibles en el ADPIC frente a esos derechos. Lo que es más importante, el lenguaje abierto de las excepciones contenidas en el ADPIC significa que el nivel de incertidumbre jurídica sigue siendo grande y permite que los distintos Estados tengan interpretaciones muy distintas de sus disposiciones.

En este contexto, la OMS comenzó a cuestionarse la relación entre el nuevo régimen del comercio internacional y su propio mandato de fomentar la salud en el mundo. En enero de 1988, apenas un mes después de la adopción de la nueva

ley sudafricana que permitía las importaciones paralelas, el Comité Ejecutivo de la AMS recomendó la adopción de una «estrategia revisada en materia de medicamentos», que exigía a cada Estado miembro «velar por los intereses relativos a la salud pública que se consideraran excepcionalmente importantes en las políticas de salud y farmacéutica», y también «explorar y revisar sus opciones para garantizar el acceso a los medicamentos esenciales, de conformidad con los acuerdos relevantes para el comercio internacional». En mayo de 1998, cuando la AMS comenzó a discutir las recomendaciones en su reunión de Ginebra, la propuesta recibió el ataque virulento de los países desarrollados, entre los cuales estaban EE.UU., la UE y Japón. En apoyo de las propuestas y conduciendo la negociación se encontraba el Dr. Olive Shisana, del Ministerio de Sanidad sudafricano.

Aunque la acción a partir de la resolución adoptada se difirió inicialmente, surgió un agrio conflicto acerca de la estrategia que debía seguirse. En el Grupo de Trabajo Ad Hoc, compuesto por 59 países, y que se reunió en octubre de 1998, Sudáfrica y los Estados Unidos representaban las posturas extremas y opuestas. Sudáfrica defendía una declaración enérgica sobre salud pública, mientras que los Estados Unidos representaban el punto de vista de la industria farmacéutica (Consumer Project on Technology 1999). En enero de 1999, el Comité Ejecutivo de la AMS se reunió y aprobó la Estrategia Revisada en Materia de Medicamentos. En esa reunión, el Dr. Desmond Johns realizó comentarios que enfatizaban la apertura a la estrategia de las importaciones paralelas y a la concesión obligatoria de licencias. Esta interpretación se encontraba en conflicto con la comprensión del problema que tenían los funcionarios de los EE.UU. y la organización PhRMA, que valoraban de manera diametralmente opuesta estas novedades (Consumer Project on Technology 1999).

A la vez, en diferentes contextos, se fue configurando la interpretación y la comprensión del alcance de los derechos de propiedad intelectual internacionalmente reconocidos y también de las excepciones a los mismos. Entre esos contextos, además del campo jurídico doméstico, estaban diversos foros internacionales, negociaciones y conflictos comerciales bilaterales. Esta miríada de oportunidades de perseguir fines concretos le daba una clara ventaja a aquellas naciones, industrias y organizaciones con recursos para participar en todos y cada uno de los niveles. Sin embargo, también proporcionaba un campo diferenciado en el que las coaliciones de países en desarrollo, las ONG y otros actores podían intervenir activamente. Debe observarse que la aparición y la sostenibilidad de estas coaliciones no están inevitablemente predeterminadas. En la lucha acerca del acceso a los medicamentos disponibles, fue el impacto devastador de la pandemia de VIH/sida en el África subsahariana el que proporcionó la energía necesaria para que se construyera la solidaridad entre una variedad de organizaciones activistas y orientadas hacia las políticas públicas, como *Act Up* y el *Consumer Project on Technology*, en los Estados Unidos; MSF, Oxfam y el *South Centre*, en Europa; y la *Treatment Action Campaign*, en Sudáfrica. Estas intervenciones condujeron eventualmente a un desafío coordinado de los Estados miembros africanos al Consejo del ADPIC; desafío al que se incorporaron posteriormente otros países en vías de desarrollo o recientemente industrializados.

## 5.6. La movilización social y el régimen comercial cambiante

El debate sobre la propiedad intelectual y el comercio sufrió un cambio radical a partir de inicios de 1999. En respuesta a la presión popular de los activistas del sida, el *Black Caucus*\* del Congreso de EE.UU. comenzó a vincular la política internacional sobre el VIH/sida a las cuestiones sobre disputas comerciales en torno al licenciamiento obligatorio, las importaciones paralelas y otras cuestiones de propiedad intelectual. En febrero de 1999, el parlamentario Jesse Jackson Jr. presentó la *House Resolution 772*, conocida también como el «Proyecto de Ley Esperanza para África». La Sección 601 del Proyecto de Ley proponía recortar la financiación a cualquier departamento u organismo del Gobierno de los EE.UU. que pretendiese «mediante negociaciones o de cualquier otra forma, la revocación o la revisión de cualquier ley o política sobre propiedad intelectual de los países subsaharianos que estuvieran diseñadas para promover el acceso a los productos farmacéuticos u otras tecnologías médicas», siempre y cuando esas leyes fueran conformes al ADPIC.

Dos meses más tarde, en abril de 1999, varios cientos de manifestantes en el centro de Washington DC demostraron su apoyo a la legislación «Esperanza para África» y al otorgamiento de licencias obligatorias para los medicamentos contra el VIH/sida y otros medicamentos esenciales. *Act Up*, una importante organización estadounidense, con una larga historia de activismo sobre las cuestiones de VIH/sida, exigió que el Departamento de Salud y Servicios Humanitarios de EE.UU. le diera a la OMS y a los Gobiernos extranjeros el derecho a explotar los derechos de uso del Gobierno de EE.UU. de las patentes obtenidas como resultado de la investigación financiada federalmente. En un periodo de dos meses, los activistas del VIH/sida actuaron organizadamente para perturbar la campaña electoral del vicepresidente Al Gore, con el propósito de lograr que se prestara atención a las sanciones comerciales estadounidenses contra Sudáfrica y Tailandia. Estas protestas tuvieron un efecto inmediato. Cuando el parlamentario John Mica celebró audiencias en el Congreso sobre la política comercial estadounidense y la crisis global del sida, Joseph Papovich, de la oficina del USTR, testificó que el USTR ya no objetaba la importación paralela o el otorgamiento de licencias obligatorias para la fabricación de medicamentos comerciales patentados, desatendiendo con ello una de las preocupaciones principales de la industria.

El 17 de septiembre de 1999, el USTR anunció que Sudáfrica estaba de acuerdo con hacer entrar en vigor la Ley de Medicamentos de una manera consistente con sus obligaciones según las normas de la OMC, con el propósito de «permitirles dejar a un lado esa cuestión en su programa político comercial bilateral». Apenas una semana antes, PhRMA había anunciado el retiro de la demanda contra la entrada en vigor de la Ley de Medicamentos en Sudáfrica. Es más, los funcionarios en la oficina del USTR decían que estaban considerando sacar a Sudáfrica de la lista de vigilancia prioritaria de la Sección 301. Por parte sudafricana existía un compromiso para revisar la ley, aunque también era previsible que el Gobierno se demorara en exigir el cumplimiento de la ley.

---

\* La corriente política dentro del Congreso estadounidense integrada por afroamericanos. [N. del T.]

El impacto de estos eventos no se limitó a Sudáfrica. Después de que el Congreso de EE.UU. no aprobara la Sección 601 del «Proyecto de Ley Esperanza para África», el presidente Clinton aprobó una decreto gubernamental el 10 de mayo de 2000 en el que se declaraba que «en la aplicación de las Secciones 301-310 de la *Trade Act* de 1974, los Estados Unidos no buscarán, mediante la negociación o por otros medios, la revocación o la revisión de cualquier política o ley de propiedad intelectual que regule las tecnologías médicas o los fármacos contra el VIH/sida cuyo beneficiario sea un país del África subsahariana, reconocido por el presidente, y siempre y cuando la ley o la política del país: a) promoció el acceso a las tecnologías médicas o los fármacos contra el VIH/sida para la población afectada; y b) proporcione una protección intelectual adecuada y efectiva consistente con el [...] ADPIC». A pesar de que con ello parecería que se ha conseguido una resolución parcial del conflicto directo entre Sudáfrica y EE.UU., el régimen jurídico internacional establecido por el ADPIC sigue siendo incierto.

#### 5.6.1. *La Declaración de Doha sobre el ADPIC y la salud pública*

Con una necesidad perentoria de mostrar éxitos en su gestión, la OMC declaró el inicio de una nueva ronda de negociaciones comerciales al término de su Conferencia Ministerial del 14 de noviembre de 2001. Un componente esencial de esa ronda de negociaciones fue la aprobación de una declaración independiente relativa al ADPIC y la salud pública. A pesar de la oposición concertada de las empresas multinacionales farmacéuticas y de un grupo de países desarrollados liderados por los EE.UU., Suiza y Japón, los 140 ministros reunidos en Doha (Qatar) acordaron que el ADPIC «no impide ni debería impedir que los miembros adopten las medidas necesarias para proteger la salud pública [...] [y] que el acuerdo puede y debe ser interpretado y desarrollado en la práctica de tal manera que se apoye el derecho de los países miembros de la OMC a proteger la salud pública y, en concreto, a facilitar el acceso a los medicamentos para todos». A primera vista, el mundo en desarrollo obtuvo una victoria importante. Esta interpretación se extendía no sólo a todos los aspectos de la salud pública e iba más allá de los productos farmacéuticos, sino que destacaba también la necesidad de interpretar los acuerdos de la OMC de una forma más holística. En esencia, se acepta que una interpretación que reduzca las barreras al libre comercio no equivale automáticamente a la comprensión única o correcta de los acuerdos.

Además, la oposición de los países desarrollados a la excepción general de salud pública quedó totalmente debilitada por las propias amenazas de EE.UU. y de Canadá de ignorar la patente de Bayer sobre el cipro, en respuesta a los ataques con ántrax después del 11 de septiembre de 2001, privándole de credibilidad a la pretensión de que el medio más efectivo para asegurar el acceso a los medicamentos era tener normas de protección de patentes más severas. La forma más sencilla de salvar las negociaciones era aceptar las reivindicaciones de los países en vías de desarrollo, ya que los argumentos previos de los países desarrollados se habían visto seriamente debilitados y no había ningún otro medio efectivo de tratar la pandemia del VIH/sida que se estaba viviendo. La declaración, refiriéndose específicamente a lo que había sido el debate más intenso dentro del Consejo del

ADPIC, reconocía concretamente el derecho de los miembros a conceder licencias obligatorias; a determinar lo que constituía una emergencia nacional u otras circunstancias de extrema urgencia; y a la libertad de cada miembro para establecer su propio régimen de duración de los derechos de propiedad intelectual. También estimulaba a que los países desarrollados promovieran la transferencia de tecnología a los países menos desarrollados y que se extendiera en estos países el periodo inicial de transición para los productos farmacéuticos hasta el 1 de enero de 2016. Esta interpretación del ADPIC y de su futura puesta en práctica supone un cambio importante acerca de la protección de los derechos de propiedad intelectual, al aceptar literalmente la mayoría de las posiciones del mundo en desarrollo. Gran parte del lenguaje utilizado en la declaración fue producto directo de la propuesta presentada por Zimbabwe, en representación del Grupo Africano y de otros países en vías de desarrollo.

#### *5.6.2. El Párrafo 6 de la Declaración de Doha y el problema de la capacidad*

La Declaración de Doha, con su interpretación abierta del ADPIC y de su futuro cumplimiento, supuso un cambio importante en el régimen de propiedad intelectual global. No obstante, teniendo en cuenta las realidades de la producción y la distribución de productos farmacéuticos, en Doha no se avanzó demasiado en asegurar el acceso a los medicamentos relacionados con el VIH/sida, que se necesitan urgentemente. A pesar del reconocimiento de que muchos países tienen «capacidades de fabricación limitadas o inexistentes en el sector farmacéutico» y de que, por lo tanto, no pueden hacer efectivo el derecho a la concesión obligatoria de licencias, la declaración no aceptó la posición de los países en desarrollo de que tenían el derecho a conceder licencias obligatorias a terceros países que tuvieran la capacidad de fabricación con el fin de que los países en vías de desarrollo pudieran hacer efectivo el acceso a esos medicamentos. En lugar de ello, la Declaración ordenaba al Consejo del ADPIC que encontrara una solución para ese problema y se la comunicara al Consejo General de la OMC antes de finales de 2002. Sin la capacidad para producir fármacos dentro de un esquema de licencias obligatorias o para importar los equivalentes genéricos de los medicamentos necesitados, todavía estaba pendiente de resolverse el problema del acceso para los millones de infectados de VIH/sida o para aquellos que padecían enfermedades graves que amenazaban sus vidas. Le llevó otros veintiún meses al Consejo del ADPIC, hasta finales de 2002, alcanzar un acuerdo sobre el problema del acceso a los medicamentos para los países que no tienen capacidad de fabricación.

El acuerdo anterior a la reunión de Cancún, alabado al principio como la solución al problema de la falta de capacidad productora, ha sido criticado desde entonces por establecer tantas precondiciones para su cumplimiento que al final se torna absolutamente ineficaz. Entre esas condiciones previas que se exigen están: a) la falta de capacidad de producción; b) la dificultad de acceso a medicinas baratas; y c) la existencia en ese momento de una emergencia sanitaria. Aunque el Gobierno canadiense está discutiendo una modificación a sus leyes para permitir la exportación de medicamentos mediante licencias obligatorias, la industria comercial farmacéutica productora de medicamentos patentados duda de



que Canadá pueda hacerlo a la luz de sus obligaciones en el marco del ALCAN. Es más, incluso Canadá parece estar limitando sus propuestas a medicamentos para el tratamiento del VIH/sida, la malaria y la tuberculosis. Esa restricción se rechaza por los países en vías de desarrollo y en el acuerdo previo a Cancún.

Una vez más, parece que la cuestión del acceso a los medicamentos esenciales está siendo desplazada por la reafirmación de la existencia de compromisos legales previos, o lo que es lo mismo, por el principio jurídico de *pacta sunt servanda*, por el cual las preocupaciones por los derechos privados de los poseedores de patentes y la interpretación del ADPIC como un acuerdo contractual sitúan las nociones de libre comercio sin límites por encima de las necesidades de salud de millones de personas en todo el mundo. Mientras que los participantes en el debate niegan cualquier intención de restringir el acceso a los medicamentos, o que sus pretensiones puedan tener ese efecto (IPI 2000), es difícil negar que la incapacidad para resolver este tema ha frustrado en la práctica todos los intentos de extender el acceso a los medicamentos desde que la industria farmacéutica lo planteó como problema en 1997 (en ese momento contra el derecho sudafricano, que estaba desarrollando un programa de acceso a los medicamentos esenciales). Aun si se acepta que el ADPIC fracasaba inicialmente en recoger las complejidades relativas a las emergencias mundiales de salud, como el VIH/sida, difícilmente podría negarse la razonabilidad del principio de las circunstancias cambiantes invalidantes, o como lo llaman los civilistas, el principio de *rebus sic stantibus*, al que conducen las diferentes interpretaciones que han surgido después debido a la magnitud de la pandemia y también a la aparición de medicamentos efectivos para contrarrestarla. Ese principio debería aplicarse a las interpretaciones del ADPIC con la intención de facilitar los intentos dirigidos a controlar esta crisis explosiva. Al menos, ese enfoque justificaría la afirmación de la excepción del artículo 30 de conformidad con el ADPIC. En vez de ello, ha habido un énfasis constante en la protección, bastante particular, de los derechos privados contenidos en el ADPIC y en el no reconocimiento de los efectos legales que tienen las excepciones contenidas en lo que se conoce como derecho blando\* o de los principios de interpretación que también son parte del derecho comercial internacional, y que el ADPIC reconoce.

### 5.6.3. *La campaña activista a favor del tratamiento y la lucha por los tratamientos antirretrovirales*

La lucha doméstica por el acceso a los medicamentos accesibles en Sudáfrica no terminó con la victoria del Gobierno en el caso presentado por la *Pharmaceutical Manufacturers Association*, ni por la Declaración de Doha. La nueva fase de actividad dentro del derecho se inició por la *Treatment Action Campaign* (TAC, campaña a favor de los tratamientos médicos del VIH/sida), que toma su fuerza de la consolidación de un nuevo movimiento social con amplio apoyo, del que formarían parte las seccionales de la TAC y la organización *People Living with Aids* (organización

---

\* Véase nota \*\* del traductor en p. 62.

de enfermos de sida). También gozaba del apoyo del movimiento sindical y del Partido Comunista. Esta fase de actividad jurídica enfrentaba dos retos. El primero de ellos era pelear con el Gobierno para que este proporcionara a las madres y recién nacidos acceso a la nevirapina, un fármaco antirretroviral que, cuando se administra a la madre y al hijo durante la concepción y poco después del nacimiento, reduce a la mitad la tasa de transmisión del VIH de madre a hijo. En segundo lugar, la TAC presentó una queja ante el *Competition Board* (consejo de defensa de la competencia) en la que se alegaba que varias de las mayores empresas farmacéuticas habían realizado acuerdos conducentes al mantenimiento de los altos precios de medicamentos concretos. El impacto de estas dos iniciativas fue transformar radicalmente el debate acerca del acceso al tratamiento antirretroviral y fomentar una situación en la que se produjo una reducción notable de los precios de las medicinas.

En el caso de la transmisión de madre a hijo (TMAH) del VIH, la Corte Constitucional confirmó en lo principal una decisión de la Corte Suprema que exigía al Gobierno que proporcionara nevirapina a las madres y a los recién nacidos en las instalaciones de salud pública. Basándose en la garantía constitucional de un derecho a la realización progresiva del acceso a los servicios de salud, la Corte Constitucional defendió que, en las circunstancias presentes, en las cuales los costes del medicamento y de la realización de pruebas adecuadas y consejería a las madres eran menos gravosos para el erario público que negarse a suministrar la nevirapina, el Gobierno tenía un deber constitucional de expandir el programa más allá de los dieciocho sitios experimentales ya determinados por las autoridades de salud.

En el segundo caso, la TAC, buscando conseguir su propósito de reducir el precio de los fármacos y ampliar con ello el acceso al tratamiento antirretroviral, presentó una queja ante el recientemente creada *Competition Board* contra dos de las principales empresas farmacéuticas activas en Sudáfrica, GlaxoSmithKline (GSK) y Boehringer Ingelheim, acusándolas de prácticas colusivas para establecer un precio excesivo de los medicamentos. Después de que el *Competition Board* hallase que las compañías habían realizado acuerdos colusivos para fijar los precios, éstas llegaron a un acuerdo extrajudicial con el Gobierno, que incluía la concesión de al menos tres licencias voluntarias de las compañías farmacéuticas para la fabricación de genéricos de tres antirretrovirales esenciales. Con ello se produciría una mayor competencia dentro del mercado y se reduciría el precio de los fármacos en Sudáfrica. A pesar de estas intervenciones y victorias legales espectaculares, el problema del acceso a los fármacos sigue sin resolverse. Para la mayoría de los sudafricanos infectados con el VIH, los medicamentos en el mercado privado siguen estando lejos de su alcance, aun a un precio reducido. Los infectados continuarán sin ver reconocido su derecho de acceso a los medicamentos hasta que el Estado consiga desarrollar un programa de salud para el sector público.

## 5.7. Conclusiones

Después de más de veinte años, la pandemia del VIH/sida se ha reconocido finalmente como una crisis mundial de salud, aunque los debates sobre el acceso a los bienes públicos que son esenciales para derrotar esta lacra continúan

estando determinados menos por principios de salud pública y más por las preocupaciones sobre el comercio sin restricción y los derechos de propiedad intelectual. Dentro del campo jurídico, las reivindicaciones de las empresas farmacéuticas internacionales se estructuran como derechos de propiedad, mientras que las reivindicaciones de las ONG y de los Gobiernos de los países en desarrollo que buscan el acceso a los fármacos asequibles se califican como excepciones legales al libre comercio o como derecho blando contenido en las declaraciones generales de los preámbulos. Estas distinciones jurídicas formales, basadas en la interpretación de acuerdos internacionales creados en un contexto de poder asimétrico, proporcionan el sustento que permite retrasar y evitar el reconocimiento de las necesidades urgentes de aquellos cuyas vidas y futuro están en juego. Pero la aparición de un nuevo movimiento social, de carácter nacional y transnacional, ha comenzado a cambiar el reparto actual de poder. Ese movimiento se construye en torno a una nueva solidaridad que pone las necesidades públicas por encima de las peticiones empresariales relativas a los derechos de propiedad (Santos 2002).

El régimen comercial y de propiedad intelectual internacional ha comenzado a cambiar presionado por esta nueva solidaridad, en la que puede observarse una alianza difusa y todavía única de activistas defensores de la salud, los derechos humanos y a favor del desarrollo con algunos Gobiernos y con una parte de la industria farmacéutica, especialmente con los productores de genéricos. Primero, existe una nueva aceptación de la perspectiva de los derechos humanos, por la cual el impacto sobre la salud de cualquier opción o interpretación jurídica concretas se entiende como una consideración igual de legítima que otras a la hora de evaluar la validez una norma comercial o de propiedad intelectual determinada. Segundo, existe un reconocimiento de que las consideraciones acerca de los derechos humanos y de salud esenciales son un correctivo fundamental a la hora de valorar la distinción actual entre las llamadas obligaciones del derecho duro y los principios o compromisos de derecho blando. Tercero, la aceptación de estos enfoques sobre la interpretación del ADPIC puede facilitar el acceso a los medicamentos al generar suficiente confianza en los inversores privados como para que acepten las licencias obligatorias u otras exenciones y realicen las inversiones necesarias para garantizar la producción de los tan necesitados genéricos. Finalmente, un enfoque semejante debería proporcionar también a los países en desarrollo los medios para justificar sus decisiones acerca de las políticas que privilegian, con el fin de asegurar el acceso a los medicamentos por encima de las preocupaciones acerca de sus compromisos comerciales internacionales o las amenazas de los poseedores de las patentes. En lugar de confiar en tendencias débiles hacia la flexibilidad legal, las ONG, las organizaciones internacionales y los Estados que intentan resolver la pandemia global del VIH/sida podrían comprometerse en la construcción de esta nueva solidaridad compleja y multifacética con el propósito de respaldar una interpretación del comercio internacional y del régimen de propiedad intelectual que se basara en los derechos humanos. Ésa sería una interpretación que pondría a la salud pública por encima de las reivindicaciones de la propiedad.

## Referencias bibliográficas

- AFRICAN NATIONAL CONGRESS (1994a), «A National Health Plan for South Africa». Preparado por el ANC con el apoyo técnico de la OMS y la UNICEF, mayo.
- (1994b), «RDP White Paper Discussion Document». Septiembre.
- BOND, Patrick (1999), «Globalization, Pharmaceutical Pricing and South African Health Policy: Managing Confrontation with US Firms and Politicians». *International Journal of Health Services* 29d): 765.
- CONSUMER PROJECT ON TECHNOLOGY (1999), Coptech, Appendix B: Time-Line of Disputes over Compulsory Licensing and Parallel Importation in South Africa, 5 de agosto de 1999.
- DEEH, M.T. (1998a), Founding Affidavit, 18 de febrero, High Court of South Africa.
- (1998b), Supplementary Affidavit por M. T. Deeb, 23 de julio, High Court of South Africa.
- DEPARTMENT OF HEALTH (1996), «National Drug Policy for South Africa».
- INTERNATIONAL INTELLECTUAL PROPERTY INSTITUTE (2000), *Patent Protection and Access to HIV/AIDS Pharmaceuticals in Sub-Saharan Africa*. Washington, DC: International Intellectual Property Institute.
- KLUG, Heinz (2000), *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MINISTER OF HEALTH. Treatment Action Campaign 2002 e) SA 721 (CC).
- MOY, Carl R. (1993), «The History of the Patent Harmonization Treaty: Economic Self-Interest as an Influence». *John Marshall Law Review* 2: 457
- PYAN, Michael (1998), «Knowledge Diplomacy: Global Competition and the Politics of Intellectual Property». Washington, DC: Brookings Institution.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization and Emancipation*. Londres: Butterworths.
- SETT, Susan K. (2003), *Private Power, Public Law: The Globalization of Intellectual Property Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Soobramoney v. Minister of Health*, KwaZulu-Natal 1997 (12) BCLR 1696 (CC).
- WTO (1994), *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*.

## Capítulo VI

# La negociación de la informalidad dentro de la formalidad: suelo y vivienda en las «colonias» de Texas

Jane E. Larson

### 6.1. Introducción

Entre las manifestaciones evidentes del fenómeno amorfo llamado «globalización» se encuentra la intensificación y la difusión de la informalidad en el interior de muchas de las prácticas económicas y sociales. La informalidad, reconocida y estudiada desde hace largo tiempo en el mundo en vías de desarrollo, comienza a ser cada vez más visible dentro de los Estados Unidos. La mayoría de los estudios sobre informalidad en los Estados Unidos se han enfocado en el trabajo, la producción y la distribución de bienes, y ha estudiado, en consecuencia, las maquilas,\* la fabricación de productos individualmente en la casa o los vendedores callejeros. En este país, no suele reconocerse la existencia del fenómeno de la vivienda informal y, ciertamente, la política estatal no la considera un medio legítimo de producción de vivienda. El trabajo o la vivienda informales no son un objeto del sistema jurídico formal de los Estados Unidos, ni existe una política coherente, y mucho menos productiva, en torno a las desviaciones de la normatividad jurídica, que son las que definen la actividad económica informal.

Sin embargo, en la franja fronteriza de Texas entre Estados Unidos y México, más de medio millón de personas vive en asentamientos de viviendas informales conocidos regionalmente como «colonias». Aunque existen asentamientos similares a las colonias en otros estados fronterizos estadounidenses, la gran mayoría de estos asentamientos se encuentran en Texas (LBJ School 1997: 1).<sup>1</sup>

En la región de Texas, la palabra «colonia» se refiere a una subdivisión del suelo semirural con infraviviendas que carecen de alguna o todas las infraestructuras físicas básicas y de servicios públicos. En concreto, suelen carecer de agua potable, alcantarillado o carreteras adecuadas. (Es evidente que estamos ante un uso local de la palabra «colonia». En español, la palabra significa simple-

---

\* Véase nota del traductor en p. 7.

1. Más de la mitad de la larga línea fronteriza que une Estados Unidos con México cruza el estado de Texas, y es la franja más poblada y económicamente activa, con grandes áreas urbanas transfronterizas como Brownsville-Matamoros, McAllen-Reynosa, Laredo-Nuevo Laredo y El Paso-Ciudad Juárez.

mente «vecindario».) Este capítulo se ocupa de los asentamientos informales de vivienda en Texas, aunque existen también miles de esos asentamientos en el lado mexicano de la frontera (Dwyer 1994). A ambos lados de la frontera, casi todas las personas se congregan en «ciudades gemelas», áreas urbanas que se encuentran físicamente contiguas la una a la otra en lados opuestos de la línea fronteriza. Las colonias rodean estas florecientes ciudades de frontera a ambos lados de esa línea. Una perspectiva integrada demográfica o sociológica examinaría los asentamientos de viviendas a ambos lados de la frontera, en México y los Estados Unidos, pero puesto que este capítulo se ocupa de la legalidad y de sus relaciones con la informalidad, los límites que se usan son aquellos de la nación y del Estado, que delimitan a su vez el alcance del derecho.

Este capítulo describe las «colonias» como asentamientos compuestos por «viviendas informales». La actividad económica informal tiene lugar por fuera del dominio de la reglamentación estatal y, en particular, por fuera de las leyes laborales, de salud y seguridad sobre uso del suelo y protección medioambiental. En todo el mundo, existe una forma común de «vivienda informal», que es la ocupación ilegal de edificios o suelo como práctica ilegal de producción de vivienda. Pero las colonias en Estados Unidos se describen mejor como extralegales. Cuando los residentes y los promotores crearon las colonias existentes, la subdivisión y venta de suelo rural para construcción residencial, sin dotaciones de infraestructura básica o de acceso a los servicios públicos, era legal y no existían códigos de edificación que establecieran estándares de vivienda. Sin embargo, cuando el Estado deja de regular las actividades que en otros contextos sí lo están mediante reglas de conducta establecidas, se desarrolla un tipo de informalidad que se establece a partir de la no conformidad jurídica y material, más que de la ilegalidad (Castells y Portes 1989: 12).

En la región fronteriza de los Estados Unidos, las colonias vinieron de la mano de la economía globalizada. Es ahí donde el país atisbó, a inicios de los años ochenta, un modelo de lo que podría llegar a ser el nuevo paradigma económico. Las políticas de liberalización del comercio y la localización estratégica de la frontera crearon una economía basada en la mano de obra barata, que atrajo nuevos inmigrantes y alejó a los residentes habituales de la actividad tradicional del trabajo agrícola para ponerlos a trabajar en la fabricación y ensamblaje, el transporte, las tareas de almacenaje y la construcción. En estos mismos años, los Estados recortaron una y otra vez el gasto social (algo que forma parte del programa político de la globalización en el mismo grado que el libre comercio) y terminaron recortando los programas de subsidios y de vivienda económica que proporcionaban los diferentes niveles de la administración. Las familias de trabajadores pobres que constituían la fuerza de trabajo y permitían el desarrollo económico de la frontera debieron satisfacerse por sí mismos esas necesidades, negociándolas en un mundo de normas sociales privatizadas, y contaban para ello con los recursos económicos limitados que provenían de sus bajos salarios, además de verse sujetos a la inseguridad en relación con sus puestos de trabajo.

El crecimiento explosivo de las colonias en Texas durante esos mismos años es la prueba de que estos trabajadores recurrieron a la vivienda informal como una estrategia de supervivencia económica (Larson 2002: 142). Esta dinámica también explica el círculo más general de actividad económica informal que sur-

gió en los Estados Unidos. Como otros autores, Sassen defiende que la economía informal y la economía global están intrínsecamente ligadas (1998: 79). Las unidades familiares no pueden vivir normalmente con los salarios que reciben y que están por debajo del nivel de pobreza, y deben buscar cómo completar el dinero del alquiler, a menudo trabajando más allá de lo concebible. Las familias no pueden permitirse los bienes y servicios producidos y negociados en la economía formal, y es por ello que se convierten en la base de una economía paralela de vendedores callejeros y de mercados informales. La vivienda, que es típicamente el mayor gasto al que se enfrentan las familias, ocasiona que se recurra también a la informalidad. Dentro de los Estados Unidos, los pobres se encuentran ya prácticamente excluidos de los mercados formales de financiación de la vivienda o de la construcción y, por tanto, de la propiedad de la vivienda. Y para los trabajadores de bajos ingresos, hasta los mercados de alquiler están llegando a ser inaccesibles. Cuando existe suelo barato en el mercado, cuando la mano de obra familiar gratuita está disponible y cuando las normas son lo suficientemente relajadas, la autoconstrucción de la vivienda es una solución.

En este sentido, la vivienda informal es lo que Santos llama un proceso de «globalismo localizado» o de «impacto específico de las prácticas transnacionales y de los imperativos de las condiciones locales que son invariablemente desestructuradas y reconstruidas con el propósito de responder a los imperativos transnacionales» (1997: 4-5). En la encrucijada de una economía globalizada regional transfronteriza, las prácticas de autoconstrucción y los asentamientos de viviendas extralegales, conocidos en México desde hace ya tiempo, terminan por cruzar la frontera. Ese cambio local tan marcado en las formas y expectativas sobre la producción de vivienda es una respuesta frente a la economía globalizada y los imperativos políticos.

Este capítulo sitúa el crecimiento de la vivienda informal en los Estados Unidos dentro de este contexto más general y se pregunta acerca de cómo el sistema legislativo formal responde y debería responder a la informalidad en nuestro medio. En relación con la vivienda, este capítulo argumenta que los modelos existentes de desarrollo del suelo y la reglamentación sobre calidad de la vivienda establecen estándares inalcanzables que dificultan el esfuerzo de los pobres por intentar poseer una morada básica. El otro lado de la moneda de la regulación, es decir, la desregulación, puede que tolere el sector informal, pero no lo legitima. Además, supone abandonar cualquier aspiración a mejorar las condiciones en este sector a largo plazo. A la luz de las crecientes desigualdades de riqueza, de la reducción del compromiso con el bienestar social (que es lo que conduce a la informalidad) y de la aparición de estas nuevas prácticas sociales (que no se contemplaron en el momento en el que se adoptaron las alternativas regulatorias existentes), el derecho formal no parece tener instrumentos viables con los cuales responder a este problema. En los Estados Unidos, si no se repiensen las estrategias regulatorias convencionales y se multiplican los instrumentos legales disponibles, hay pocas dudas de que el resultado serán políticas públicas improductivas, o más bien injustas, y la informalidad en la vivienda seguirá creciendo entre nosotros.

Como alternativa, defiende en este capítulo que las políticas regulatorias deberían apoyar a aquellos que ocupan viviendas en un régimen de informalidad y no castigarlos, ni prohibírseles. Esta política se llama «regularización». La regulari-

zación no es una desregulación general, ni tampoco es la ratificación de normas negociadas o discrecionales. La regularización es una estrategia legislativa alternativa, creada en el mundo en vías de desarrollo, y diseñada para condiciones de limitaciones económicas extremas. La regularización relaja algunos de los estándares normativos, «legalizando» así algunas de las que se consideraban previamente condiciones ilegales de vivienda, e impone gradualmente otros estándares de construcción, además de proveer ayuda para poder cumplirlos; todo ello dentro de un programa dirigido a fomentar la vivienda autoconstruida.

Consideremos el ejemplo de México. México ha establecido su política social y de vivienda vigente en torno a la producción de vivienda informal y ha abandonado la política anterior que trataba estos asentamientos como problemas sociales y jurídicos que debían eliminarse. Hoy en día, México no sólo tolera la vivienda informal, sino que fomenta su producción. Los Gobiernos en todos los niveles territoriales reconocen que los asentamientos informales son una respuesta frente a la escasez de viviendas y una forma útil de inversión económica. A través de una variedad de políticas y programas, México ayuda a que esos asentamientos se regularicen, y, por lo tanto, busca integrarlos dentro de la sociedad, de la economía y de la política (Staudt 1998; Ward 1991). Muchos otros países del mundo en desarrollo han adoptado políticas similares (Farvacque y McAuslan 1992; Payne 1997).

Aunque estos países han pasado de la prohibición a la integración de la informalidad, no existe ningún nivel de gobierno dentro de los Estados Unidos que siga una política similar. Para moverse en esa dirección, se requeriría algo más que reformas normativas en el derecho. Se requeriría repensar algunos de los presupuestos básicos acerca del derecho y de la legalidad prevalecientes en los Estados Unidos. La legislación convencional establece estándares universales y obliga a su cumplimiento pleno e inmediato. La universalidad y el cumplimiento obligatorio son los pilares gemelos de lo que tradicionalmente significa «el imperio de la ley» dentro de ese sistema jurídico. La regularización, en contraste, establece estándares vinculados a los recursos disponibles para los destinatarios de la regulación, y permite estándares graduales y flexibles de cumplimiento, dirigidos más a la mejora progresiva y no tanto al cumplimiento inmediato e indiferenciado. ¿Se podrían incorporar esos modos de regulación «progresivos» o «flexibles» al sistema jurídico de los Estados Unidos?

En la búsqueda por una tecnología jurídica apropiada para regular la economía informal bajo condiciones de restricciones económicas extremas, he tomado prestado del derecho, de los derechos humanos internacionales, el modelo de «realización progresiva».<sup>2</sup> Si se aplicara a la vivienda, el cumplimiento progresivo comprometería al Gobierno y a las familias (los destinatarios de la regulación) con los estándares sobre vivienda adecuada, pero su cumplimiento exigiría únicamente que los destinatarios de la regulación se obligaran a usar el máximo de recursos disponibles para conseguir esos estándares y, en este modelo cada persona está obligada a cumplir, pero sólo en proporción a sus recursos. El cumplimiento es, por lo tanto, siempre posible bajo la regla de los «recursos máximos

---

2. Le agradezco a mis colegas Heinz Klug y Berta Hernández-Truyol que me hayan sugerido la idea de aplicar a lo doméstico el «cumplimiento progresivo».



disponibles», y el progreso continuo hacia el estándar está siempre condicionado por el requisito del «cumplimiento progresivo».

Este capítulo propone crear un programa nacional que regula la calidad de la vivienda y de desarrollo del suelo a partir del cumplimiento progresivo de estándares. Ese programa equilibraría mejor la presión legislativa sobre las distintas poblaciones con el interés público en la existencia de viviendas adecuadas, además de mantener de manera clara un compromiso finalista de la comunidad con una mejora de los estándares de vida que permita una mayor igualdad social. El cumplimiento progresivo, junto con un programa general de regularización, permite colocar el derecho detrás de las actividades informales, en lugar de ir en su contra.

El cumplimiento progresivo es una idea nueva dentro de la tradición jurídica estadounidense. De hecho, los Estados Unidos no han adoptado el acuerdo internacional donde aparece por primera vez ese concepto, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos Sociales y Culturales, argumentando que una obligación que no se traduce en un cumplimiento inmediato o absoluto no es realmente «derecho» (Alston y Quinn 1987: 158). Sin embargo, en la informalidad nos observamos a una nueva realidad que, dado su vínculo estructural con la globalización, sólo puede esperarse que se convierta progresivamente en la regla para ciertos sectores de la población. Reconfigurar un estándar de derecho internacional para su aplicación doméstica encaja dentro del carácter globalizado de esta nueva realidad. En la medida en que la informalidad se encuentra considerablemente ligada a la globalización, cualquier esfuerzo por descubrir instrumentos normativos apropiados para su carácter debería apoyarse substancialmente en las experiencias, prácticas e ideas internacionales.

## **6.2. La vivienda informal en los Estados Unidos**

Aunque se observaron por primera vez en los años cincuenta, las colonias comenzaron a crecer exponencialmente en los años ochenta. Este crecimiento explosivo está ligado al surgimiento de la frontera como un lugar de desarrollo económico, de liberalización e intensificación del comercio, y como localización geográfica estratégica dentro de la economía global. La región fronteriza creció impresionantemente en su conjunto; las ciudades fronterizas de Texas están entre las áreas de mayor crecimiento en los Estados Unidos a lo largo de la última década. Sin embargo, a pesar de este crecimiento y de su desarrollo económico, la frontera del sur sigue siendo una de las regiones más pobres del país. Las colonias son las responsables de este crecimiento sin prosperidad.

Las condiciones de vida varían enormemente en las colonias de Texas, dependiendo de sus diferencias con respecto al tiempo que llevan establecidas, su tamaño, su localización, la provisión de servicios públicos, la seguridad en la posesión del suelo y el registro de la propiedad, la consolidación de la vivienda, la densidad del asentamiento y la solidaridad comunitaria. Pero existen características comunes, como son, en concreto, las formas en las cuales estos asentamientos quedan al margen de las normas establecidas formalmente para el suelo regulado y el desarrollo de vivienda, y por fuera de los mercados formales de producción y financiación de la vivienda. En concreto, los asentamientos informales en EE.UU.

comparten la característica de otros asentamientos de viviendas informales en todo el mundo en lo referente a la manera en la cual las colonias no respetan las normas vigentes en los Estados Unidos. Por ello, las colonias no son una peculiaridad propia de nuestras regiones de frontera, sino más bien una alternativa estructurada a lo que en Estados Unidos se conoce como las prácticas «normales» de desarrollo de la vivienda.

Típicamente, las colonias, como cualquier otro asentamiento de vivienda informal, crecen en suelo barato, localizado en la periferia lejana de los centros urbanos de rápido crecimiento. Los residentes pueden ignorar totalmente el derecho y ocupar ilegalmente el suelo, o pueden comprar lotes de suelo en subdivisiones realizadas por promotores. Esas subdivisiones son ilegales o no cumplen con los estándares habituales. La no conformidad con el derecho es una manera de conseguir acceso al suelo, que no estaría disponible para su desarrollo de ninguna otra manera, y de acceder a una vivienda que no sería asequible para los nuevos pobladores sino de esa forma.

Una vez que tienen el suelo, los nuevos pobladores actúan rápidamente y se construyen alojamientos temporales. Al no contar con un título legal seguro, la inversión de tiempo, trabajo, dinero y materiales es arriesgada. Pero deben arriesgar lo suficiente para «indicar» a las autoridades y a otras personas que buscan suelo su determinación de mantenerse en ese terreno y de desarrollarlo para vivienda.

Al comienzo, los asentamientos informales usualmente carecen de acceso al agua, lo que lleva a soluciones inadecuadas e improvisadas para almacenarla y deshacerse de los residuos de origen humano. Algunas comunidades reciben gradualmente servicios públicos; otras nunca los consiguen y las soluciones temporales pueden llegar a convertirse en permanentes. Los residentes sin conexiones al agua o alcantarillado improvisan y perforan pozos poco profundos, o compran agua y la almacenan, o toman el agua de sistemas de riego cercanos. Los desechos de origen humano pueden llevarse a un pozo negro, a un sistema séptico o generarse en lugares alejados de la vivienda. La falta de agua corriente o alcantarillado adecuados afecta negativamente a la calidad de la vivienda y fomenta la transmisión de enfermedades (Larson 1995: 189-192).

El proceso escalonado de construcción por los mismos propietarios comienza a menudo con un alojamiento provisional en una caravana usada, una vivienda móvil o una chabola. Ese alojamiento es a menudo poco seguro, superpoblado o inadecuado, en general, como hogar para una familia. La familia construye la estructura permanente en un lugar cercano o incluso contiguo a la estructura de la vivienda móvil o del chamizo. La construcción es normalmente casera y el núcleo familiar proporciona el trabajo y el capital. El núcleo familiar se construye muchas veces con materiales y técnicas no reconocidos por la ley, y lo hace cerca de una parte de la estructura habitacional existente (como una vivienda móvil o una chabola), con el propósito de poder vivir en el mismo lugar en el que construyen. Aquellos que autoconstruyen sus viviendas compran los materiales a medida que tienen dinero disponible; cuando el dinero es escaso, el trabajo se detiene. La construcción puede durar años hasta que se completa y las familias pueden vivir en viviendas provisionales durante una década o más. Una vez que se completan, las estructuras permanentes resultantes rara vez cumplen con los códigos de construcción convencionales y el cableado, la fontanería, el aislamiento, etc., son

irregulares y a menudo causan problemas de salud y seguridad para los habitantes. La velocidad de consolidación de la nueva vivienda depende, obviamente, del ingreso familiar. Cuando los costes del suelo son altos o crecientes, un asentamiento familiar nuevo puede que nunca se «gradúe» y que pase a convertirse de alojamiento temporal a permanente sin mayores alteraciones, con lo que se deteriora la calidad de la vivienda en la comunidad.

Dependiendo de la política gubernamental, los asentamientos informales pueden o no «regularizarse» gradualmente, dejando a un lado su condición ilegal o de no conformidad con las normas y obteniendo servicios e infraestructuras. Las políticas de regularización adquieren normalmente dos formas. La regularización legal reconoce o permite la titulación del suelo. La regularización física, por su parte, proporciona infraestructura y acceso a los servicios públicos. La regularización física del asentamiento gradual puede ser, ya que con el transcurso del tiempo se produce el suministro y la mejora de un nivel básico de servicios públicos, como agua potable, alcantarillado y carreteras. Algunos Gobiernos locales también ayudan a la consolidación de la vivienda, subsidiando el crédito u ofreciendo apoyo técnico y materiales para los constructores (Gilbert y Ward 1985).

Esta manera de construir viviendas es lo contrario de lo que los residentes del mundo desarrollado conocen como la secuencia «normal» del desarrollo del suelo y la vivienda, que comienza con la planificación, continúa con la construcción del acceso a los servicios y termina con la construcción de la vivienda. En la vivienda informal, la construcción de la vivienda ocurre primero y todo lo demás viene después.

Las colonias de Texas se desarrollaron de acuerdo con este último patrón. Hasta 1995, el suelo rural se encontraba en su mayor parte no regulado, permitiendo las subdivisiones y la autoconstrucción por debajo de los estándares legales. Los promotores compraban y dividían legalmente el suelo agrícola que rodeaba las ciudades fronterizas, ofreciendo para la venta lotes de medio acre\* o de un cuarto de acre, sin mejoras, a aquellos que deseaban construir sus propias viviendas y podían prescindir de canalizaciones de agua, letrinas y caminos pavimentados. El desarrollo de una colonia en este entorno legal significaba poco más que comprar un terreno rural, trazar una división, registrar unos cuantos caminos polvorientos y abrir una oficina de ventas (Larson 1995).

En algunas transacciones, los promotores prometían fraudulentamente a los compradores el acceso futuro al agua, el alcantarillado y otras infraestructuras. La mayoría de los compradores, sin embargo, eran conscientes de la transacción comercial que estaban realizando. Como se recoge en mi investigación, lo hacían con la expectativa de que el Estado se viera presionado y proporcionara infraestructuras en algún momento posterior. Esta expectativa se apoyaba, por una parte, en su familiaridad con las políticas y prácticas de vivienda de México, donde la regularización es simultáneamente una política y una práctica<sup>3</sup> y, por otra, en las oportunidades creadas por la hostilidad histórica de Texas a la regulación

---

\* Un acre equivale a 0,4047 ha, es decir, a 4.047 m<sup>2</sup>. [N. del T.]

3. Los latinos constituyen el 82 % de los residentes de las colonias (LBJ School 1997: 38). Aunque el 85 % de los residentes de las colonias son ciudadanos y tres cuartos de ellos nacieron en los EE.UU., muchos son inmigrantes de primera o segunda generación que retienen fuertes lazos con México (Larson 1995: 193-195).

del suelo (Larson 1995). Como lo expresaba uno de los activistas, «las personas aprovechaban un vacío jurídico, gracias al cual el derecho les permitía construir sus propias viviendas, y lo aprovechaban directamente».<sup>4</sup>

Durante esos años de desarrollo sin trabas, los lotes en las colonias de 2.000 m<sup>2</sup> o de 1.000 m<sup>2</sup> costaban un promedio de 100 dólares de pago inicial y de 50 a 150 dólares de pago mensual, para sumar un precio de adquisición final de 10.000 a 12.000 dólares. Los vendedores adquirían los lotes a través de un contrato con reserva de dominio, es decir, un acuerdo de pago a plazos a través del cual la adquisición del suelo era similar a un acuerdo de «arrendamiento financiero», por el cual el vendedor financiaba la compra bajo la amenaza de retomar la posesión en caso de impago. Las tasas de interés eran altas, entre un 12 y un 14 %. El mecanismo de contrato con reserva de dominio funcionaba creando una fuente de financiación para los compradores, que no hubieran tenido acceso de otra manera a los mercados de crédito formales. El ingreso medio por núcleo familiar en los distritos de Texas donde existe un desarrollo concentrado de colonias es alrededor de la mitad del ingreso per cápita del resto de la nación (Larson 2002: 148-149, 209).

La informalidad es, por lo tanto, una estrategia mediante la cual las personas deciden explotarse a sí mismas como medios para crear las oportunidades económicas que no estarían disponibles en otro caso. A pesar de la inadecuación de gran parte de la vivienda de las colonias, el aumento de acceso al mercado de vivienda gracias al desarrollo de las colonias es asombroso. El 85 % de los núcleos familiares de las colonias son propietarios de sus propias casas (LBJ School 1997: 38), comparado con una tasa nacional de propiedad de vivienda del 66,8 % de los núcleos familiares en todos los niveles de ingreso y del 45,5 % para los hispanos (HUD 2000: 3). Cuando se compara con vecindades igual de pobres, el efecto es todavía más sobresaliente: a nivel nacional, sólo el 27 % de las familias de ingresos muy bajos que tienen niños son propietarios de sus propias viviendas (HUD 1995).

La informalidad crea la oportunidad, pero también la limita. Las viviendas que se construyen sin conformidad con los códigos no pueden asegurarse, lo que significa que una pérdida catastrófica es siempre tal para la familia que la sufre. El contrato con reserva de dominio hace que la propiedad sea legalmente insegura, a lo que también contribuyen las prácticas irregulares de negocio de los promotores de las colonias. Las instituciones financieras no conceden préstamos garantizados con viviendas situadas en las colonias debido a la inseguridad acerca de la propiedad, lo que impide que los que construyen sus viviendas por sí mismos puedan obtener préstamos para las mejoras de sus viviendas y acelerar su construcción o mejora. Sin una posesión segura, muchas familias ponen los ahorros de su vida en casas que no pueden venderse fácilmente.

Las colonias crean así una oportunidad de vivienda, pero lo hacen a costa de evadir la normativa legal y todas sus protecciones. Los compradores marginados económicamente sólo pueden conseguir viviendas unifamiliares y los medios para financiar esa compra pagando altas tasas de interés y renunciando a las protecciones básicas de las que gozan habitualmente los consumidores. Aunque la re-

---

4. Entrevista con David Arizmendi, Proyecto Azteca, San Juan, Texas, 4 de agosto de 2002.

gulación de uso del suelo y los códigos de construcción mejorarían las condiciones de vida, las familias que compran suelo en las colonias existentes en Texas no podrían haberse permitido pagar esa vivienda y ese entorno de mejor calidad. Por ello, la calidad de la vivienda carece todavía de regulación y está por debajo de los estándares normativos, con lo que abre las puertas para aquellos que desean construir su propia vivienda, pero a costa de importantes mermas en salud, bienestar y medioambiente para las familias, los asentamientos y las comunidades circundantes.

### **6.3. «Se tiene que partir de lo que está haciendo la comunidad y magnificarlo, extenderlo»**

Desde finales de los años ochenta, se han visto en Texas enfrentamientos sobre las políticas públicas cuyo objeto son las colonias. Desde mediados de los ochenta, grupos de residentes de las colonias, a menudo organizados como grupos de autoayuda dentro de comunidades particulares, y a veces trabajando dentro de grupos políticos más amplios que tienen mayor poder establecidos en el nivel municipal a imagen del modelo de la *Industrial Areas Foundation*, usaron múltiples vías de acción y de comunicación para exigir el cumplimiento de lo pactado a los promotores y ayuda del Estado para solucionar las profundas deficiencias físicas que padecían los asentamientos de las colonias. Las mujeres demostraron ser activistas especialmente comprometidas que mantuvieron a las comunidades organizadas y ejerciendo presión sobre estas cuestiones. Estos grupos atrajeron la atención de los medios de comunicación, realizaron manifestaciones exigiendo agua para sus hijos, se enfrentaron a los funcionarios políticos locales en reuniones, se aliaron con ONG progresistas del estado de Texas y, finalmente, capturaron la atención nacional cuando los medios de comunicación dirigieron su atención hacia Texas en el momento en el que el entonces gobernador, George W. Bush, se convirtió en candidato a la presidencia.

En 1995, Texas reaccionó finalmente adoptando un conjunto de medidas legislativas que se esperaba que «solucionasen» el problema de las colonias de una vez por todas. Desde la perspectiva de las colonias, los resultados de estas leyes han sido ambiguos. Texas endureció los requisitos de las subdivisiones con el propósito de impedir nuevas colonias y de limitar drásticamente el crecimiento de los asentamientos existentes. Los nuevos estándares exigían suelo con plena dotación de servicios antes de que pudieran parcelarse lotes para la venta destinados a la construcción de vivienda. El estado de Texas también inició un programa de ayudas dirigido a proporcionar agua y servicios de alcantarillado a muchos de los asentamientos existentes.<sup>5</sup> El mensaje general de la política estatal era que las colonias eran un problema temporal causado por ambiciosos promotores que explotaban a los compradores incautos e ignorantes, y no un recurso de vivienda permanente, como efectivamente lo era para una fuerza creciente de trabajo que

---

5. Aunque lento, el programa pretendía construir sistemas de suministro de agua y alcantarillado en asentamientos mejores y mayores, y más cercanos a las ciudades.

recibía bajos salarios endémicos y era esencial para la economía orientada al libre comercio de la región. A consecuencia de las nuevas normas más estrictas de desarrollo, desde 1995 los promotores han creado pocas subdivisiones nuevas, porque la infraestructura requerida aumenta significativamente los costes del suelo y ello hace que aquellos que podrían comprar lotes en las colonias queden fuera del mercado.

Con precios del suelo más altos, aquellos que compran las nuevas subdivisiones totalmente dotadas de servicios tienen poco para invertir en la vivienda. Aquellos que no se pueden permitir lotes en las nuevas subdivisiones compran viviendas existentes, las alquilan o viven en lotes internamente subdivididos de las viejas colonias. Sin el incentivo de la propiedad, los arrendatarios no construyen alojamientos permanentes. Aquellos que compran los diminutos lotes creados a partir de otros mayores viven hacinados y con frecuencia carecen del espacio suficiente para reemplazar una vivienda móvil con una casa, o para construir un sistema séptico seguro. Los observadores locales creen que la calidad de la vivienda ha declinado en las pocas colonias que se han desarrollado respetando los nuevos estándares y en los lotes internamente subdivididos de las colonias anteriores a 1995. Un número no conocido de familias debe recurrir otra vez a vivir precariamente sobre el suelo de subdivisiones no planeadas (por tanto, ilegales), sin acceso a la electricidad o al agua.<sup>6</sup>

La legislación de 1995 «reconoció» las viviendas existentes en las colonias anteriores a ese año, en un intento por reducir el impacto de las nuevas normas y no convertir las viviendas en «ilegales» de un día para otro. Sin embargo, y ante todo, esta posición humanitaria no mejora las razones estructurales de la existencia de las colonias. Hacer que las normas se apliquen obligatoriamente sólo a los «nuevos pobladores» no ayudará a cerrar la distancia entre los salarios y el precio de la vivienda para la población local. Las colonias pueden ayudar a solucionar la crisis de vivienda para los trabajadores pobres de la región únicamente si se permite que crezcan, es decir, dando a los nuevos pobladores las mismas oportunidades que tuvieron los residentes ya existentes.

Han aparecido tensiones similares entre la regulación convencional y la realidad de las colonias en las luchas políticas más recientes sobre los códigos de vivienda y construcción. Hasta la fecha, la calidad de la vivienda sigue careciendo de regulación en las zonas de Texas localizadas fuera de las ciudades. Las zonas rurales y semirurales son competencia de los departamentos municipales. Como parte de la legislación de 1995, funcionarios estatales y legisladores sinceramente comprometidos con darle publicidad a las condiciones infranormales de las colonias y erradicarlas presentaron propuestas para que los departamentos municipales fronterizos gozaran del poder de adoptar códigos de construcción. Veían la vivienda informal como un síntoma de la desigualdad y querían erradicarla porque consideraban que ello era un paso hacia estándares más igualitarios de dignidad y habitabilidad para todas las personas.

Sin embargo, fuera de la capital del estado y sobre el terreno, los grupos de base popular se oponían a la adopción de códigos de construcción en los departa-

---

6. Entrevista con David Arizmendi.

mentos municipales.<sup>7</sup> Los grupos de autoayuda a lo largo de toda la región fronteriza se organizaron en Iniciativa Frontera y se aliaron con ONG dentro de la *Border Coalition for Low-Income Housing* (una asociación en defensa del derecho a la vivienda de las personas de bajos ingresos), con el propósito de que los legisladores y los gestores estatales comprendieran en detalle su posición. Los residentes de las colonias se desplazaron en autobuses desde la frontera hasta la capital del Estado para confrontar a los legisladores, con lo que expandían su movilización política de la frontera al centro político del Estado. No se incluyó ninguna disposición sobre códigos de construcción en la legislación final.

En 1999, se aprobó una nueva legislación que permitía a las unidades familiares acceder a los servicios disponibles, aun cuando vivieran en colonias ilegales o que no cumplieran con los estándares establecidos. Blanca Juárez, una líder del grupo de autoayuda Colonias Unidas, en el condado de Starr, declaró ante el Congreso a favor del proyecto. Recuerda la distancia entre su realidad vivida y la perspectiva de los legisladores, a pesar de sus aparentes buenas intenciones: «Decían: “¡Esa gente necesita salir de las colonias, no son habitables!” —Juárez preguntó entonces—: ¿Por qué la gente dejaría sus casas, simplemente porque no tienen electricidad y agua? ¿Dónde vivirían, bajo un puente? En conjunto, no tener agua o electricidad es mejor que no tener casa».<sup>8</sup>

La cuestión de los estándares convencionales no desapareció, y ello se debe a que es una cuestión donde resurgen fácilmente las tensiones entre los instrumentos normativos existentes y las realidades presentes en la vivienda informal. En el año 2001, los legisladores de Texas reconsideraron el dar a los departamentos locales el poder de regular los estándares de construcción. El proyecto de ley, presentado por un legislador de un estado fronterizo que había sido un aliado en las cuestiones de las colonias, describía su finalidad como «prevenir la proliferación de colonias y de desarrollos de vivienda que no cumplieran con los estándares [de construcción]».<sup>9</sup> El proyecto de ley fue rechazado en el último momento, pero por los conservadores, que se oponen por principio a la regulación sobre el uso del suelo, y no como producto de una comprensión alternativa del derecho generada por los grupos de base popular de las colonias.<sup>10</sup>

Los códigos de construcción que se usan generalmente en todos los Estados Unidos son sucesores de aquellos aprobados por primera vez a comienzos del siglo XX, cuando el movimiento progresista impulsó la creación de estándares de salubridad básicos en los asentamientos urbanos superpoblados. Esos códigos comenzaron, por consiguiente, siendo medidas de reforma progresistas desde el punto de vista político. Sin embargo, los códigos modernos requieren estándares de construcción que están muy por encima del mínimo requerido para la salud y la seguri-

---

7. Esta posición fue apoyada por unas pocas organizaciones no gubernamentales activas en las comunidades de frontera, comprendiendo el *Texas Low-Income Housing Information Service* y la *Border Coalition for Low-Income Housing* (Henneberger 2001; entrevista con David Arizmendi).

8. Entrevista con Blanca Juárez, una fundadora de Colonias Unidas y ahora Defensora del Pueblo del Starr County, Rio Grande City, Texas, 15 de agosto de 2000.

9. SB 517, 77th Leg., Reg. Sess. (Texas 2001) (añadiendo el capítulo 26 como enmienda al Local Government Code).

10. Entrevista con John Henneberger, Austin, Texas, 16 de marzo de 2001.

dad. El proceso político de redacción de los códigos modelo explica por qué a partir de los códigos modelos se redactan los códigos existentes y la mayoría de las jurisdicciones locales adoptan uno o más de entre un puñado de códigos modelo, en su totalidad o en parte, a menudo simplemente por referencias. Los códigos modelo se redactan a su vez por grupos de empresas, como el de las industrias de materiales de construcción, por constructores y por los sindicatos, y excluyen a aquellos que se construyen sus propias viviendas al exigirles usar materiales costosos y mano de obra altamente cualificada, y restringir el uso de componentes prefabricados o manufacturados (Kelly 1996: 350). El proceso de los códigos modelo es así producto de una confluencia de intereses económicos de aquellos para los cuales producir viviendas a bajo costo no es un fin político esencial.

¿Cuál es la perspectiva alternativa sobre la calidad de la vivienda que presentan las colonias? ¿Cómo han llegado a entender la tensión entre la legislación convencional y la vivienda informal y a oponerse a la aprobación de códigos de construcción convencionales para las colonias? David Arizmendi, un organizador comunitario desde hace largo tiempo, dice simplemente: «No puedes imponer estándares de calidad de la vivienda a las personas sin darles los recursos necesarios para cumplirlos».<sup>11</sup> Predice que pocas de las estructuras existentes en las colonias podrían cumplir con los códigos de construcción existentes; muchas serían gravemente deficientes y una porción de ellas tendría que ser demolida y reconstruida de cero. Aun si las estructuras existentes fueran amnistiadas, los estándares de los códigos impedirían usar las prácticas típicas de autoconstrucción de vivienda en el futuro, ya fuera en construcciones totalmente nuevas o en las todavía incompletas en lotes ya adquiridos. Esos códigos tendrían el efecto práctico de hacer que la construcción de nuevas viviendas en las colonias fuera ilegal e imposible.

Blanca Juárez, residente en una colonia y activista desde hace largo tiempo, intenta hacer comprender a los legisladores cuál es el alcance real del debate sobre los códigos de construcción, haciendo que pasen de lo abstracto a lo concreto: «Es esa casa o no tener casa —dice—. ¿Cree honestamente que estas personas dejarían sus casas porque no son seguras o sanas?».<sup>12</sup>

Juárez deja claro que los residentes de las colonias no ignoran y son conscientes de las concesiones a las que les fuerzan sus circunstancias: «No es que no quieran llevar una vida saludable o que estén acostumbrados a vivir sin nada. Como si todos estuvieran pensando: “¡Oh! Son de México y están acostumbrados a vivir sin agua o electricidad”. Bueno, pues no todo el mundo en México vive sin nada, y no todo el mundo en la colonia es de México».<sup>13</sup>

Aquellos que viven en las colonias y muchos que comprarían lotes en esos asentamientos si la actividad de los promotores volviera a liberarse, tienen pocas opciones de vivienda y todos ellos padecen privaciones y condiciones duras de una manera u otra. Cuando no existe ninguna opción buena (sólo opciones mejores o peores), los argumentos de principio o las soluciones mutuamente excluyentes producen resultados adversos. Juárez comprende el dilema y lo expresa con clari-

---

11. Entrevista con David Arizmendi.

12. Entrevista con Blanca Juárez.

13. *Ibidem*.



dad: «La gente aquí quiere buenas viviendas. Me gustaría vivir al lado del Bill Clinton, pero la verdad es que no puedo, simplemente no puedo. Así que voy a construirme lo que pueda. No voy a vivir debajo de un puente, no le estoy pidiendo al Gobierno que me dé una vivienda. Hago todo lo que puedo por construir una casa para mis hijos y vivir lo mejor que puedo».<sup>14</sup>

Para Juárez y Arizmendi, las soluciones a los problemas de la colonia pasan por ayudar a los residentes y no por castigarlos por sus condiciones de vida. En ausencia de la voluntad política para solucionar la desconexión entre los salarios y los precios de la vivienda, estos teóricos locales creen que construir partiendo de las soluciones provistas por la propia comunidad es la mejor política. Arizmendi dice que «la respuesta tiene que venir de la comunidad; se tiene que partir de aquello que está haciendo la comunidad y magnificarlo, extenderlo».<sup>15</sup>

La comunidad ha respondido frente a la carencia de vivienda barata construyendo las colonias. Por ello, lo que puede ser visto como antiprogresista desde una posición de principio, como sería apoyar la vivienda informal sabiendo que conduce a condiciones de vida por debajo de los estándares deseables, es pragmático, coherente y estratégico dentro de la dinámica política que han creado las colonias a partir de sus propias condiciones.

#### **6.4. La reglamentación de la vivienda en condiciones de limitaciones económicas extremas**

Si la legislación tradicional no funciona, la primera alternativa que se nos ocurre es la desregulación. Pero al eliminarse la reglamentación estatal se elimina un instrumento poderoso de acción colectiva en la lucha por la justicia económica, aun sí el cumplimiento obligatorio de estándares no alcanzables supone una carga para aquellos que ya se encuentran marginados y estimule el recurso a las soluciones informales. La regulación intenta al menos extender el alcance del derecho, de manera que integre la actividad económica informal en la sociedad (aunque sea mediante la prohibición) y, por lo tanto, expresa una aspiración al bien común al exigir una mejora en la calidad de la vivienda. La desregulación, por otro lado, deja a la informalidad en los márgenes y no contempla ningún programa de mejoras con el transcurso del tiempo. Si abandonamos los instrumentos legales reconocidos, ¿el derecho será capaz de facilitar una vivienda más adecuada sin imponer estándares inalcanzables a las poblaciones que padecen restricciones económicas?

En una obra anterior, he defendido en términos generales la imposición «gradual y progresiva» de estándares de construcción mínimos en las colonias, al lado del acceso al crédito para la mejora de la vivienda y de la ayuda técnica para la construcción (Larson 1995: 249-250). Saskia Sassen también ha reclamado la creación de formas graduales y flexibles de regulación que puedan hacer que las actividades económicas informales se incorporen a la estructura regulatoria con

---

14. *Ibidem*.

15. Entrevista con David Arizmendi.

un coste mínimo para aquellos afectados: «La mejora es probable que exija una mayor flexibilidad en el cumplimiento de los códigos existentes y que reconozca que el cumplimiento puede requerir varias etapas. Niveles inferiores de cumplimiento normativo se aplicarían a las empresas nuevas, de pequeño tamaño, en las comunidades de bajos ingresos; los estándares más altos se aplicarían a los negocios ya firmemente establecidos que han tenido la oportunidad de recuperar sus costes de establecimiento» (1998: 166). Pero ni Sassen ni yo hemos especificado la forma legal de esta flexibilidad. En este capítulo y en otras obras recientes (Larson 2002: 177-181), propongo adoptar el modelo de «cumplimiento progresivo» que apareció por primera vez en el derecho de los derechos humanos internacionales como un nuevo patrón de reglamentación ajustado a las realidades de la informalidad.

En los Estados Unidos, el derecho de los derechos humanos no es una fuente que se consulte por lo general para problemas que se consideran fundamentalmente locales sobre uso del suelo y calidad de la vivienda. Sin embargo, el derecho internacional público es pionero en impulsar una nueva interpretación de los «derechos» que incluyen tanto los derechos positivos como los derechos negativos, lo que a su vez genera una nueva comprensión de qué es el «derecho» y qué puede llegar a ser. Si se aplicaran al contexto del mundo doméstico de la vivienda y el suelo, estas interpretaciones más complejas crearían un nuevo espacio legal y social, y extenderían los instrumentos normativos existentes.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pacto Económico) reconoce el derecho humano de todas las personas a «un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia» (Artículo 11 *a*). Las partes que han ratificado el Pacto se comprometen con la obligación de asegurar a sus ciudadanos un nivel de vida mínimo. Muchas naciones han firmado el Pacto Económico, entre ellas muchas donde la mayoría de las personas carecen de una vivienda adecuada. Por lo tanto, ¿los derechos positivos garantizados por el Pacto Económico retienen la obligatoriedad del derecho o son expresiones meramente simbólicas de una aspiración jurídica?

De hecho, el Pacto Económico no garantiza el suministro inmediato de viviendas adecuadas a todas las personas. Como cuestión práctica, debe decirse que los derechos económicos no pueden tener todos el mismo nivel de cumplimiento, como sí es el caso de los derechos políticos y civiles, y el Pacto Económico así lo reconoce.<sup>16</sup> El Pacto Económico declara, por consiguiente, que «[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas [...] hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente» el cumplimiento de los derechos. Por lo tanto, el Pacto Económico tiene en cuenta las

---

16. Los Estados tienen poder directo para crear las estructuras que protejan las libertades civiles y políticas de sus ciudadanos, como policía, tribunales y constitución, pero no pueden crear los recursos naturales y sociales para alimentar y dar vivienda a esos ciudadanos en esa misma medida. Sin embargo, los Estados tienen el poder de influir en la creación de riqueza, e incluso más directamente, para distribuir y redistribuir la riqueza, mediante estructuras como el derecho de propiedad, las políticas sociales y los impuestos. Así que los derechos económicos son exigibles legalmente, pero mediante mecanismos distintos y más indirectos.

limitaciones de recursos; una nación rica debe proporcionar más que una nación pobre. Cuando existe una limitación económica extrema, los ciudadanos sólo verán gradualmente satisfechos sus derechos en proporción a los recursos de la nación. Tampoco el Pacto Económico propone estándares universales para evaluar el cumplimiento. Las partes del Pacto Económico pueden tener distintos estándares para juzgar la adecuación de la vivienda, por ejemplo, y el derecho puede garantizarse dentro de una variedad amplia de contextos políticos en los cuales no se obliga a adoptar ningún enfoque concreto.

Según este modelo, no existen derechos que deban cumplirse inmediata y totalmente por todas las partes afectadas. Si observamos la tradición jurídica estadounidense, algunos analistas han defendido que es el obligatorio cumplimiento de las normas lo que señala la existencia de un derecho jurídico, y que, por lo tanto, la clase de «cumplimiento progresivo» de los derechos del Pacto Económico no es suficiente para que pueda hablarse de la existencia de derecho (Alston y Quinn 1997: 155). Los Estados Unidos como nación, por ejemplo, mantienen que los derechos económicos, sociales y culturales «pertenecen a una categoría cualitativamente diferente a los otros derechos, y no deberían ser vistos como derechos, sino como fines de la política económica y social» (Asamblea General de NU, 1985).

En general, los derechos negativos son la regla en las disposiciones legales de los Estados Unidos, más que los derechos positivos. Los derechos negativos prohíben que el Estado haga algo, como negar la misma protección frente al derecho o restringir la libertad de expresión. Los derechos positivos imponen una obligación afirmativa del Estado. El enfoque que adoptan los Estados para garantizar cada una de estas dos formas de derechos es distinto por lo general, usándose programas de distribución y redistribución para los derechos positivos y empleando programas de cumplimiento obligatorio para los derechos negativos.

No obstante, si el derecho se ocupa del cumplimiento obligatorio en general, como algo diferente de cumplimiento universal, inmediato y absoluto, el principio de cumplimiento progresivo y el requisito del compromiso de usar el máximo de los recursos disponibles *obliga realmente* a las partes por igual y lo hace en formas legalmente exigibles. El principio de progresividad requiere que las naciones creen programas y políticas dirigidas a solucionar las necesidades de vivienda, y que hagan progresos firmes a lo largo del tiempo para incrementar el acceso a una vivienda adecuada. Si el requisito de la progresividad del cumplimiento debe examinarse teniendo en cuenta los recursos disponibles, entonces se impone una «obligación inmediata y fácilmente identificable para los Estados partes» y se puede evaluar y, por ello, también exigir su cumplimiento<sup>17</sup> (Alston y Quinn 1997: 165-166).

El «cumplimiento progresivo» proporciona un concepto legal que permite imponer estándares ideales y que permite valorar el cumplimiento de las obligaciones en relación con los recursos económicos disponibles. Mediante la adaptación de este instrumento jurídico al régimen legislativo nacional, los Estados pueden incluir

---

17. La ONU tienen poco poder para obligar al cumplimiento según del Pacto Económico, y su debilidad, junto con la crítica a los derechos positivos, ha llevado a algunos a concluir que el Pacto Económico no es realmente «derecho». Sin embargo, la adaptación del modelo de cumplimiento progresivo para propósitos de la legislación doméstica podría incluir la adopción de mecanismos efectivos para exigir el obligado cumplimiento.

igualmente a la colonia más pobre y a la comunidad más rica dentro de un estándar de vivienda universal, obligando a los residentes a respetar las normas en cada uno de esos contextos sociales de acuerdo con su capacidad real para poder cumplir con el estándar. El modelo asocia el idealismo y el pragmatismo, al comprometer al Estado y a la ciudadanía con una norma común con el propósito de conseguir viviendas decentes para todas las personas, y al exigir el progreso continuo hacia el estándar deseable mediante el principio del «cumplimiento progresivo».

Un programa nacional para regular el desarrollo y la calidad de la vivienda que se basara en el cumplimiento progresivo de estándares equilibraría mejor entre sí la carga de cumplir con la legislación que recae sobre las distintas poblaciones, el interés público acerca de la vivienda adecuada y el compromiso por la inclusión social expresado como el deber de elevar los estándares de vida. Para suscitar el respeto a las normas modificadas y a las prácticas de cumplimiento obligatorio, los legisladores locales podrían ofrecer a aquellos que construyen sus propias viviendas ayuda técnica y financiera, como parte de un proceso de mejora a largo plazo. En cualquier momento en el que las familias solicitaran la ayuda gubernamental, el sistema de reglamentación podría valorar si se ha cumplido con la doble obligación de progreso continuo hacia el estándar y de usar los máximos recursos disponibles por unidad familiar. Con este enfoque, el cumplimiento obligatorio se convierte en un esfuerzo cooperativo progresivo, en lugar de ser un castigo al pobre por vivir donde vive y por las limitaciones de recursos. Junto con un programa general de regularización semejante, el cumplimiento progresivo coloca el derecho detrás de las actividades de los destinatarios de la reglamentación, apoyándolos, en vez de ir en su contra.

## 6.5. Conclusión

A partir del esfuerzo por encontrar alguna manera mediante la cual el derecho pueda ocuparse de la informalidad en términos adecuados, se construye el modelo de «cumplimiento progresivo». Es un modelo de derecho alternativo, que respeta las opciones estratégicas de aquellos que luchan más duramente por subsistir dentro de un mundo de trabajo mal pagado y caracterizado por la privatización del suministro de bienes públicos. Los juristas deben comprender las particularidades históricas y sociales del sector informal, tal y como existe en nuestro medio, a partir de la investigación social y del trabajo de los teóricos sociales que conectan ese conocimiento con las estructuras más generales de la política y la economía. Pero es tarea de los juristas encontrar los instrumentos materiales para incorporar esas ideas en las estructuras de las políticas públicas y en instrumentos normativos. Ésa es la finalidad de este capítulo.

## Referencias bibliográficas

ALSTON, Philip y Gerard QUINN (1987), «The Nature and Scope of States Parties' Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights». *Human Rights Quarterly* 9: 156.

- CASTELLS, Manuel y Alejandro PORTES (1989), «World Underneath: The Origins, Dynamics, and the Effects of the Informal Economy». En *The Informal Economy: Studies in Advance and Less Developed Countries*, editado por Alejandro Portes, Manuel Castells y Lauren A. Benton. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- DWYER, Augusta (1994), *On the Line: Life on the United States-Mexican Border*. Londres: Latin American Bureau.
- FARVACQUE, Catharine y Patrick MCAUSLAN (1992), *Reforming Urban Land Policies and Institutions in Developing Countries*. Washington, DC: World Bank.
- FERNANDES, Edesio y Ann VARLEY (1998), «Law, the City and Citizenship in Developing Countries: An Introduction». En *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*, editado por Edesio Fernandes y Ann Varley. Londres: Zed Books.
- GILBERT, Alan y Peter WARD (1985), *Housing, the State and the Poor: Policy and Practice in Three Latin American Cities*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KELLY, Eric (1996), «Fair Housing, Good Housing or Expensive Housing? Are Building Codes Part of the Problem or Part of the Solution?» *John Marshall Law Review* 29: 349.
- LARSON, Jane E. (1995), «Free Markets Deep in the Heart of Texas». *Georgetown Law Journal* 84: 179.
- (2002), «Informality, Illegality, and Inequality». *Yale Law and Policy Review* 20: 137.
- LYNDON B. JOHNSON SCHOOL OF PUBLIC AFFAIRS (1997), *Colonia Housing and Infrastructure: Current Characteristics and Future Needs*, Policy Research Project Report n.º 124, vol. 1. Austin: Lyndon B. Johnson School of Public Affairs.
- PAYNE, Geoffrey (1997), *Urban Land Tenure and Property Rights in Developing Countries: A Review*. Londres: Intermediate Technology Development Group.
- PINKERTON, James (1994), «Water Project Up and Running, but Most Still Lack Running Water». *Houston Chronicle*, 6 de noviembre.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1997), «Toward a Multicultural Conception of Human Rights». *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 18: 1.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- SASSEN, Saskia (1998), *Globalization and its Discontents*. Nueva York: New Press.
- STAUDT, Kathleen (1998), *Free Trade? Informal Economies at the United States-Mexico Border*. Philadelphia: Temple University Press.
- WARD, Peter (1991), «Political Pressure for Urban Services: The Response of Two Mexico City Administrations». *Development and Change* 12: 379.

## Capítulo VII

# Los puntos de contacto locales en las divisiones globales: los derechos laborales y los derechos de los inmigrantes como lugares de la legalidad cosmopolita

Fran Ansley

Este capítulo presenta dos estudios de caso a partir de hechos ocurridos en el Norte Global. De hecho, son casos extraídos de la cúspide del poder en el Norte, de los Estados Unidos. Asume un punto de vista que se basa en lo que algunos han denominado «el Sur en el Norte», queriendo indicar con ello las personas y comunidades en los países ricos que están marginadas o sufren desventajas de cualquier otro tipo por aquello que son: grupos como los trabajadores de las fábricas o las personas de color con bajos ingresos, que han tenido relativamente poco poder social y que cada vez gozan de menor seguridad económica.

Los dos casos que se presentan aquí constituyen ejemplos de lo que Santos llama «legalidad cosmopolita subalterna» (2002: 479). Son proyectos de construcción normativa y de conflicto normativo que unen lo local y lo global haciendo frente a la exclusión y la desigualdad globales (véase también el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen). Mi esperanza es que las experiencias recogidas en estos estudios de caso iluminen algunos de los retos que afrontan aquellos que quieren ayudar a realizar el sueño atrayente y polémico que Santos y otros han desplegado para nuestra contemplación: el de una transformación igualitaria y emancipatoria desde abajo.<sup>1</sup>

Ambos esfuerzos aquí descritos se generaron y pudieron realizarse gracias a lo que yo llamo «puntos de contacto globales estratégicos». Con este término quiero indicar los casos en los cuales: *a)* se realiza algún tipo de conexión nueva, material y social, entre un grupo de personas en una parte del mundo y un grupo de personas en otra u otras partes del mundo; *b)* la conexión tiene alguna relación cercana con la dinámica de la globalización contemporánea; y *c)* los grupos que entran en contacto a través de esta conexión no pertenecen a la élite en ningún sentido, es decir, ambos grupos se encuentran más en el extremo pasivo que en el extremo decisorio de las fuerzas globales que actualmente están en acción. Los

---

1. Hay muchas personas que buscan conseguir ese sueño de forma crítica. Para una variedad de casos, véase Prokosch y Raymond (2003); Nissen (2002); Brecher, Costello y Smith (2002); Edwards y Gaventa (2001); Gaventa (1999) y Klein (2000).

puntos de contacto que me interesan, los que creo que son más estratégicos, son aquellos que atraen una fuerte atención de uno o ambos de los grupos conectados por los contactos, son suficientemente nuevos (o al menos se hacen visibles por primera vez) y todavía no llegan a verse como naturales o inevitables. Los dos casos que describo a continuación cumplen con estos criterios generales, y ambos son producto de los acontecimientos que se han desarrollado en los últimos años en Tennessee, un estado del sudeste de Estados Unidos en el que vivo y trabajo.

La primera parte de ensayo describe dos conjuntos de actividades relacionadas con el derecho que surgieron a raíz de la aparición de nuevos puntos de contacto global en Tennessee. La segunda estudiará si algunos de estos esfuerzos se califican como un ejemplo de esa «legalidad cosmopolita» que Santos urge a que estudiemos los académicos. Concluyo que ambos esfuerzos se califican. Sin embargo, también señalo algunos de los importantes problemas con los que se topan y que probablemente enfrentarán esfuerzos similares Norte-Sur en el futuro, debido en gran parte a las gigantescas asimetrías dentro de las cuales deben operar esas colaboraciones globales.

## 7.1. Dos relatos

### 7.1.1. *Primer punto de contacto: la huida del capital y la pérdida de puestos de trabajo*

Durante muchos años, Tennessee era un lugar de destino para la industria ligera que abandonaba el nordeste y el centro-oeste a la búsqueda de salarios bajos, trabajadores dóciles y desorganizados, y un entorno regulatorio «favorable a los negocios», que ha sido siempre característico del sudeste de los Estados Unidos. Pero a finales de los años setenta y durante los ochenta, la desinversión y la pérdida correspondiente de puestos de trabajo se convirtió en una característica principal dentro del panorama económico en esa región. Muchas de las actividades manufactureras de Tennessee se trasladaron a México y a otras localizaciones de bajos salarios en el Sur Global. Los trabajadores vieron que se les podía ordenar sin mayor ceremonia que empaquetaran sus máquinas y sus trabajos no acabados en cajas de cartón destinadas hacia el Sur, recogieran sus liquidaciones salariales y se fueran a casa. La mayoría de ellos tenían poca información relevante que les permitiera imaginarse al trabajador mexicano que desempaquetaría la caja al final de su viaje.

En 1989, se creó una coalición de grupos religiosos, comunitarios y obreros de todo el estado con el propósito de luchar contra el cierre de estas fábricas. Al principio, los organizadores del grupo activista llamado *Tennessee Industrial Renewal Network* (TIRN)<sup>2</sup> esperaban poder frenar los cierres de las fábricas. Al igual que el

---

2. La organización cambió recientemente su nombre de *Tennessee Industrial Renewal Network* a *Tennessee Economic Renewal Network*, por buenas razones que son, sin duda, obvias (el problema es de la economía en general y no sólo de la industria). Por simplicidad, en este ensayo primordialmente histórico, retengo el nombre original todo el tiempo.

movimiento nacional contra el cierre de las fábricas del que era parte, la TIRN emprendió múltiples iniciativas dirigidas a exigirle al capital independiente que respondiera frente a los trabajadores y las comunidades (Ansley 1993; Lynd 1982, 1987).

Sin embargo, a medida que los organizadores de la TIRN contemplaron cómo se sucedía un cierre tras otro, hablaron con los confundidos trabajadores y buscaron repetidamente algún lugar desde el que partir y comenzar la lucha. Según iban sabiendo más cosas acerca de los destinos a los cuales iban a parar sus fábricas, las dimensiones globales del fenómeno comenzaron a ser cada vez más evidentes (Weinbaum 2004).

También se hizo evidente que los trabajadores despedidos que reunía la TIRN en el interior de su organización estaban deseosos por conseguir más información sobre estas nuevas tendencias globales. Querían comprender qué es lo que les había pasado a ellos y a sus comunidades y por qué. Muchos de ellos estaban confusos y enfurecidos al contemplar cómo se deshacía ante sus ojos el pacto social implícito que había existido en los Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial, con todo lo débil que pudiera ser. Los organizadores de la TIRN oyeron muchas quejas amargas acerca de la avaricia empresarial y de la complicidad del Gobierno. También oyeron comentarios acerca de «esos mexicanos» que estaban «robando sus trabajos».

En consecuencia, además del trabajo ligado directamente a los cierres de las plantas, la TIRN decidió realizar un esfuerzo para conseguir el entendimiento transnacional entre los trabajadores industriales de Tennessee y sus contrapartes que trabajaban en la floreciente industria de procesamiento para la exportación a lo largo de la frontera del norte de México. En 1991, el grupo patrocinó su primer intercambio de dos vías, mediante la difusión de un programa de viajes educativos experienciales en el que participaron trabajadores de las fábricas y activistas de la zona de maquilas\* de México y trabajadores de las fábricas y activistas de Tennessee.

Este programa a largo plazo, que todavía existe, ha sido descrito con cierto detalle en otros lugares (Ansley y Williams 1999; Ansley 1998, 1995, 1992; Disney 2003; Williams 2002). Para nuestros propósitos, bastará con decir que estos viajes han sido intensos. Exponen a los participantes de Estados Unidos al mundo recalentado de las maquilas, con sus parques industriales brillantes y sus asentamientos ilegales oscuros, su crecimiento caótico, sus llamativas desigualdades y sus carencias turbadoras, todo revuelto dentro de esa composición sorprendente que los viajeros crean normalmente en su cabeza, y que habría sido inimaginable antes de esos viajes. Y sin embargo, la extrañeza a la que se enfrentan los habitantes de Tennessee en estos viajes va también de la mano de cierta familiaridad, resultado de las conexiones empresariales que crearon este punto de contacto global a través de la huida del capital. Los miembros obreros de las delegaciones de la TIRN a veces se encuentran en el norte de México con sus antiguos supervisores y charlan con ellos de los viejos tiempos. Algunos viajeros reconocen las mismas máquinas que operaron en su país, ahora atornilladas al suelo de las nuevas superficies gigantescas de las fábricas mexicanas y atendidas por ejércitos de operarios adolescentes.

---

\* Véase nota del traductor en p. 7.



Uno de los resultados de este programa de intercambio fue el desarrollo de un programa educativo integral. Las delegaciones que regresan de estos viajes hacen presentaciones con diapositivas, escriben cartas a los editores, hablan en reuniones, participan en clases de las escuelas dominicales, ofrecen su testimonio en audiencias parlamentarias, organizan seminarios y componen canciones y poemas acerca de los aspectos negativos de la globalización y del libre comercio. Todavía tiene buena acogida un video que contó con una amplia distribución entre los trabajadores estadounidenses (Ranney 2003: 225; TIRN 1993).

Las delegaciones que regresaron a sus países también realizaron activismo social. Enviaron contribuciones (modestas) de ayuda material a sus organizaciones hermanas, apoyaron campañas empresariales dirigidas contra las prácticas de multinacionales concretas y comenzaron a comprar café proveniente del comercio justo. Después de estos viajes transfronterizos, la primera forma importante en que la TIRN consiguió comprometer a sus miembros con el activismo fue en una campaña que se concentró en lo jurídico.

A medida que la organización comenzó a conocer sobre el plan empresarial de las maquilas y encontró a otras personas y organizaciones que también estaban preocupadas por la huida de capital a los paraísos de los bajos salarios, la TIRN comenzó a saber más acerca del universo completo que constituyen el comercio y las finanzas internacionales, y que era completamente nuevo para la mayoría de los miembros del grupo. Estos activistas locales que se oponían al cierre de las fábricas se encontraron con una variedad de acrónimos, programas y entidades internacionales. Pocos en la organización sabían algo, si acaso, acerca de los «programas de ajuste estructural», o recordaban haber oído sobre la «crisis de la deuda», o tenían alguna idea acerca de cómo responder a un funcionario electo cuando éste comenzaba a hablar de teorías sobre «la ventaja comparativa». Mucho menos aún eran capaces de comprender la sopa de letras donde se leían las siglas GATT, OMC, FMI, ADPIC y NTB.

Sin embargo, cuando los Estados Unidos, México y Canadá anunciaron que estaban negociando un acuerdo de libre comercio que debía votarse en el Congreso de los Estados Unidos, pareció presentarse una oportunidad política para que grupos como la TIRN la aprovecharan (después de todo, muchos de esos grupos sabían cómo cabildar en el Congreso, aunque fueran neófitos acerca de la economía global). Gracias a esa naciente incipiente campaña de oposición al ALCAN, se unió un conjunto de bases políticas diferentes que habían estado trabajando sobre los problemas de la justicia económica y de la sostenibilidad medioambiental. También les dio la primera pista sobre cómo su propia administración se dedicaba a impulsar un grupo de nuevas normas supranacionales relativas a la inversión internacional que restringirían efectivamente la capacidad de las administraciones, en cualquier nivel del Estado, de aprobar muchas de las medidas por las que estos grupos habían presionado exitosamente a esos mismos funcionarios de la administración estatal.

Grupos que muchas veces habían peleado entre sí, como los sindicatos, los críticos de la política exterior estadounidense y de su estrategia militar, los pequeños granjeros, las organizaciones de derechos civiles y los medioambientalistas, se asociaron ahora en nuevas coaliciones para oponerse al ALCAN y a la autoridad antidemocrática de la «vía rápida» bajo la cual se estaba negociando y aprobando

el acuerdo. Una campaña con el propósito de influenciar la elaboración de esas leyes, cuyo destinatario fue el Congreso de los Estados Unidos, dio a estas redes la oportunidad de usar las herramientas que les eran familiares con el fin de dar a conocer sus ideas e intentar influenciar la política federal.

Aunque hasta cierto punto la lucha contra el ALCAN se parecía a cualquier otra batalla legislativa organizada por los grupos estadounidenses en el pasado, varias de las cosas llamativas en ella pertenecían a un cosmopolitismo nuevo. Si la estructura trinacional del ALCAN creaba un marco dentro del cual se reunían las élites profesionales del vértice de la pirámide social (por ejemplo, los negociadores de alto nivel para el comercio, los abogados y los directivos de las empresas de los tres países signatarios), era también ese mismo marco el que se usaba como un lugar de encuentro para los opositores de base popular y los sindicatos que se encontraban en la base de la pirámide. Hay que reconocer que estos opositores carecían del apoyo económicamente cuantioso del que gozaban el Estado y los negociadores de las empresas, pero ello no les impidió celebrar eventos y establecer relaciones entre sí. Por ejemplo, una de las ramas de esta red transnacional se involucró en la creación de un grupo de trabajo internacional informal que comenzó a concebir una «alternativa» frente al acuerdo oficial. Esta red deseaba elaborar un conjunto de propuestas concretas y una visión alternativa que pudiera servir como contrapeso práctico e ideológico frente al ALCAN y al evangelio neoliberal que lo adorna.

En los primeros días de las negociaciones, cuando el futuro del acuerdo todavía era bastante nebuloso, los críticos del acuerdo en México, Estados Unidos y Canadá intentaron insistentemente identificar a sus pares del otro lado de la frontera y establecer contacto con ellos (Hathaway 2000). A partir de 1991, con la celebración de una histórica reunión de la comisión trinacional en Zacatecas, México (Ranney 2003: 201-204), estos futuros socios organizaron reuniones simultáneas a las reuniones de los funcionarios negociadores del tratado de comercio del ALCAN y en los mismos lugares que ellos. Fueron partidarios de capitalizar esas ocasiones para hacer públicas sus posiciones de diversas formas, pero también usaron el tiempo que estuvieron juntos para dialogar dentro de las delegaciones nacionales y entre ellas. Más tarde, estas redes proporcionarían las bases para un trabajo más avanzado, que seguiría líneas similares, en el contexto geográfico mucho más extenso del Área de Libre Comercio de las Américas (Cavanagh, Anderson y Hansen-Kuhn 2001).

Estos diálogos transfronterizos tempranos acerca de las alternativas al «libre comercio» se realizaban principalmente entre académicos e intelectuales de los tres países. Sin embargo, algunos participantes de base popular, como la TIRN, estaban incluidos en ellos, y los grupos de trabajo intentaron con ahínco que su trabajo alimentase las redes más populares que se habían comenzado a movilizar por todo el país. La importancia de ello se destacó a medida que fue haciéndose cada vez más patente que en los Estados Unidos ramas importantes de la oposición doméstica al ALCAN eran aislacionistas, incluso xenófobas (Buchanan 1991; Perot 1993). Al ir desarrollándose la campaña contra el ALCAN, se instó a la creación de algún tipo de alianza de hecho entre los internacionalistas y los aislacionistas (entre estos últimos existían algunos grupos que atacaban incansablemente a los emigrantes). Esta alianza prometía reunir más votos contra el ALCAN en el Con-

greso de Estados Unidos, pero presentaba también algunos peligros, al menos en opinión de algunos dentro de la coalición. Las cuestiones sobre cómo manejar estas tensiones (por ejemplo, si dentro de campos superpuestos y todavía pobremente definidos debían hacerse menos visibles las diferencias o destacarlas más; o si impulsar o rechazar una coalición entre derecha e izquierda que condujese a una votación sobre el ALCAN) eran un objeto de enfrentamiento continuo entre las fuerzas contrarias al ALCAN.

El diálogo entre los grupos de trabajo trinacionales sobre las alternativas disponibles no resolvió, ciertamente, esos difíciles problemas. Sin embargo, permitió establecer una prioridad clara: el establecimiento de vínculos transfronterizos y la creación de una perspectiva transfronteriza. También se hizo un trabajo intelectual del que surgieron numerosos eventos y argumentos en apoyo de un internacionalismo sin reservas con el propósito de desarmar el ALCAN (Hansen-Kuhn 2001). Mientras tanto, los contactos más numerosos entre activistas de base y afectados por el ALCAN, como los que se establecieron durante los viajes de intercambio organizados por la TIRN y por otros, proporcionaron relatos y perspectivas que ayudaron a los grupos de trabajo alternativos a comprender qué es lo que les preocupaba a las personas más cercanas al problema en los tres países y qué era lo que les motivaba (CBN 2002; Ojeda 1999).

En cierto sentido, la movilización para bloquear o alterar radicalmente el ALCAN terminó en una derrota a corto plazo cuando el acuerdo se aprobó mayoritariamente en el Congreso. No obstante, el movimiento obligó a que se realizaran concesiones importantes, entre las cuales estuvieron la aprobación de una asignación presupuestaria importante en concepto de «ayuda para el ajuste comercial» que recibían los trabajadores de las fábricas despedidos como resultado del comercio relacionado con el ALCAN, y la aprobación de un conjunto novedoso de «acuerdos suplementarios» no integrados totalmente dentro del pacto comercial principal, pero que ofrecían al menos algunos mecanismos para presentar quejas, y proporcionaban otra plataforma para la cooperación trinacional entre grupos que defienden los derechos laborales de los tres países.

Es más, el voto desfavorable para su causa en el Congreso no hizo que se desmantelaran las ideas y las relaciones que comenzaron a forjarse durante la campaña. Al contrario, estas relaciones continuaron fortaleciéndose. En este hemisferio, el núcleo original trinacional de activistas contra el ALCAN se ha expandido y constituye hoy la Alianza Social Hemisférica, que se corresponde con el mayor alcance del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), y se es consciente de qué es la esfera mundial y de quiénes son los participantes en ella, como la OMC. Esas nuevas perspectivas e interpretaciones generadas por estos encuentros con la economía global y con su nuevo orden jurídico constitucionalizado, dominado por las empresas, han hecho que los participantes académicos y de base popular se planteen profundas preguntas acerca de qué es lo que está ocurriendo en el mundo y por qué (Álvarez 1997; Rupert 1995).

El TIRN siguió voluntariamente el camino abierto por los acontecimientos que se estaban desarrollando. Esta organización de Tennessee asistió a las asambleas de la Alianza Social Hemisférica en Sudamérica y acompañó a las delegaciones de grupos de base popular de los Estados Unidos a las reuniones del Foro Social Mundial en Brasil y la India. La TIRN y sus organizaciones políticas de base han

salido a la calle repetidas veces también, realizando manifestaciones contra la OMC y el ALCA en Seattle, Quebec y Washington, y organizando acciones locales en su región que se coordinan con ese activismo lejano convergente.

### 7.1.2. Segundo punto de contacto: la inmigración

El segundo punto estratégico de contacto global está muy relacionado con el primero. En los años noventa, apareció en las comunidades de Tennessee la inmigración de trabajadores de México y América Central que se empleaban como mano de obra barata en la economía. Hasta entonces, esas comunidades habían estado constituidas casi exclusivamente por blancos y negros nacidos en ellas (Mendoza 2002; Mendoza, Cincel y Smith 2001). En este segundo «descubrimiento» del Nuevo Mundo, los nativos de Tennessee veían cómo en vez de producirse la desaparición de lo familiar, se producía la irrupción de los extranjeros en lo familiar. De nuestra localización previamente «interior», bastante aislada en relación con el centro de la masa territorial de la nación, pasamos a ser testigos de cómo las fronteras internacionales colapsaban en las filas de los supermercados, en las cocinas de los restaurantes, en las obras de construcción y en las supertiendas de Wall-Mart, a nuestro lado.<sup>3</sup>

Este cambio no fue sólo demográfico, sino que ocasionó también un cambio jurídico. Muchos de estos nuevos inmigrantes en Tennessee estaban «indocumentados», es decir, que se encontraban en Estados Unidos sin autorización. Ello significaba que tenían prohibido trabajar legalmente y que estaban sujetos a deportación si eran detectados por las autoridades de inmigración. Para la mayoría de las personas indocumentadas, el derecho de inmigración estadounidense vigente no ofrece ningún camino para regularizar su condición como extranjeros. En Tennessee, aunque el número total de latinos y latinas todavía representa un porcentaje relativamente bajo de la población constituye, sin embargo, una nueva y sorprendente presencia. En algunos municipios, el crecimiento ha sido especialmente notable, con impactos ulteriores en las escuelas y otras instituciones que están pobremente preparadas para poder atender de manera equitativa o competente a estos nuevos habitantes a los que deben ahora prestar servicios (Mendoza 2002; Smith 2001).

Al igual que el fenómeno de las pérdidas de puestos de trabajo ocasionado por la huida de capital, la inmigración laboral en masa satisface ciertos criterios lo cual sugiere que podría constituirse en una plataforma favorable para la legalidad cosmopolita. Primero, la inmigración laboral es un fenómeno característico de la economía global de nuestros días, y está impulsada por la dinámica del modelo de desarrollo neoliberal que domina hoy el mundo. En segundo lugar, reúne perso-

---

3. Naturalmente, Tennessee no es el único estado que ha experimentado este cambio demográfico (Aponte y Siles 1994; Fink 2003; Lowell y Suro 2002). La demografía se sigue atentamente en los EE.UU., en parte por su relevancia para la política racial. El censo de EE.UU. informó de que la población hispana de EE.UU. creció un 57,9 % entre 1990 y 2000, en comparación con una cifra del 13,2 % de la población de EE.UU. De los hispanos contabilizados, la mitad son de origen mexicano (Guzman 2001).

nas que provienen de localizaciones geográficas y sociales muy distintas a través de nuevos tipos de contacto. Finalmente, el fenómeno es todavía lo suficientemente nuevo como para aparecer bastante extraño y cuestionable para aquellos que observan cómo está desplegándose. Para la mayoría de los habitantes de Tennessee, por ejemplo, hasta no hace tanto tiempo era una novedad oír hablar otro idioma en la calle. La idea de un segmento completamente nuevo de la fuerza de trabajo, al que se trata de manera distinta, que recibe un trato jurídico diferente del derecho y que se encuentra visiblemente marcado por el color de la piel, todavía es moralmente cuestionable y está pragmáticamente mal concebida para los ciudadanos ordinarios.

A comienzos de los años noventa, algunas de las mismas personas que habían estado involucradas en la TIRN en los intercambios de «trabajador por trabajador» comenzaron a darse cuenta de esta presencia inmigrante creciente y a imaginarse si habría, podría haber o debería haber alguna relación entre ese fenómeno y el trabajo realizado por la organización en la economía global. Por ejemplo, un trabajador de una fábrica, apenas hubo regresado de su viaje a México, escribió una carta al editor de un periódico criticando las ideas contra los inmigrantes que se presentaban en sus páginas. Un sindicato que había ayudado a financiar los primeros viajes a México de la TIRN convocó un seminario sobre inmigración en una de sus reuniones anuales.

Estos momentos de conexión muestran que aquellos que están involucrados en las campañas contra la pérdida de puestos de trabajo y la huida de capital también estaban prestando atención a este segundo punto de contacto global. Sin embargo, esos momentos se encuentran relativamente aislados y ninguno de ellos involucra iniciativas emprendidas por los propios inmigrantes. Para la mayoría, el trabajo de la TIRN sobre la globalización continuó concentrándose en las cuestiones de la huida del capital y en construir una oposición a la larga cadena de acuerdos comerciales que siguieron proponiendo las administraciones de Clinton y Bush.

En febrero del año 2000, el AFL-CIO anunció un cambio en su posición anterior acerca de la inmigración. Pidió un programa de amnistía para una gran parte de los trabajadores indocumentados que se encontraban ya en el país y declaró que el movimiento obrero comenzaría a reclutar agresivamente inmigrantes para sus filas. Es difícil sobrevalorar la importancia potencial de este cambio para el futuro del movimiento obrero organizado y para la política de inmigración (Ely 2000).

En cualquier caso, los anuncios políticos desde la cúspide no se traducen necesariamente en una «posición», cambio o energía reales en las bases. Ciertamente, poco de lo que ocurre en Tennessee parece tener su origen en un cambio en las políticas públicas. Pocas de las industrias en las que trabajan los latinos han contado con organizaciones obreras, para comenzar, y en cualquier caso, son tan raras de ver aquí como en cualquier otro lado nuevas campañas a favor de la organización obrera en el lugar de trabajo.

Muchos de los grupos comunitarios de base popular y organizaciones de justicia social que eran parte de la TIRN o de su círculo de aliados se habían convencido por entonces de que necesitaban vincularse de alguna manera con la comunidad inmigrante. Pero la mayoría de estos grupos, como los sindicatos, se veían limitados por la falta de capacidad para hablar español dentro de sus organizaciones, y por su conocimiento, todavía bastante rudimentario, de las necesidades,

cultura y preocupaciones de la comunidad inmigrante. Mientras tanto, ni una sola de las organizaciones de defensa de los derechos de los inmigrantes tenían todavía presencia en el estado.

En primavera del año 2001, la aparición improbable de un problema proporcionó las bases en torno a las cuales se cristalizarían estas redes y tendencias emergentes: el acceso al permiso de conducir para las personas indocumentadas. Desde 1998, Tennessee exigió a aquellos que solicitasen un permiso de conducir que proporcionasen un número de la Seguridad Social, algo que generalmente sólo pueden hacer las personas autorizadas a trabajar legalmente en Estados Unidos, que en su mayoría tienen la ciudadanía estadounidense, y aquellos a los que se les ha concedido la residencia legal permanente, con su correspondiente «carta verde».\*

El efecto de este requisito fue impedir que los inmigrantes indocumentados obtuvieran una licencia de conducción. El impacto de esta prohibición puede ser difícil de apreciar para un lector no estadounidense. En Tennessee, como en muchos otros lugares de Estados Unidos, básicamente no existe transporte público local por fuera del centro de las ciudades más grandes. Para la gran mayoría de las personas, incluyendo las personas pobres, un automóvil es, por lo tanto, una necesidad vital aun para los actos más simples de la existencia, como ir y venir del lugar de trabajo. Para los inmigrantes indocumentados, la imposibilidad de obtener una licencia de conducción suponía criminalizar otro aspecto de su vida cotidiana en los Estados Unidos. Con ello se multiplicaban por mil las oportunidades y tentaciones para la policía de emprender una discriminación racial abierta hacia los que «conducen automóviles y son de piel oscura».

Todos aquellos que se relacionan habitualmente con los latinos saben que este problema se considera por todos algo esencial para la comunidad inmigrante. Cuando la Iglesia católica romana anunció ante el Congreso de Tennessee que el acceso a los permisos de conducir sería uno de sus principales objetivos en su programa político para el año legislativo 2001, pronto apareció una red estatal en Tennessee a la que se sumaron otros simpatizantes. Se crearon una lista de correos y una página de Internet, y voluntarios comenzaron a participar en la campaña. En el *Catholic Lobby Day* (jornada del cabildeo católico), docenas de personas, entre ellas muchos inmigrantes, acudieron de manera espectacular a la Asamblea General, y algunos inmigrantes indocumentados optaron por contar sus historias ante los sorprendidos legisladores, que los escucharon con atención. Increíblemente, se aprobaron los proyectos de ley. En poco tiempo, se volvieron a expedir permisos de conducir a las personas indocumentadas en Tennessee.

En pocos días, en todo el Estado masas de inmigrantes se dirigían hacia las estaciones donde se obtienen los permisos de conducir (Semien 2001; Whitaker 2001*a*). Las largas filas enfadaron a algunos residentes locales, que se alteraban frente a esta situación y se molestaban por las inconveniencias que les causaban los retrasos. Las organizaciones antiinmigración capitalizaron rápidamente

---

\* Se denomina «green card», literalmente «carta verde», al documento que acredita el permiso de residencia en Estados Unidos. El adjetivo «verde» proviene del formulario que originalmente se rellenaba para realizar la solicitud. Hoy en día no es verde, pero el documento retiene el nombre. [N. del T.]

estas reacciones y las usaron para alimentar un esfuerzo por rechazar inmediatamente la legislación. Al fin, las filas disminuyeron y el cuello de botella se terminó, pero no la controversia (Whitaker 2001b).

En la campaña a favor de los permisos de conducción los latinos, las latinas y sus aliados de Tennessee se hicieron visibles por primera vez de una manera coordinada con el propósito de obtener algún tipo de reforma legal. Fue una experiencia impresionante para aquellos involucrados en la campaña. Siendo fieles a la verdad, muchas de las personas que participaron se vieron más o menos sorprendidas por el éxito. Muchos de ellos habían dudado de que la campaña tuviera éxito al primer intento, especialmente teniendo en cuenta el tenor conservador del Congreso en Tennessee y las bolsas de prejuicio existentes contra los inmigrantes que los activistas pensaban que existían en el estado, con buenas razones para ello. Los grupos defensores de los inmigrantes se mostraron orgullosos de la victoria. Mientras tanto, en otros estados también comenzaron a verse luchas por el acceso a los permisos de conducir. La oposición a esas campañas fue grande, sin duda. Sin embargo, muchos observadores vieron las campañas como parte de un panorama mucho más luminoso, en el que se sentía en el aire un discurso acerca de una amnistía general.<sup>4</sup>

Ése era el precario ánimo, pero muy esperanzador, que podía apreciarse en el verano del 2001. Entonces ocurrieron los hechos del 11 de septiembre.

A raíz de esos acontecimientos, el empeoramiento que experimentó la situación de los inmigrantes fue considerable en todos los niveles. Precisamente, en el terreno de nuestra modesta victoria por los permisos de conducir en Tennessee se cruzaban dos corrientes especialmente poderosas de ansiedad e irritación en Estados Unidos. La primera fue el temor a los inmigrantes, de manera que muchos estadounidenses habían comenzado a expresar una preocupación general por el simple hecho de la presencia cada vez más visible, incontrolada y transgresora de los inmigrantes en nuestro medio. La segunda era el temor a la aparente habilidad de los inmigrantes para construirse identidades falsas, usando lo que se percibía como el funcionamiento ordinario e ingenuo de nuestras burocracias de información estatales y privadas. En los días y semanas que siguieron al ataque, era como si los medios de comunicación repitiesen sin cesar que varios de los terroristas del 11 de septiembre contaban con permisos de conducir oficiales emitidos por las autoridades estatales. El que todos los terroristas hubieran entrado en el país legalmente no redujo en nada la cantidad de gritos de alarma acerca de las personas indocumentadas en nuestro medio, ni las referencias repetidas una y otra vez a los documentos de identificación falsos y al peligro que representaban para los ciudadanos respetuosos de la ley. Cada vez que los activistas de la campaña a favor de los permisos de conducir oían o leían estos informes incesantemente,

---

4. En el momento de máxima queja sobre las largas filas en las escuelas para obtener los permisos de conducir, por ejemplo, un miembro del gabinete presidencial en México escribió una carta a *The Tennessean*, el periódico diario de Nashville, en la que se nos pedía paciencia y no retractarnos de la decisión de permitir que los inmigrantes puedan obtener permisos de conducir. En su comentario final, añadía: «Dentro de un año [...] cuando otros estados se hayan unido al puñado de aquellos que ahora conceden licencias a los inmigrantes, Tennessee podrá tener el orgullo de decir que estuvo entre los primeros en reconocer esta importante oportunidad» (Hernández 2001).

sentían como decaía su espíritu. En las comunidades inmigrantes, eran palpables los sentimientos de temor y ansiedad todo el tiempo.

Los defensores de los inmigrantes no cayeron en la parálisis. Desde el inicio, trabajaron sin parar para controlar el daño, para defender las ganancias ya obtenidas y para identificar las pequeñas posibilidades de reforma, y actuaron en la política local, estatal o nacional según lo aconsejase el clima social y político (Smith y Sugimori 2003). Las luchas por el acceso de los inmigrantes a los permisos de conducir, algunas ofensivas y otras defensivas, fueron especialmente visibles (FAIR 2002; NILC 2004, 2002). Mientras tanto, los defensores de los inmigrantes han tenido que enfrentar una multitud de medidas adoptadas contra los inmigrantes, instauradas en todos los niveles, que han dado lugar a oportunidades para la educación y el debate, pero que también amenazan con producir serios retrocesos. Todavía son muy evidentes las señales de sentimientos en contra de los inmigrantes entre la población general.

En Tennessee, los que se oponen a la concesión de permisos de conducir a los inmigrantes han realizado grandes esfuerzos por conseguir que se rechace la legislación existente y han tenido éxito en recortar el acceso a las permisos de conducir (hoy, por ejemplo, los permisos de conducir de Tennessee otorgados a conductores que carecen de número de la Seguridad Social están claramente marcadas para indicar ese hecho perjudicial). Sin embargo, a pesar del delirio que siguió al 11 de septiembre, y de las mayores y continuas preocupaciones sobre la seguridad nacional, los grupos de inmigrantes han tenido éxito hasta ahora en mantener intacto parte del terreno ganado en la campaña durante el año 2001.

Lo que es más importante, las redes que se crearon durante la campaña por los permisos de conducir han continuado funcionando y creciendo. Tennessee es hoy la sede de una organización formal, la Coalición para los Derechos de los Refugiados y de los Inmigrantes de Tennessee, cuya génesis fue en gran parte impulsada por la campaña a favor de los permisos de conducir, pero cuyo programa político es ahora mucho más amplio. Hoy se celebran más reuniones en español, e inmigrantes y refugiados ocupan más puestos de liderazgo.

## 7.2. ¿Pero todo esto era cosmopolita?

Santos identifica una forma de globalización en el mundo que une a «grupos sociales, redes, iniciativas, organizaciones y movimientos» que se oponen a la globalización neoliberal (2002: 459). Llama a esta clase de globalización desde abajo «cosmopolitismo de los oprimidos» y defiende que representa «una condición necesaria para la emancipación social» en las circunstancias actuales (Santos 2002: 466). Dentro de esta multiplicidad abierta y heterogénea de proyectos locales e internacionales, Santos identifica una actividad que se centra en el derecho, «la legalidad cosmopolita», como un componente importante que exige un estudio más detallado.<sup>5</sup>

---

5. Santos usa «derecho» en un sentido muy amplio, que incluye prácticas jurídicas no oficiales e incluso ilegales (2002: 495). Para un mayor análisis sobre la posibilidad de una matriz emancipatoria entre el derecho y la política, véase Stammers (1999).



Puesto que este ensayo es en cierto sentido una respuesta a esa llamada (véase el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen), parece importante preguntarse cuál de los dos casos aquí discutidos puede verse adecuadamente como un ejemplo de legalidad cosmopolita. Concluyó que ambos casos presentan notables características «cosmopolitas» en relación con la legalidad, en el sentido concreto en que Santos utiliza principalmente ese término. No obstante, también destaco que ambos esfuerzos se ven afectados por la constante fuerza de gravedad del anticosmopolitismo (aquí podríamos ver la forma particularmente virulenta que adquiere a menudo el anticosmopolitismo en los Estados Unidos). Basándome en estas observaciones, ofrezco unas cuantas sugerencias preliminares acerca de cómo pueden trabajar las personas que se encuentran en el Norte Global y quieren ser parte de la creación de un «nuevo sentido común jurídico» para alinear más sólidamente sus esfuerzos con el cosmopolitismo de los oprimidos.

Tres características son especialmente dignas de subrayarse. Primero, ambos casos suponen *cruzar los límites globales*. Tanto si esos límites son territoriales, raciales, jurídicos o de otro tipo, estos casos implican colaboraciones y alianzas que unen a personas de extracciones sociales y globales diferentes, que suelen estar bastante separadas. Unen a «no-ciudadanos» que están en dos o más situaciones sociales o globales distintas y establecen entre ellos un nuevo contacto, asombroso y nuevo, que permite que los dos grupos comiencen un intercambio entre iguales y compartan sus perspectivas.

La segunda característica es que ambos esfuerzos involucran un elemento de comprensión horizontal (hay que reconocer que más en el esfuerzo contra el ALCAN que en la campaña por los permisos de conducir), es decir, subrayan la solidaridad entre iguales, en lugar de la caridad de privilegiados generosos hacia subordinados necesitados. En ese sentido, el trabajo contra el ALCAN evocaba un «nosotros» oprimido y transnacional que se enfrentaba a un «otro» empresarial opresivo. Como consecuencia, proporcionaba un contrapeso, primero, ante la estructura más nacionalista y anticosmopolita de los Estados Unidos, que ha sido tradicionalmente tan fuerte, y segundo, frente a un cosmopolitismo bastante diferente, orientado hacia las élites, inspirado por la visión del mundo neoliberal de los mercados globales y del libre comercio.

La tercera característica es que, en ambos casos, *las estrategias legales no fueron las dominantes dentro de un esfuerzo político más amplio, más profundo y más duradero*. Como muchos académicos han reconocido, los «derechos» jurídicos en abstracto, sean internacionales o nacionales, son muy contingentes, capaces por igual de promover la redistribución igualitaria o de defender el privilegio existente. Por ello, los movimientos que se inclinan por abogar a favor de los derechos legales, o buscan su reconocimiento con el fin de obtener una mejora de la situación de las personas oprimidas, o han vigilado su vulnerabilidad frente a la absorción y la desviación. Estoy de acuerdo con Santos en que un obstáculo importante para evitar la captura de los derechos legales, y que terminen al servicio del *statu quo* (sea como discurso o como práctica social) es integrar las reivindicaciones relativas a los derechos dentro de la actividad política, que habitualmente actúa y ve más allá de las reivindicaciones legales inmediatas. En los dos casos discutidos anteriormente, los fines de reforma de la ley eran importantes. Pero en ambos casos las actividades en torno a la ley estaban acompañadas por actividades no legales

(a veces incluso claramente ilegales) y eran parte de un esfuerzo a largo plazo por construir relaciones transfronterizas para el diálogo y la acción futuros.

Los casos aquí presentados muestran, por consiguiente, características destacables de la legalidad cosmopolita en tres sentidos. Sin embargo, ambos casos también manifiestan señales contradictorias. El cosmopolitismo emergente de esos esfuerzos estaba sujeto a la presión continua de la enorme distancia económica y social que separaba el extremo norte del extremo sur de sus colaboraciones respectivas. Las disparidades globales presentes, junto con los privilegios que implican, pueden dificultar que los ciudadanos del Norte Global se muevan hacia alianzas genuinas, de igual a igual, con sus contrapartes del Sur.

Las dificultades son parcialmente el producto de la tendencia hacia el interés propio y la autoprotección. En el Norte, las personas de toda condición social que son testigos de las realidades del Sur pueden ver los riesgos de sufrir pérdidas al lado de las promesas de obtener beneficios si se crean alianzas Norte y Sur. Pero esta dificultad también es el resultado de la desventaja epistemológica. A menudo, el privilegio en la economía global consiste precisamente en encontrarse alejado y protegido de las pruebas directas acerca de las penosas condiciones de vida que se padecen en otros en lugares menos privilegiados, por un lado, y de la experiencia real directa que causan muchas de las ideas instrumentales tan relevantes para esa distribución inequitativa mundial de la riqueza, por otro.

Esta clase de presión anticosmopolita reaparece ciertamente en otros esfuerzos por conseguir una legalidad cosmopolita Sur-Norte. La fuerza de esta presión se relaciona directamente con el grado de asimetría que prevalece en esos esfuerzos transfronterizos entre los participantes del Norte y sus contrapartes del Sur, que pueden darse gracias a la aparición de nuevos puntos de contacto globales. Unos cuantos ejemplos breves pueden servir para ilustrar esta idea.

### 7.2.1. *Atravesar los límites globales*

Los dos esfuerzos descritos anteriormente contienen propuestas para la reforma legal que se elaboraron en lugares en los cuales existen numerosos intercambios transfronterizos. Aun así, todos esos intercambios transfronterizos no son iguales. En el caso de los intercambios transfronterizos de la TIRN por los derechos laborales, por ejemplo, las barreras de tiempo, lenguaje y otras creadas por los recursos disponibles significaban que los viajes de los participantes de Estados Unidos a México eran breves, muy organizados, intensos y filtrados a través de personas que actuaban como intérpretes y muy diferentes de un viaje a otro. Sólo en raras ocasiones se preparaban los viajes y se tenía contacto con toda la profundidad que hubieran deseado los organizadores y participantes. La mayoría de los viajeros regresaban para dispersarse a lo ancho de nuestro gran estado, reencontrándose con sus familias y sus lugares de trabajo, en los cuales pocos conocían algo acerca de México o de los mecanismos de la economía global. Aunque la mayoría descubrió distintas maneras de comunicar las noticias que traían de su viaje, el alcance y la duración de estos esfuerzos son limitados. Ha demostrado ser extremadamente difícil mantener un contacto directo y valioso entre las personas que viajaron dentro de nuestras fronteras y también entre ellos y los

trabajadores y activistas mexicanos que conocieron. Las condiciones en la frontera son caóticas, los recursos de las organizaciones son pocos y no existen locales de los sindicatos independientes en la frontera que puedan apoyar y facilitar una comunicación continua y profunda.

En el caso de la lucha por los permisos de conducir, todo el contexto fue producto obviamente de una ola masiva de intercambios fronterizos en sentido literal, como fue la aparición de los inmigrantes indocumentados a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México. Sin embargo, la campaña en sí misma hizo poco en sus manifestaciones públicas por impulsar los intercambios de ida y vuelta, es decir, por ayudar a los nacidos en Tennessee a que exploraran la realidad y las experiencias vitales de sus nuevos vecinos inmigrantes. La coalición decidió abordar el problema únicamente en términos de los intereses que se percibían como propios y en función de la experiencia previa de los ciudadanos estadounidenses. Este énfasis en lo interno puede haber contribuido al éxito a corto plazo de la campaña, pero ocasionó que solamente un conjunto de problemas muy reducido aparecieran en primer plano. Tal vez estratégicamente la elección fue la correcta y permitirá un trabajo de apoyo más fuerte en el futuro, pero a corto plazo a esa lucha le faltó indudablemente un rostro cosmopolita.

### 7.2.2. *La comprensión en el nivel horizontal*

Los dos casos narrados aquí difieren también en el segundo signo de la legalidad cosmopolita. El trabajo de la TIRN era abierta e insistentemente horizontal en su retórica. Los viajes se facturaban como «intercambios entre trabajadores» que pretendían construir una solidaridad y comprensión globales entre obreros que estaban siendo mutua y similarmente explotados dentro de la economía global, muchas ocasiones por las mismas empresas. Las reuniones de orientación destacaban las diferencias entre caridad y solidaridad, y muchas personas hablaban acerca de los intereses comunes compartidos por los trabajadores en Tennessee y en México.

Sin embargo, todos los que participábamos estábamos intentando adoptar este marco de referencia en contra de poderosas fuerzas que presionaban en la dirección opuesta. Era difícil abandonar las ideas profundamente arraigadas sobre la superioridad estadounidense y la subordinación mexicana, acerca de los recursos estadounidenses y las necesidades mexicanas. Una vez que estuvimos en México, por ejemplo, algunos viajeros estadounidenses bien intencionados tuvieron el fuerte impulso de ayudar a los niños pobres, tal vez de regalarles unas monedas o los caramelos que llevaban en sus bolsas. Otros rechazaban la idea de solucionar los grandes problemas sociales a través de pequeñas donaciones de ayuda material, pero aun así encontraban difícil abandonar otras versiones de la *noblesse oblige*. Una observación que escuché más de una vez fue la afirmación de que «tenemos que enviar algunas personas aquí abajo para enseñarles cómo deben organizarse».<sup>6</sup> La comprensión en el nivel horizontal de las desigualdades graves es complicada.

---

6. Recuerdo que no se reconocía ninguna ironía en este comentario, aunque la contiene, dado el precipitado declinar de afiliados en el sindicalismo estadounidense.

### 7.2.3. Las reivindicaciones legales integradas con la política

Aunque los dos esfuerzos que presentamos aquí se integraban de movilizaciones políticas y de una actividad dirigida a construir ciertas condiciones que todavía estaban en desarrollo, ambos casos revelan las dificultades que enfrentarán probablemente los grupos que se movilizan políticamente en torno a los problemas globales.

Santos señala que no existe una única *polis* para la legalidad cosmopolita, que los esfuerzos deben ser «transescalares» y «voraces» en su búsqueda de sitios globales y locales en los cuales pueda crearse derecho (2002: 468). Estoy de acuerdo. No obstante, es importante reconocer que los grupos del Norte, en general, y los grupos estadounidenses, en particular, tienen acceso a políticas que se constituyen en gran parte a partir de la exclusión global. Esos grupos organizarán actividades dentro de esos foros privilegiados y excluyentes, y así deberán hacerlo. Pero, cuando actúan de esa forma, deben enfrentar el impulso de las fuerzas anticosmopolitas y un contexto en el cual sus aliados globales no tienen derecho oficial a ser oídos, y mucho menos a exigir responsabilidades públicas.

Por ejemplo, en los Estados Unidos, un ala de la coalición política por lo general progresista se vio envuelta en una lucha intensa por conseguir el voto del Congreso contra el ALCAN, lo que les llevó a establecer alianzas con grupos opuestos al internacionalismo y contrarios a los inmigrantes. Una dinámica hasta cierto punto paralela se podría ver en la campaña por los permisos de conducir. El punto aquí no es denunciar todas esas coaliciones a corto plazo. Y tampoco indicar que las diferencias de poder y los dilemas dentro de las coaliciones desaparecerían si pudiéramos sólo trasponer las luchas acerca de la legalidad a alguna escala global donde se trascenderían los límites excluyentes de las políticas espaciales. El imaginar cómo se pueda hacer una política internacionalista dentro de políticas locales o nacionales plantea claramente un serio reto a los cosmopolitas tanto cuando intentan crear derecho como cuando quieren transgredirlo.

Si los grupos e individuos del Norte quieren ayudar a que se construyan las políticas que deben ser inseparables de la legalidad cosmopolita, necesitarán incorporar estrategias compensatorias que tengan en consideración las profundas desigualdades y diferencias de poder que privilegian nuestras posiciones y que nos dificultan poder interpretar correctamente el mundo en el que vivimos. Hasta qué punto pueda tener éxito un esfuerzo por construir un «nosotros» multifacético y heterogéneo en los Estados Unidos o en el Norte Global es ciertamente una cuestión que permanece abierta en general.

### 7.3. ¿Convergencia?

Este capítulo ha relatado dos esfuerzos tentativos por construir normas cosmopolitas, que emergen de dos situaciones en las cuales los procesos de la integración económica mundial hicieron que personas antes separadas se unieran a través de nuevas clases de contactos. Uno de los esfuerzos fue producto de la inmigración obrera masiva, el otro de la huida de los capitales: dos fenómenos distintos asociados con la globalización, que tienen ambos consecuencias importantes tanto en las localidades que reciben a los emigrantes como en las de origen de los mismos. A

través de la línea narrativa que he compartido hasta ahora con el lector, las dos esferas de actividad siguieron caminos en gran medida separados. En otoño de 2003, sin embargo, una movilización nacional de gran alcance proporcionó la ocasión para que naciera un momento de convergencia local entre ambas.

El evento nacional de gran alcance fue la *Immigrant Workers Freedom Ride* (una gira en defensa de los trabajadores inmigrantes), iniciada por la AFL-CIO con la intención de hacer explícita su nueva posición acerca de los derechos de los inmigrantes y de la política de inmigración, y para ayudar a retomar el esfuerzo en torno a la legalización de los inmigrantes que se había desmoronado en el amanecer turbulento del 11 de septiembre. Junto con una numerosa coalición de organizaciones en apoyo de los derechos civiles y de los derechos de los inmigrantes, la federación obrera anunció que dieciocho autobuses llenos de inmigrantes y de sus partidarios partirían desde localidades de todo Estados Unidos hacia Washington, y a continuación realizarían una caravana a un lugar de la bahía de Nueva York desde el cual se pudiera contemplar la estatua de la Libertad (Greenhouse 2003a, 2003b, 2003c). La caravana no se pensó con la idea de impulsar una legislación en concreto, sino que pretendía crear un evento simbólico vivido y enfocar el problema de la reforma de la inmigración de una manera progresista. La publicidad destacaba cuatro requisitos esenciales para una política justa de inmigración: a) un «camino a la ciudadanía» para los trabajadores inmigrantes (lo que supone una crítica implícita a los programas de trabajadores invitados, como los que defiende Bush, que no dan la posibilidad de una legalización eventual); b) un derecho a la reunificación de los familiares; c) la protección de derechos y estándares laborales para todos los trabajadores; y d) derechos civiles y libertades civiles para toda las personas.

Cuando en la primavera del 2003 se hicieron públicos los planes de la gira, en Tennessee las condiciones estaban dadas para conseguir la participación de los grupos locales. Las redes de personas que defendían los derechos de los inmigrantes se habían hecho lo suficientemente fuertes e interconectadas, y los sindicatos se habían convencido lo bastante sobre la importancia que tenía para el empleo la nueva política de inmigración, hasta el punto de que ambos grupos estaban listos para unirse a esa gira. Los grupos e individuos de la TIRN que trabajaban en pro del comercio justo unieron sus fuerzas con Iglesias y con organizaciones a favor de los derechos de los inmigrantes que habían estado activas durante la campaña por los permisos de conducir mediante la creación de comités locales. Cuatro autobuses terminaron por atravesar el Estado de Tennessee, trazando dos rutas diferentes hacia Washington y parando en muchas comunidades distintas a lo largo de su camino.

En Knoxville, mi ciudad, el evento de la parada durante la gira fue asombroso. Más de doscientas personas se reunieron en los escalones de la catedral del Sagrado Corazón para esperar a los viajeros de la libertad. Cuando dos grandes autobuses de línea llegaron a la iglesia, bajó de ellos una masa abigarrada de inmigrantes y sus acompañantes, agotados. Movían la cabeza y sonreían frente a nuestro recibimiento, pero estaban obviamente ocupados haciendo algo y le pidieron a los numerosos asistentes que volvieran a la iglesia y les esperaran allí. Querían realizar una entrada adecuada. Hicimos lo que nos pidieron y, justo cuando nos habíamos sentado en los bancos de la iglesia, oímos una agitación tras nosotros. En un instante toda la asamblea estaba levantada, excitada ante la vista de

la animosa procesión que entraba en el edificio y comenzaba a recorrer el pasillo de la catedral.

Al frente de la columna caminaba un inmigrante latino de piel oscura. En su mano y por encima de su cabeza se alzaba una antorcha encendida, cuya base recordaba la antorcha cónica que levanta la estatua de la libertad. La escasa luz del santuario de la iglesia arrojaba una luz brillante sobre la cara del portador de la antorcha. Sonreía, con una sonrisa franca, como el resto de la columna multirracial que caminaba inmediatamente detrás de él con una bandera estadounidense extendida entre ellos a la altura del pecho. Una larga procesión de viajeros por la libertad, alegres, seguía a estos guías y pronto nos sobrepasó, avanzando a través del pasillo hacia el altar situado en la parte delantera del santuario, al mismo tiempo que la doble columna y la catedral llena de gente cantaba y se decían los unos a los otros: «¡Sí se puede! ¡Sí se puede! ¡Sí se puede!»,<sup>7</sup> una y otra vez, y no querían parar; no hasta muchos minutos después de que el grupo de viajeros se pusiera frente a nosotros, radiantes, en formación cansada, pero gloriosa.

Entre los participantes jubilosos de aquella tarde se encontraban varias personas que habían participado en los viajes de la TIRN a México en los años anteriores, al lado de otros que habían trabajado en la campaña por los permisos de conducir y de personas que yo nunca había visto antes. Para algunos como yo, que habían sido participantes y observadores de las dos corrientes de legalidad cosmopolita en ciernes aquí descritas, fue un momento realmente culminante ver cómo se unían ambas. Por encima de los aplausos y las voces de celebración, podía ver en los ojos de muchos otros que sentían lo mismo que yo.<sup>8</sup>

Tal vez los sentimientos de esperanza e inspiración que nos invadían a muchos aquella noche sugieren que observemos más de cerca la caravana por la libertad. A pesar de toda su brevedad y superficialidad, a pesar de todas las dificultades que no se pueden transcribir, de todos los sentidos en que fue insuficiente, de todas las contradicciones cuyas complejidades no fue capaz de entender, creo que la caravana por la libertad de los trabajadores inmigrantes fue una señal real y esperanzadora de una legalidad cosmopolita naciente. En su evocación inestable, multicolor y simultánea de lo nacional y lo global, pudiera estar señalándonos posibles soluciones a algunos de los problemas que he intentado describir anteriormente. Un par de semanas más tarde de aquella noche en la catedral, recibí el siguiente correo electrónico, enviado a través de un servidor de listas de correos que une a juristas y a otras personas interesadas en la defensa de los derechos de los trabajadores inmigrantes con bajos salarios:

Estoy de vuelta en el estado de Washington después de haber participado en la Caravana por la Libertad por la defensa de los trabajadores inmigrantes, exhausto y enardecido al mismo tiempo, y quiero compartir contigo parte de esta experiencia.

---

7. «¡Sí se puede!» fue el canto característico del floreciente sindicato de trabajadores del campo en California, liderados por César Chávez en los años sesenta. Desde entonces se ha convertido en una expresión ampliamente compartida, usada por los grupos en apoyo de los derechos de los inmigrantes y otros grupos a favor de la justicia social, defensores de los latinos y de otras clases.

8. Fotografías y una breve descripción de la parada en Knoxville pueden verse en la página de Internet de la *Immigrant Workers Freedom Ride Coalition*. Véase [www.iwfr.org/knoxville.asp](http://www.iwfr.org/knoxville.asp)

En el autobús de Seattle nos encontrábamos 50 personas increíbles de 22 países distintos. Cantamos en indonesio y aprendimos a decir «¡Sí se puede!» en nueve idiomas. Nos manifestamos con trabajadores empaquetadores de carne en Washington, Iowa y Nebraska, con trabajadores de Idaho, con los trabajadores de limpieza de Ohio y Washington, y con miembros de muchas comunidades de inmigrantes. Tuvi- mos una cena memorable en Columbus con miembros de una gran comunidad so- mali que vive allí. Lloramos escuchando las historias sorprendentes de las luchas y de la valentía de las personas que iban en nuestro autobús. Compartimos algunos momentos tensos cuando cruzamos por un puesto de control del servicio de inmi- gración que nos habían dicho que se iba a colocar en cierto lugar, y nos animamos mutuamente cuando los que iban en el autobús hablaban de sus propias vidas y las relacionaban con las luchas de los inmigrantes de cada uno de los países que viven en este país. Por primera vez en mi vida de adulto, me sentí cómodo llevando una bandera de los Estados Unidos a las manifestaciones, porque nuestro autobús era un verdadero reflejo del rostro de este país y de nuestros principios más sagrados.<sup>9</sup>

Personas de todas las naciones que aspiran a ser parte de algo como es el cosmopolitismo de los oprimidos afrontaran los retos por determinar qué personas pueden reflejar mejor el rostro de su país y qué principios deberían considerarse más sagrados, y acerca de cómo esos rostros y esos principios se relacionan con un mundo más grande. Espero que los dos estudios de caso aquí presentados nos aporten algún fundamento para la reflexión sobre las posibilidades y los desafíos que algunos de nosotros tenemos ante sí en los Estados Unidos y en el Norte Global. Sin duda, tenemos que enfrentar esos problemas de manera urgente y seria.

## Referencias bibliográficas

- ÁLVAREZ, José (1997), «Critical Theory and the North American Free Trade Agreement's Chapter Eleven». *University of Miami Inter-American Law Review* 28: 303-312.
- ANSLEY, Fran (1992), «North American Free Trade Agreement: The Public Debate». *Georgia Journal of International and Comparative Law* 22: 329-468.
- (1993), «Standing Rusty and Rolling Empty: Law, Poverty and America's Eroding Industrial Base». *Georgetown Law Journal* 81: 1757-1896.
- (1995), «The Gulf of Mexico, the Academy, and Me». *Soundings* 78: 68-104.
- (1998), «Rethinking Law in Globalizing Labor Markets». *University of Pennsylvania Journal of Labor and Employment Law* 1: 369-427.
- (2001), «Inclusive Boundaries and Other (Im)possible Paths toward Community Development in a Global World». *University of Pennsylvania Law Review* 150: 353-417.
- y Susan WILLIAMS (1999), «Southern Women and Southern Borders on the Move: Tennessee Workers Explore the New International Division of Labor». En *Neither Separate Nor Equal: Women, Race and Class in the US South*, editado por Barbara Ellen Smith. Philadelphia: Temple University Press.
- APONTE, Robert y Marcelo SILES (1994), «Latinos in the Heartland: The Browning of the Midwest». Research Report No. 5, Julian Samora Research Institute, Michigan State University, East Lansing, MI ([www.j.sri.msu.edu/RandS/research/irr/rr05abs.html](http://www.j.sri.msu.edu/RandS/research/irr/rr05abs.html)).
- BRECHER, Jeremy, Tim COSTELLO y Brendan SMITH (2002), *Globalization from Below: The Power of Solidarity*. Cambridge, MA: South End Press.

---

9. Correo electrónico al autor, fechado el 6 de octubre, de Rebecca Smith, enviado a través del *Immigrant Employment Rights listserv* del *Nacional Employment Law Project*.

- BUCHANAN, Patrick (1991), *America Asleep: The Free Trade Syndrome and the Global Economic Challenge: A New Conservative Foreign Economic Policy for America*. Washington, DC: US Industrial Council Educational Foundation.
- (2002), *The Death of the West: How Dying Populations and Immigrant Invasions Imperil Our Country and Civilization*. Nueva York: St. Martin's Press.
- CAVANAGH, John, Sarah ANDERSON y Karen HANSEN-KUHN (2001), «Crossborder Organizing Around Alternatives to Free Trade: Lessons from the NAFTA/FTAA Experience». En *Global Citizen Action*, editado por Michael Edwards y John Gaventa. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- CROSBORDER NETWORK FOR JUSTICE AND SOLIDARITY (CBN) (2002), «About» and «History» ([www.crossbordernetwork.org/about.html](http://www.crossbordernetwork.org/about.html)).
- DISNEY, Kristi (2003), «Building a Movement on Both Sides of the Border». En *The Global Activists' Manual: Local Ways to Change the World*, editado por Michael Probosch y Laura Raymond. Boston: South End Press.
- EDWARDS, Michael y John GAVENTA (eds.) (2001), *Global Citizen Action*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- ELY, Jacob (2000), «LION Immigration Policy: Local Labor/Community Alliance Participates in the Change in AFL-CIO Immigration Policy» ([www.laborcenter.berkeley.edu/inmigrantworker/lionsactions.shtml](http://www.laborcenter.berkeley.edu/inmigrantworker/lionsactions.shtml)).
- FEDERATION FOR AMERICAN IMMIGRATION REFORM (FAIR) (2002), «FAIR's Work against Licenses for Illegal Aliens» ([www.fairus.org/Research/Research.cfm](http://www.fairus.org/Research/Research.cfm)).
- FINK, Leon (2003), *The Maya of Morganton: Work and Community in the Nuevo New South*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press.
- GAVENTA, John (1999), «Crossing the Great Divide: Building Links between NGO and Community Based Organizations in North and South». En *International Perspectives on Voluntary Action: Reshaping the Third Sector*, editado por David Lewis. Londres: Earthcan Publications.
- GORDON, Jennifer (1995), «We Make the Road by Walking: Immigrant Workers, the Workplace Project, and the Struggle for Social Change». *Harvard Civil-Rights Civil-Liberties Law Review* 30: 407-450.
- GREENHOUSE, Steven (2003a), «Riding across America for Immigrant Workers». *New York Times*, 17 de septiembre.
- (2003b), «Immigrant Workers Share a Bus and Hopes». *New York Times*, 28 de septiembre.
- (2003c), «Immigrants Rally in City Seeking Rights». *New York Times*, 5 de octubre.
- GUZMAN, Betsy (2001), «The Hispanic Population: Census 2000 Brief». Washington, DC: US Census Bureau ([www.census.gov/prod/2001pubs/](http://www.census.gov/prod/2001pubs/)).
- HANSEN-KUHN, Karen (2001), «Opposition to Free Trade is Internationalist, Not Isolationist». Washington, DC: Development GAP ([www.art-us.org/docs/isolationists/](http://www.art-us.org/docs/isolationists/)).
- HATHAWAY, Dale (2000), *Allies across the Border: Mexico's "Authentic Labor Front" and Global Solidarity*. Cambridge, MA: South End Press.
- HERNÁNDEZ, Juan (2001), «Immigrants Want to Obey the Law». Carta al editor, *The Tennessean*, 19 de junio.
- KLEIN, Naomi (2000), *No Logo*. Nueva York: Picador.
- LOWELL, B. Lindsay y Roberto SURO (2002), *How Many Undocumented: The Numbers behind the US-Mexico Migration Talks*. Washington, DC: Pew Hispanic Center.
- LYND, Staughton (1982), *The Fight against Shutdowns: Youngstown's Steel Mill Closings*. San Pedro: Singlejack Books.
- (1987), «The Genesis of the Idea of a Community Right to Industrial Property in Youngstown and Pittsburgh, 1977-1987». *Journal of American History* 74: 926-958.
- MENDOZA, Marcela (2002), *Latino Immigrant Women in Memphis*. Memphis: University of Memphis Center for Research on Women.
- , David H. CISCEL y Barbara FILEN SMITH (2001), *Latino Immigrants in Memphis, Tennessee: Their Local Economic Impact*. Memphis: University of Memphis Center for Research on Women.



- NATIONAL IMMIGRATION LAW CENTER (NILC) (2002), «Immigrant Driver's License Proposals and Campaigns: Surprising Progress Since 9/11». *Immigrants' Rights Update*, web edition, 14 de mayo ([www.nilc.org/immspbs/](http://www.nilc.org/immspbs/)).
- (2004), «2004 State Driver's License Proposals» ([www.nilc.org/immspbs/DLs/state\\_DL\\_proposals/](http://www.nilc.org/immspbs/DLs/state_DL_proposals/)).
- NISSEN, Bruce (ed.) (2002), *Unions in a Globalized Environment: Changing Borders, Organizational Boundaries, and Social Roles*. Armonk, Nueva York: M. E. Sharpe.
- OJEDA, Martha (1999), «Coalition for Justice in the Maquiladoras: An Interview with Martha Ojeda». Albany, CA: Information Services Latin America ([www.isla.igc.org/Features/Border/mex2.html](http://www.isla.igc.org/Features/Border/mex2.html)).
- PEROT, H. Ross (con Pat Choate) (1993), *Save Your Job, Save Our Country: Why ALCAN Must Be Stopped - Now!* Westport, CT: Hyperion Press.
- PROBOSCH, Michael y Laura RAYMOND (eds.) (2003), *The Global Activists' Manual: Local Ways to Change the World*. Boston: South End Press.
- RANNEY, David (2003), *Global Decisions, Local Collisions: Urban Life in the New' World Order*. Filadelfia: Temple University Press.
- RUPERT, Mark (1995), «(Re)Politicizing the Global Economy: Liberal Common Sense and Ideological Struggle in the US ALCAN Debate». *Review of international Political Economy* 2: 658-692.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. Londres: Butterworths.
- SEMIEN, John (2001), «Driver's License Stampede: Stress Runs High at Testing Stations». *Commercial Appeal*, 18 de junio.
- SMITH, Barbara Filen (2001), *The New Latino South: An Introduction*. Memphis: Center for Research on Women.
- SMITH, Rebecca y Amy SUGJMORI (2003), «Low Pay, High Risk: State Models for Advancing Immigrant Workers' Rights». Nueva York: National Employment Law ([www.nelp.org/iwp/reform/state/low\\_pay\\_high\\_risk.cfm](http://www.nelp.org/iwp/reform/state/low_pay_high_risk.cfm)).
- STAMMERS, Neil (1999), «Social Movements and the Social Construction of Human Rights». *Human Rights Quarterly* 21: 980-1008.
- TIRN (1993), «From the Mountains to the Maquiladoras» (vídeo). Knoxville: TIRN.
- WENBAUM, Eve (2004), *To Move a Mountain: Fighting the Global Economy in Appalachia*. Nueva York: The New Press.
- WHITAKER, Monica (2001a), «Immigrants Jan License Lines: Delays Spur Complaints to Workers, Lawmakers». *The Tennessean*, 17 de mayo.
- (2001b), «Lines Thinning at Stations for Driver's License Testing: Effort Continues to Repeal Law Easing Process of Immigrants». *The Tennessean*, 11 de julio.
- WILLIAMS, Susan (2002), «The Power of Voice: The Tennessee Industrial Renewal Network». En *Teaching for Change: Popular Education and the Labor Movement*, editado por Linda Deip, Miranda Outman-Kramer, Susan J. Schurman y Kent Wong. Los Angeles: UCLA Center for Labor Research and Education.

**Parte segunda**  
**Los movimientos sociales  
transnacionales y la reconstrucción  
de los derechos humanos**

## Capítulo VIII

# Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada

Balakrishnan Rajagopal<sup>1</sup>

### 8.1. Introducción

Las luchas populares tienen una relación ambivalente con el derecho. Por un lado, tienden a ver el derecho como una fuerza al servicio del *statu quo* y de la dominación, que debe ser, o bien confrontado como parte de una lucha política más amplia, o bien ignorado en gran medida por ser irrelevante. Por otro lado, esas luchas difícilmente pueden eludir el derecho, puesto que les proporciona un espacio para la resistencia. De hecho, se tiene cada vez más la percepción de que el derecho es un espacio de enfrentamiento entre diferentes actores, como son los movimientos sociales y los Estados, y que una teoría del derecho o de la decisión judicial que ignore este hecho es inadecuada. Existen varias razones por las cuales lo anterior se verifica en las condiciones actuales de la globalización. Primero, el derecho opera en múltiples niveles o escalas dentro la globalización, es decir, simultáneamente en los niveles internacional, nacional y local. Es esa simultaneidad la que brinda una mejor oportunidad a los movimientos sociales de emplear el derecho como instrumento de oposición, al poder utilizar los medios jurídicos que proporciona una escala de actuación contra otra (Klug 2000; Santos 2000). En segundo lugar, las fuerzas que combaten los movimientos sociales en sus luchas contrahegemónicas son a menudo producto de una combinación de élites locales y globales, lo que a su vez define un espacio para una política de la resistencia que no es puramente local ni global (Klug 2000: 50-51; véase también Esteva y Prakash 1998). Ése es el caso concretamente de los conflictos ocasiona-

---

1. Le agradezco a Prashant Bushan el haberme facilitado el acceso a los documentos jurídicos, entre los cuales estaban los presentados ante la Corte Suprema como abogado en relación con la disputa de Narmada. Gran parte de este artículo se hizo durante mi estancia en permiso sabático como investigador visitante en el *Centre for Law and Governance*, Jawaharlal Nehru University, Delhi, y en el Madras Institute for Development Studies, en Chennai, durante la primavera de 2004. Le doy las gracias a ambas instituciones por su ayuda. Agradezco a los editores de este volumen, Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, y a Sally Engle Merry y Upendra Baxi, los útiles comentarios que realizaron a un borrador previo de este artículo. La responsabilidad por todos los errores es mía.

dos por el desarrollo (Khagram, Riker y Sikkink 2002) y en especial de los producidos por las grandes presas (World Comisión on Dams 2000). En tercer lugar, existe una gran cantidad de hibridismo en el derecho, y no sólo a causa de la *lex mercatoria* actual (Dezalay y Garth 1997), sino también debido a fenómenos como la globalización judicial (Slaughter 2000), el constitucionalismo mundial (Ackerman 1997) y los programas para un imperio de la ley global (Carothers 1998). En cuarto lugar, existe un progresivo crecimiento vertical y horizontal de las normas jurídicas internacionales en áreas tales como los derechos humanos, los derechos de los pueblos indígenas, el desarrollo sostenible y el medioambiente, y también una proliferación de espacios políticos y judiciales internacionales en los cuales pueden contestarse las decisiones nacionales. Ello crea a su vez oportunidades políticas para presentar reivindicaciones que obtengan su fuerza de los cambios jurídicos internacionales y del derecho comparado.

A pesar de este esperanzador pluralismo de oportunidades normativas que permitirían desarrollar una tarea de oposición, los resultados finales de la utilización del derecho por los movimientos sociales son muy inciertos en términos de su impacto en el derecho y en los propios movimientos sociales. Dicho de otra forma, la existencia de un espacio normativo más plural y una mayor capacidad de presentar oposición no parece ofrecer ninguna garantía de éxito para los movimientos sociales que escogen usar el derecho como parte de su movilización política, ni tampoco empuja el derecho en una dirección que sea más útil a los fines del movimiento. Los resultados de la dialéctica entre el derecho y los movimientos sociales parecen depender de un número de líneas argumentativas que son tanto internas como externas al derecho, y también de los contextos concretos locales y nacionales. Se necesita mostrar este tipo de transformaciones y examinarlas para poder apreciar adecuadamente el papel del derecho en la globalización contrahegemónica.

Es más, no es muy claro cómo se evaluaría el éxito de los resultados del uso del derecho y de los tribunales en las luchas de los movimientos sociales. Hay un gran debate sobre este problema en el derecho y en las ciencias sociales. Los académicos del derecho tienden a celebrar la actividad heroica desempeñada por jueces y abogados, especialmente en los «momentos constitucionales», es decir, cuando existen conflictos fundamentales en la sociedad acerca de cuáles deben ser los términos de la vida política y social. Esta tendencia, que sin duda se encuentra más pronunciada en los sistemas jurídicos de *common law*,\* se inclina por reducir la evolución histórica del derecho a intervenciones episódicas de jueces carismáticos, divorciadas del contexto social en el que actúan los jueces (Strauss 1996). Para las ciencias sociales, es difícil saber cómo evaluar la función que desempeña el derecho de los tribunales en los movimientos populares. ¿Puede cambiar un solo juez el resultado de un conflicto y si es así, deberíamos centrarnos en los cambios en la política

---

\* El autor utiliza aquí el término *common law* en un sentido laxo, para referirse a los sistemas jurídicos cuya base es el derecho anglosajón. Aunque la tendencia a la convergencia entre *common law* y derecho de tradición romanística es un tema que se discute desde hace decenios por los académicos del derecho comparado, lo cierto es que la cultura jurídica en torno a la actividad del juez como creador del derecho sigue siendo distinta. Es a ese poder del juez como creador de normas al que se refiere Rajagopal aquí. Para un sentido más reducido del término *common law*, véase la nota del traductor en p. 309. [N. del T.]

pública o en la conducta privada? ¿El énfasis debería situarse en los cambios en los procesos de decisión y si la respuesta es afirmativa, en qué nivel? ¿O deberíamos concentrarnos en algo más fundamental, en los cambios en los valores sociales y éticos que están debatiéndose? En el fondo de este debate se atisba la pregunta de hasta qué punto el derecho está separado de lo social y de lo cultural.

En este capítulo, ofrezco un análisis de la utilización del derecho en la lucha del valle del Narmada, especialmente la que hizo de éste uno de los movimientos sociales más destacados de la India en los últimos años, el Narmada Bachao Andolan (NBA; en español, «Salvad el Narmada»), y dirijo específicamente mi atención hacia la actividad de la Corte Suprema de la India. El NBA nació como reacción frente al plan del Gobierno de la India de construir un gran número de presas a lo largo del río Narmada. Al inicio, el NBA protestó por la forma de compensación y restablecimiento de los medios de subsistencia que se proporcionaba a las familias desplazadas, pero luego pasó a oponerse a las presas en sí mismas por considerarlas destructivas. Aunque el NBA no es el único movimiento social integrado por personas desplazadas en el valle del Narmada, es simplemente el más sobresaliente y tal vez el más grande. No obstante, cuando es pertinente me ocupo de la lucha en su conjunto. El énfasis en este capítulo se coloca en el papel desempeñado por el derecho y por la Corte Suprema de la India en la lucha desplegada por el NBA en distintos niveles. Ello es, por varias razones, particularmente útil para comprender cuál es el valor del derecho ante los tribunales en la globalización contrahegemónica.

En primer lugar, la resistencia en el valle del Narmada es bien conocida por su carácter transnacional, debido a la composición del grupo de los actores participantes y también a los términos en los cuales se condujo la resistencia en el valle. El movimiento de resistencia se constituyó, además de por los desplazados del valle —en su mayor parte campesinos, mujeres, tribus y ONG locales—, por ONG occidentales, movimientos sociales transnacionales y otros actores extranjeros, entre los que estaban individuos de la diáspora india preocupados por los aspectos medioambientales y sociales de los proyectos de las presas. Entre los protagonistas de la historia de las presas estaban las empresas multinacionales occidentales que estaban construyendo las presas, el Banco Mundial, las empresas locales indias, varios Estados occidentales, los Gobiernos federal y estatales indios, una pluralidad de analistas y consultores extranjeros y locales, y sectores de la diáspora india. Los actores eran, por lo tanto, una combinación de sujetos locales, nacionales y globales. La resistencia no se estructuró simplemente en términos de la Constitución de la India y de sus leyes locales, sino también a través del derecho internacional y de la política pública global.

En segundo lugar, en Narmada el marco normativo institucional para los proyectos de las presas actuaba en varios niveles o escalas, como el global (instituciones globales, normas globales para la inversión extranjera) y el nacional (normas constitucionales, leyes nacionales y mecanismos administrativos), sin dejar de lado el nivel local (derecho penal local, normas tribales, normas consuetudinarias y normas de propiedad informales). En cualquier momento dado, el NBA estaba usando normas e instituciones pertenecientes a múltiples niveles.

En tercer lugar, la Corte Suprema de la India tuvo una actuación trascendental dentro de la lucha política del NBA, ya que al inicio permitió que el movimiento se opusiera a la altura creciente de una de las presas en el río Narmada, como parte de

una serie de victorias que el NBA consiguió globalmente a comienzos de los años noventa, para luego golpearlo con fuerza en el año 2000 al permitir que la altura de una de las presas se incrementara y la construcción continuase respetando ciertas condiciones. Por ello, comprender la participación de la Corte Suprema de la India en la lucha desplegada por el NBA puede ofrecer valiosas lecciones para entender la relación entre el derecho, la resistencia y los tribunales en el contexto de la globalización.

En cuarto lugar, la lucha en el valle del Narmada puede también ofrecer algunas lecciones que invitan a la prudencia con relación a la dificultad de juzgar el papel que desempeñan el derecho y los tribunales en la globalización contrahegemónica. Ello se debe parcialmente al vasto lapso de tiempo durante el cual se desarrolló la resistencia, que se extendió al menos a lo largo de un periodo de más de dos décadas, y a la interacción episódica entre el derecho y las acciones del NBA. También es producto de la dificultad para decidir en qué punto preciso se debe juzgar si el derecho ha actuado de un modo hegemónico o contrahegemónico. Pensaría que ello obliga a dar una perspectiva histórica mucho más larga a los vínculos entre el derecho y la globalización.

A la luz de estos problemas, presento en este capítulo algunas respuestas a varias preguntas. Entre ellas estarían: ¿a qué niveles del derecho (internacional, nacional, local) recurrió el NBA y dónde y cuándo fue capaz de tener un impacto en el terreno jurídico? En sentido contrario: ¿cómo configuró el derecho las estrategias y los fines del NBA? ¿Recurrir al derecho produjo un resultado hegemónico o contrahegemónico? (Santos 2002; véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito). El resto de este capítulo se divide en cinco partes. En la primera parte, analizo la relación entre el derecho, la globalización hegemónica y la globalización contrahegemónica, e intento identificar algunas cuestiones teóricas esenciales que son relevantes para la lucha del NBA. En la segunda parte, discuto la evolución de la lucha del NBA y proporciono el trasfondo del litigio ante la Corte Suprema de la India. En la tercera, analizo la sentencia de la Corte Suprema de la India y critico lo que llamo las líneas argumentativas dominantes, que revelan los límites del derecho en la globalización contrahegemónica y, más generalmente, los límites del uso del derecho en las luchas de los movimientos sociales. En la cuarta sección, discuto tres modos posibles de valorar la relación entre la lucha del NBA y el derecho, y encuentro que, aunque la relación entre la lucha del NBA y el derecho fue más positiva en el nivel internacional, fue mucho más antagónica en los niveles local y nacional. En la quinta parte, extraigo las conclusiones generales correspondientes acerca del papel del derecho en la globalización contrahegemónica a la luz de la experiencia del NBA.

## **8.2. El derecho, los movimientos sociales y la globalización contrahegemónica: algunas cuestiones teóricas**

Cuando se piensa acerca de la relación entre el derecho y los movimientos sociales en el contexto de la globalización contrahegemónica, existen varias cuestiones teóricas que son relevantes para la lucha del NBA. La primera sería que la distinción entre las esferas internacional y nacional, que es tan esencial para la autoconstitución del derecho y que fija sus líneas divisorias disciplinarias alrededor

de la doctrina de la soberanía, tiene poco sentido cuando consideramos qué es lo que hacen los movimientos sociales. Los movimientos sociales se han organizado progresivamente para participar en luchas políticas en múltiples niveles, que van de lo local a lo global (Khagram *et al.* 2002), puesto que el derecho estructura también las relaciones sociales en múltiples niveles. Es por ello que los movimientos sociales utilizan las normas y las instituciones de múltiples niveles para estructurar sus reivindicaciones y desplegar su acción (Rajagopal 2003*b*). Por otro lado, la soberanía estatal y el poder que proporciona a los grupos que están a cargo del Estado continúan determinando de manera destacada los resultados de las luchas sociales. En concreto, los resultados del uso del derecho por los movimientos sociales dependen del grado en el que éstos puedan estructurar sus reivindicaciones y desplegar sus acciones evitando el enfrentamiento directo con la soberanía estatal y con su fundamento ideológico, que sería el nacionalismo desarrollista (Nandy 1992; Rajagopal 2003*a*). Los movimientos sociales no pueden eludir este enfrentamiento si recurren al derecho, porque el derecho de los tribunales comparte la ideología del nacionalismo desarrollista. La tensión entre la capacidad creciente de los movimientos sociales para operar en niveles múltiples más allá de las fronteras del Estado y la importancia actual de la soberanía estatal nos conduce hacia una crítica de las bases ideológicas de la soberanía estatal.

En segundo lugar, la distinción entre el derecho y la política, o entre los campos de las decisiones judiciales y administrativas, continúa influenciando si, cómo y en qué grado los movimientos sociales usarán el derecho en sus luchas y hasta qué punto el derecho puede ser emancipatorio. La descripción que el derecho y la decisión judicial hacen de sí mismos como apolíticos proporciona una coartada ideológica para perseguir fines privados y egoístas, que en muchas ocasiones se recubren bajo el manto del interés público (véase Kennedy 1998). Ello opera de dos maneras. Primero, actúa sustrayendo ciertos hechos al dominio de las políticas públicas y, por lo tanto, a la presión de los movimientos sociales, con el argumento de que es el «derecho» quien los regula. Un ejemplo sería la manera en que el artículo 262 de la Constitución de la India hace que las decisiones judiciales en torno a las disputas interestatales por el agua se sometan a la jurisdicción exclusiva de tribunales especializados. En ese proceso se intenta excluir la participación pública y privada en la solución de las disputas sobre el agua e incluso se quiere evitar que las decisiones judiciales de esos tribunales del agua se puedan revisar por los tribunales superiores. Convertir las disputas sobre el agua en un dominio exclusivo para la negociación entre estados federados y en un espacio de decisiones judiciales cuyos destinatarios son exclusivamente esos estados suprime la política popular del proceso. También proporciona pocos incentivos para que los movimientos sociales intenten influenciar el conjunto de normas que se aplica a las disputas sobre el agua, puesto que no tienen derecho a hacerlo. Una segunda forma en la cual la distinción entre derecho y política funciona para determinar si el derecho será emancipatorio o no, es trazando una línea clara entre decisión judicial y decisión administrativa. Cuando los tribunales abordan los problemas específicos que plantean las cuestiones acerca de la distribución de los recursos, como son la mayoría de las cuestiones involucradas en los proyectos de desarrollo, frecuentemente asumen la posición de que su función institucional les impide decidir sobre esos temas. Ello puede deberse a una combinación de

factores, entre los que estarían: los límites institucionales entre los tribunales y el poder ejecutivo; la falta del saber experto necesario que permitiría que los jueces decidieran sobre cuestiones complejas relativas a las políticas públicas; una preocupación acerca de si las órdenes judiciales se cumplirán por el poder ejecutivo; la necesidad de sujetar los procesos de decisión relativos a la distribución de recursos a la responsabilidad democrática ante la sociedad; y la propia imagen que se construyen los mismos tribunales acerca de qué significa decidir como jueces (Rosenberg 1991). Sin embargo, la consecuencia de estas restricciones es que los movimientos sociales están muchas veces imposibilitados para usar exitosamente el derecho ante los tribunales a la hora de oponerse a los procesos administrativos o a las políticas públicas que no actúan respetando el interés público.

En tercer lugar, existen importantes tensiones entre la lógica interna del derecho, su lenguaje, su método y sus fuentes de legitimidad, por un lado, y la lógica de las luchas de los movimientos sociales, por otro (Rajagopal 2003a). El lenguaje del derecho es especializado, medido y, en los países poscoloniales, en muchas ocasiones se presenta como un lenguaje occidental. El lenguaje de los movimientos sociales se orienta explícitamente hacia la acción comunicativa y es, por lo tanto, popular y local. Estos lenguajes no es extraño que colisionen, produciendo momentos de incompatibilidad que no pueden resolverse fácilmente. Los movimientos sociales usan métodos de enfrentamiento entre los que se incluyen los medios de comunicación, por ejemplo. Una vez que los movimientos sociales judicializan sus luchas al acudir a los tribunales, se generan problemas cuando intentan «hablar» públicamente de las cuestiones que el tribunal considera *sub judice*. Los tribunales pueden encontrar ofensivo, e incluso considerar un delito de desacato, que los movimientos sociales no acepten la decisión final del recurso a la vía judicial, y que no abandonen sus estrategias de agitación y, en lugar de ello, consideren el recurso a los tribunales como parte de esas estrategias. Esta tensión entre la lógica del derecho y la lógica de los movimientos sociales es relevante para el uso del derecho que hace el NBA, como discutiré a continuación.

La fuente de la legitimidad del derecho es también diferente de la que emplean los movimientos sociales. El derecho depende tradicionalmente de la soberanía y por extensión, de la expresión funcional y normativa de la misma en las Constituciones y en las instituciones democráticas formales. En la época posterior a la Segunda Guerra Mundial, el Estado y, por tanto, también el derecho, han dependido para su legitimidad de la idea de desarrollo, que sería una visión moral fundamental que tiene por propósito la transformación de las sociedades tradicionales en otras más modernas para alcanzar niveles de vida superiores (Nady 1992). Los movimientos sociales se hallan con frecuencia en tensión con estas fuentes de legitimidad. Pueden oponerse a la Constitución misma por ser un instrumento inadecuado moral y políticamente, como cuando intentan cambiar las doctrinas y las estructuras constitucionales reconocidas tal y como se enuncian por los jueces y la élite jurídica (Siegel 2002). Estos actos interpretativos efectuados por las personas ordinarias, aunque carezcan de autoridad y puedan ser ilegales inclusive, son numerosos y constituyen una parte fundamental de los sistemas jurídicos de la mayoría de los países, si consideramos esos sistemas en su totalidad. Este argumento no es novedoso, sino que ha sido una divisa del trabajo académico sobre derecho y sociedad (Fernandes y Varley 1998; Santos 2002) y también so-



bre derecho constitucional (Baxi 1987, 2003; Shivji 1995; Siegel 2002). Los movimientos sociales pueden considerar que las instituciones democráticas formales les han fallado y, por consiguiente, rechazar el significado mismo de democracia (Mamdani, Mkandawire y Wamba-dia-Wamba 1993). Los movimientos sociales, se oponen también a la ideología del desarrollo que pretende promover el Estado, cuando estiman que esa ideología viola sus derechos. De hecho, como veremos, ése fue el caso del NBA. Por ello, la lógica del derecho y la lógica de los movimientos sociales presentan ciertas tensiones básicas que influyen en los resultados del uso del derecho por los movimientos sociales.

En cuarto lugar, necesita comprenderse mejor la actuación de los jueces en las campañas de los movimientos sociales que tienen dimensiones transnacionales, como la del NBA. Actualmente, el marco teórico dominante para comprender las redes de movimientos sociales transnacionales y su impacto doméstico en la creación y cumplimiento de las normas es producto del campo de la teoría de las relaciones internacionales (RI) (Keck y Sikkink 1998; Risse, Ropp y Sikkink 1999). Ese marco explica de manera muy útil cómo los movimientos domésticos y transnacionales se unen para presionar desde «arriba» y desde «abajo» a las instituciones políticas y a los agentes económicos, y para obligar a los Estados a que cumplan con los estándares de derechos humanos. Las ONG domésticas, los movimientos sociales y los grupos de oposición nacionales se alían con miembros de redes transnacionales compuestas por ONG, Iglesias, etc., y convencen a actores externos poderosos, como las organizaciones internacionales, las instituciones extranjeras de donantes y otros Estados, para que presionen a los Estados nacionales e intenten que éstos modifiquen su comportamiento violador de normas (Risse 2000: 189). Aunque los modelos acerca de cómo esta dinámica entre movimientos sociales domésticos y transnacionales tiene un impacto en el cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos son útiles (Risse *et al.* 1999), esos modelos no prestan suficiente atención al impacto del derecho nacional en esa dinámica, especialmente al que tienen los jueces nacionales, y permanecen enfocados excesivamente en el derecho internacional. Los jueces nacionales están arraigados en sus culturas jurídicas y tienen tradiciones claras, a través de las cuales incorporan las normas internacionales dentro del derecho doméstico, que pueden impedir la dinámica de cambio que conciben los teóricos de las RI. Por ejemplo, un país como Sudáfrica, cuya Constitución explícitamente les exige a sus jueces que interpreten las leyes domésticas a la luz del derecho internacional aplicable, probablemente se ajustará más fácilmente al tipo de vínculos entre movimientos sociales transnacionales y locales que plantea la teoría de las RI. Por otro lado, en países como los Estados Unidos, cuyos tribunales, como es bien sabido, no prestan ni desean prestar atención por lo general al derecho internacional cuando interpretan el derecho nacional, o en la India, donde los tribunales son impredecibles en sus interpretaciones del derecho internacional a la luz del derecho nacional, puede que sea más difícil para los movimientos sociales nacionales vincularse con redes transnacionales con el propósito de hacer cumplir los derechos humanos.

Los jueces nacionales pueden intervenir en la dinámica de los movimientos sociales y reestructurar las cuestiones que plantean, cambiar la distribución de los recursos esenciales disponibles para los movimientos sociales (como el capital moral) y, generalmente, despolitizar los movimientos sociales domésticos, lo que a

su vez debilita su vínculo con las redes de movimientos sociales transnacionales. Y los jueces nacionales pueden también hacer lo que acabamos de describir aun dictando sentencias claramente progresistas en las que se recurre en su fundamentación a discursos contrahegemónicos como el de los derechos humanos. La teoría de las RI no presta suficiente atención a estas cuestiones. Como se hará evidente durante nuestro estudio de la actuación de la Corte Suprema de la India en la lucha del NBA, los vínculos entre los movimientos sociales locales y transnacionales no pueden por sí mismos explicar por qué los movimientos fracasan o tienen éxito. Después de todo, en el caso de la lucha del valle del Narmada continuó existiendo una vigorosa dinámica entre los movimientos sociales locales y transnacionales que presionaron desde arriba y desde abajo a los distintos Gobiernos y, sin embargo, no tuvo éxito en conseguir que se respetasen los derechos humanos y las normas medioambientales, parcialmente debido a la intervención de la Corte Suprema de la India y a su marco jurídico. Las leyes y las instituciones domésticas son relevantes, y las normas constitucionales, las de papel y las vigentes en la sociedad, también importan a la hora de determinar cuándo tendrá éxito localmente la globalización contrahegemónica.

### 8.3. La evolución de la lucha en el valle de Narmada

En esta sección, relataré la evolución de la lucha en el valle del Narmada desde 1979 hasta hoy, y las formas en las cuales la lucha en Narmada usaron el derecho en múltiples niveles, desde el local al internacional. No es mi intención proporcionar aquí una descripción fáctica exhaustiva de la lucha, sino sólo presentar sus líneas principales y aquellos hechos específicos que son relevantes para el papel del derecho en esa lucha.<sup>2</sup>

#### 8.3.1. *Trasfondo*

El río Narmada es el quinto río más largo de la India y era uno de los últimos ríos importantes que todavía no habían sido represados. El deseo de construir presas a lo largo de todo el río Narmada, un río que fluye hacia el Oeste desde el centro de la India y que atraviesa las fronteras de tres estados —Madhya Pradesh, Maharashtra y Gujarat—, había existido al menos desde los años cuarenta. El propósito era retener las aguas del río para suministrar agua potable, riego y energía. Pero pronto surgieron disputas entre los estados de Madhya Pradesh, Maharashtra y Gujarat sobre el reparto de los costes y beneficios del proyecto. Para solucionar las diferencias entre estos estados ribereños, el Gobierno federal de la India constituyó el *Narmada Water Disputes Tribunal* («el Tribunal»; un tribunal superior para resolver disputas sobre cuestiones relativas al agua) en 1969 de conformidad con la Ley

---

2. Existen varios libros completos y capítulos en libros que contienen resultados de investigaciones sobre la lucha del valle del Narmada. Véanse, por ejemplo, Fisher (1995), Sangvai (2000), Jayal (2001) y Khagram (2002). Véase también Rajagopal (2003a: 122-127).

de Disputas Interestatales sobre el Agua, aprobada por la India en 1956. Las deliberaciones del Tribunal se detuvieron cuando Rajasthan y Madhya Pradesh llevaron el caso ante la Corte Suprema de la India en 1972, con lo cual la Corte se vio involucrada en una relación larga y difícil con los proyectos del valle del río Narmada que dura hasta hoy en día (Jayal 2001: 155). Después de conseguir un acuerdo político entre los diferentes estados sobre la disponibilidad y distribución del agua, la altura de la presa y el nivel del canal desde la presa, los estados retiraron sus peticiones ante la Corte Suprema. A continuación, en 1974, el Tribunal retomó su trabajo y emitió su laudo final en 1978, que entró en vigor en diciembre de 1979.

### 8.3.2. *La lucha dentro y fuera del derecho: 1979-1994*

Entre 1979 y 1994 pueden distinguirse tres etapas de la evolución de la lucha en el valle del Narmada, cada una de ellas con una influencia importante en el derecho. La primera etapa se dio entre 1979 y 1988, cuando la cuestión primordial era el contenido del paquete de medidas para el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia de aquellas personas que estaban siendo desplazadas. La segunda etapa, de 1988 a 1991, contempló un estancamiento y un endurecimiento de las posiciones entre los defensores y los opositores, un énfasis creciente en las cuestiones medioambientales y en la acción de masas, y una mayor represión del Estado, a la par que un mayor enfrentamiento con éste. Durante estas dos etapas, las fuerzas a favor de los proyectos de presas y también la resistencia contra ellos actuaban en múltiples niveles, de lo local a lo global; no obstante, los tribunales domésticos tuvieron una relevancia menor en la lucha durante esta etapa. Durante la tercera etapa, entre 1991 y 1994, la lucha en el valle del Narmada se hizo simultáneamente menos internacional, en la medida en que el Banco Mundial detuvo la financiación del proyecto en 1993, y también más judicial, debido a la participación de la Corte Suprema de la India. Las normas legales internacionales y locales, al igual que las instituciones internacionales y locales, entre las cuales estaban los tribunales, tuvieron una influencia significativa en determinar la dirección y al ritmo de la lucha en el valle, pero los grados de influencia varían a lo largo de las tres etapas.

Los proyectos de las presas se encontraban ya regulados por una multiplicidad de leyes locales que determinaban los límites externos acerca de qué reivindicaciones podían presentarse en relación con la lucha contra las presas. El derecho nacional aplicable se componía de una variedad de leyes, entre las cuales estaban la *Indian Forest Act* (ley de bosques) de 1927, la *Forest Conservation Act* (ley para la conservación de los bosques) de 1980, la *Land Acquisition Act* (ley para la adquisición de tierras) de 1894, la *Transfer of Property Act* (ley para la transmisión forzosa de la propiedad) de 1882 y las disposiciones constitucionales indias aplicables a los derechos de propiedad y las específicas relativas al derecho de los pueblos tribales a su territorio. También se veían potencialmente afectados por el derecho de propiedad del suelo, de conformidad con las doctrinas del derecho privado y el derecho religioso. Pero ninguna de estas leyes proporcionaba derechos a la tierra a los habitantes tribales de los bosques, que carecían de títulos formales de propiedad. Incluso a los propietarios de tierras se les concedían úni-

camente indemnizaciones pecuniarias en caso de adquisición de su propiedad, según lo establecido en la *Land Acquisition Act*. De hecho, tal vez sea por estas razones que la India nunca tuvo (y todavía sigue sin tener) una política nacional sobre el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia. Es a la luz de todo ello que se debe contemplar el laudo del Tribunal en 1979, que marcó un hito al ofrecer tierras a cambio de tierras expropiadas como forma de compensación, pero que fue defectuoso, esencialmente porque dejaba a los pueblos tribales y a otros afectados fuera de su ámbito de aplicación.

Además de las leyes sobre el suelo y el laudo del Tribunal, la lucha contra las presas se encontraba también regulada por otras leyes estatales, como las leyes penales, que permitieron la represión estatal. Esas normas incluían la sección 144 del Código de Procedimiento Penal de la India (que impone un toque de queda e impide las reuniones de más de cuatro personas) y la *Official Secrets Act* (ley de secretos oficiales). En aplicación de estas leyes, se imponían fuertes restricciones a los derechos de las personas afectadas por las presas, no sólo para *presentar* ciertas reivindicaciones de sus derechos, sino también para *usar* ciertos métodos de defensa de los mismos. Sus derechos a la tierra no fueron reconocidos; no podían conseguir información acerca de los proyectos; no podían reunirse para protestar u organizar demostraciones pacíficas sin invitar a la violencia del Estado. Por todo ello, la oportunidad política para la lucha contra las presas estaba severamente limitada.

Desde su concepción, los proyectos de las presas tuvieron un marcado carácter transnacional. El Banco Mundial envió su primera misión a Gujarat a finales de 1979 y ayudó a conseguir 10 millones de dólares del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) para la planificación básica de los proyectos (Khagram 2002: 210). La participación del Banco Mundial ayudó de tres formas a que los proyectos se hicieran más transnacionales.<sup>3</sup> Primero, funcionó como un sello de aprobación que atrajo a otros actores extranjeros a los proyectos. Segundo, la participación del Banco abrió la puerta para que el espacio político se hiciera también más transnacional, y aparecieron ONG transnacionales que recurrieron a las normas jurídicas internacionales relativas a los derechos humanos y al medioambiente para obligar a que el Banco Mundial y el país prestatario respondieran ante la sociedad. En tercer lugar, las propias políticas internas del Banco, conocidas como declaraciones del Manual de Operaciones, proporcionaron un conjunto de estándares de derecho internacional blando para juzgar el desempeño de los proyectos sobre el terreno en asuntos como el reasentamiento involuntario.<sup>4</sup>

La resistencia popular a los proyectos de Narmada comenzó apenas una semana después de que el Tribunal hubiese hecho público su laudo en 1979 (Khagram 2002: 209), aunque en algunas partes de Madhya Pradesh la agitación había comenzado a aparecer en una fecha tan temprana como 1978 (Jayal 2001: 162). En lo que fue tal vez el primer encuentro entre la resistencia popular y los tribuna-

---

3. Tomo este marco de Fisher (1995: 19).

4. Véase la Declaración del Manual Operacional (DMO) 2.33, de febrero de 1980, sobre reasentamiento involuntario (desde entonces derogada por la DMO 4.30 de junio de 1990); DMO 2.34 de 1982, sobre tribus en los proyectos del BM; y la DMO 2.36 de 1984 sobre directrices medioambientales.

les, un grupo de tribus se dirigieron a la Corte Suprema de Gujarat a principios de 1984 con la ayuda de Arch-Vahini, una ONG local, para exigir el cumplimiento de las promesas hechas por el Gobierno relativas al reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia (Patel 1995: 183). Se obligó al Gobierno a alcanzar un acuerdo. En las negociaciones entre el Gobierno de Gujarat y el Banco Mundial acerca del acuerdo de préstamo, que se firmó en 1985, las discrepancias más importantes surgieron en torno a los derechos de los pueblos tribales, que carecían de derechos de propiedad formal a su territorio. Después de esperar inútilmente una nueva política del Gobierno de Gujarat sobre esta cuestión, y tras el conocimiento público del documento de préstamo que se había firmado con el Banco Mundial, Arch-Vahini y otras ONG se dirigieron a la Corte Suprema en 1985 por primera vez. Aunque el Gobierno de Gujarat declaró durante el proceso que los poseedores ilegales no tenían ningún derecho (Khagram 2002: 214), la Corte concedió una medida provisional que ordenaba detener el desplazamiento (Patel 1995: 187). En una acción independiente, otro grupo, el Narmada Dharangrasta Samiti, había presentado demandas ante los tribunales locales oponiéndose a la adquisición de tierras en Maharashtra, pero sin éxito (Sangvai 2000: 154). A pesar de esta breve intervención de los tribunales en la lucha contra el desplazamiento, siguieron siendo marginales en el conflicto. Las medidas provisionales no afectaban en sí a la construcción de las presas, y los tribunales nunca se ocuparon de la cuestión de qué derechos tenía en los supuestos poseedores ilegales según el derecho indio (Patel 1995: 188). Como resultado, la construcción de las presas continuó, aun cuando Arch-Vahini y otros grupos consiguieron en 1987 obtener del Gobierno de Gujarat la aprobación de una política progresista sobre el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia, con la que se aseguraba un mínimo de cinco acres\* en los intercambios por tierras expropiadas y se extendía el alcance de esas medidas para que cobijara a los poseedores ilegales. Sin embargo, esa política pública se incumplió constantemente. Por ejemplo, hasta 1988, el énfasis de la movilización nacional seguía poniéndose en gran medida en obtener mejores condiciones de reasentamiento y restablecimiento de los medios de subsistencia para las personas desplazadas del valle; el acceso a los tribunales fue una parte destacada, aunque no particularmente significativa, de esta movilización.

Internacionalmente, los grupos que trabajaban por el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia tuvieron mayor éxito. Una alianza entre Arch-Vahini y Oxfam UK inspiró la creación de una campaña transnacional que se concentraba en la actuación del Banco Mundial en el proyecto (Khagram 2002). El Banco Mundial también tuvo que enfrentar la presión de varias ONG como Survival International, que acusó a la India de violar los derechos de los pueblos tribales, protegidos en el Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de la cual el país es parte, como consecuencia de la construcción de las presas. En 1986, las ONG solicitaron al Comité de Expertos de la OIT que investigaran posibles violaciones al Convenio 107 en relación con los derechos de los pueblos indígenas. Ello motivó la censura del Comité de Expertos al

---

\* Un acre equivale a 0,4047 ha, es decir, a 4.047 m<sup>2</sup>. [N. del T.]

Banco Mundial al Gobierno de India, que reconoció su obligación de respetar el Convenio. Aunque el Banco Mundial presionó al Gobierno de Gujarat para que mejorara el paquete de compensaciones que ofrecía a las personas desplazadas, al final se firmó el acuerdo de préstamo con el Gobierno en 1985. En otras palabras, la lucha en el valle del Narmada había tenido un impacto relativamente limitado en las normas jurídicas y las instituciones internacionales relativas al reasentamiento y en el Banco Mundial. La política nacional sobre reasentamiento en Gujarat cambió formalmente como consecuencia de la lucha, pero su cumplimiento real siguió siendo muy pobre.

En la cuestión medioambiental, se vieron importantes conflictos entre la lucha del valle del Narmada y el derecho. A finales de 1980, se constituyó una nueva coalición medioambiental transnacional, que utilizó las oportunidades políticas que proporcionaban las propias directrices del Banco Mundial en 1984 y también por las normas incipientes del derecho internacional medioambiental para la lucha en el valle. En el corazón de esta coalición se hallaba un movimiento social nacional, el NBA. El NBA se formó en 1989 como un movimiento social compuesto por las comunidades afectadas, ONG domésticas e individuos provenientes de toda la India, aunque sus miembros principales eran las organizaciones Narmada Dharangrast Samiti de Maharashtra, Narmada Ghati Navnirman Samiti de Madhya Pradesh y Narmada Ghati Sangras Samiti de Gujarat (Jayal 2001: 163).

Una exitosa campaña internacional conducida por el NBA, con la participación de ONG provenientes de varios países de Europa, Norteamérica y Japón, obligó a que en 1991 el Banco Mundial encargase una auditoría independiente —algo sin precedentes en la historia del Banco— de los proyectos de las presas. Durante la auditoría se determinó que el propio Banco Mundial no había respetado sus propias directrices (Morse y Berger 1992). Mientras tanto, se intensificó la agitación local en el valle y aumentaron los enfrentamientos con el Estado a medida que éste emprendía medidas cada vez más agresivas frente a los éxitos del movimiento del valle del Narmada. La construcción de la presa de Sardar Sarovar había continuado como si no existiera ningún tipo de medida provisional contra la misma. El estado de Gujarat, en concreto, comenzó a considerar la construcción de las presas como un elemento de la ideología de nacionalismo cultural, y calificó a todos los opositores a las mismas como «enemigos de Gujarat» (Jayal 2001: 164). En 1989, políticos de Gujarat de diferentes líneas políticas y partidos tildaron a los críticos de las presas de agentes antinacionalistas que defendían intereses extranjeros y adoptaron una resolución en la Asamblea del Estado en apoyo del proyecto. Los defensores de las presas lanzaron una inteligente campaña en los medios de comunicación, liderada por Sardar Sarovar Nigam Limited.<sup>5</sup> Mientras tanto, el NBA había intensificado la resistencia de masas a través de la acción directa en el valle. El objeto de la lucha había cambiado en esta etapa y ahora se exigía una reevaluación completa de todo el proyecto y no solamente mejores condiciones de reasentamiento y para el restablecimiento de los medios de subsistencia. De esta forma, el propósito de la lucha en el valle cambió, y de un énfasis

---

5. La Sardar Sarovar Nigam Limited se creó en abril de 1988 en Gujarat como una sociedad mercantil autónoma para el desarrollo del proyecto de la presa de Sardar Sarovar.

en el reasentamiento se pasó a un cuestionamiento total del proyecto en su totalidad recurriendo al enfrentamiento y la acción de masas de 1988 a 1991.

Entre 1991 y 1994, la lucha del valle del Narmada se hizo más internacional y también se judicializó más. El equipo de auditoría independiente, nombrado por el Banco Mundial, concluyó en su informe de junio de 1992 que el proyecto era «defectuoso» y que el Banco Mundial debería «retirarse» del proyecto. Además de mencionar la hostilidad en el valle y la oposición local al proyecto, el informe declaraba también que «el progreso será imposible excepto como resultado de prácticas inaceptables» (Morse y Berger 1992: 356). Como resultado, el Banco Mundial pensó en una fórmula que permitiera salvar la cara al Gobierno de la India, por la cual el Gobierno de la India anunciaría que solicitaba al Banco Mundial cancelar los 170 millones de dólares no desembolsados del préstamo de 450 millones de dólares y que acabaría él mismo este proyecto.<sup>6</sup> Así se anunció en marzo de 1993.

A pesar de estos éxitos internacionales, la situación en el valle era más bien gris, y el NBA y sus aliados, desesperados, recurrieron a los tribunales. El resultado fue una cadena de acciones legales. Ya en 1990 se comenzó a desalojar a los pueblos en Maharashtra que debían quedar sumergidos. Se demandó judicialmente la inundación y el desplazamiento ante el Tribunal Supremo de Bombay en 1990, y éste prohibió al Gobierno realizar más desalojos forzosos que, en un caso anterior,<sup>7</sup> había declarado inconstitucionales elocuentemente. A pesar de ello, la construcción de las presas continuó a buen ritmo, mientras proseguían los desalojos forzosos y las protestas. En 1991, el doctor B.D. Sharma, Comisionado para las Tribus y Castas Reconocidas (Commissioner of Schedules Castes and Tribes), como autoridad reconocida legalmente en la India, presentó ante el Tribunal Supremo una apelación en un caso relativo a los derechos tribales. En su decisión,<sup>8</sup> la Corte impuso algunas reglas acerca del reasentamiento, como la norma que obligaba a completarlo al menos seis meses antes de las inundaciones (Sangvia 2000: 154), y ordenó a los Gobiernos de los tres estados a que aseguraran que el restablecimiento de los medios de subsistencia fuera consistente con el artículo 21 (derecho a la vida) de la Constitución. Sin embargo, la Corte declaró también que deseaba que el trabajo en la presa fuera expedito, aunque nadie había solicitado que se pronunciara sobre la viabilidad de la presa (Jayal 2001: 185). Para el movimiento en el valle, sería una advertencia sobre los acontecimientos que habrían de ocurrir posteriormente, ya que en ese momento la Corte se inclinó ya por una de las partes en el debate más fundamental acerca de la viabilidad del proyecto, cuestión que podía leerse en el programa del movimiento desde 1988. Entre 1992 y 1993 se presentaron también varias acciones legales ante tribunales locales y la Corte Suprema de Bombay en Maharashtra contra los desalojos forzosos, la deforestación y las atrocidades de la policía, pero estos casos no prosperaron en absoluto, puesto que los tribunales, o bien evitaban pronunciarse en los casos que provenían del valle, o bien temían hablar debido a la posibilidad de enfrentar-

---

6. Algunos piensan que el gobierno indio terminó simplemente desviando fondos del Banco Mundial asignados a otros préstamos sectoriales para la India hacia el proyecto de la presa de Narmada (Udall 1995: 220).

7. Véase *Olga Tellis v. Bombay Municipal Corporation*, AIR 1986 SC 180.

8. *B.D. Sharma v. Union of India*, 1992 Supp c) SCC 93.

se a las fuerzas detrás del proyecto de desarrollo más grande de la India (Sangvai 2000: 155).

Mientras tanto, en el valle continuaba creciendo el enfrentamiento directo no violento. Una nueva *satyagraha* (lucha no violenta) en Manibeli, iniciada por el NBA durante el monzón de 1993, obligó al Gobierno federal a anunciar que habría una revisión del proyecto. El Gobierno nombró un grupo de auditoría compuesto por cinco expertos para que se evaluara el proyecto, aunque carecía del poder de revisar su viabilidad. A pesar de que este resultado era favorable en cierta medida para el NBA, la represión por las fuerzas de policía estatales continuó en las aldeas de Maharashtra y Gujarat. En 1991, una demanda judicial presentada por Lok Adhikar, un grupo defensor de los derechos de los desplazados, ante la Corte de Apelación de Gujarat dio lugar a una sentencia en abril de 1993 (Sangvai 2000: 155). La Corte de Apelación declaró que era ilegal la inundación de las primeras seis aldeas sin que se hubiera producido el reasentamiento y, en febrero de 1994, sentenció que no podrían realizarse más obras en las presas que causarían nuevas inundaciones. A pesar de ello, el Gobierno de Gujarat y la Sardar Sarovar Nigam Limited (SSNL) continuó con la construcción de las presas y, en febrero de 1994, cerraron las compuertas de desagüe, con lo que el nivel de las aguas se elevó y se produjo una inundación permanente (Sangvai 2000: 155). La lucha en el valle se precipitó como resultado de ello hacia una situación desesperada y el NBA decidió acudir a la Corte Suprema en busca de socorro.

### 8.3.3. *¿La lucha mediante el derecho?: 1994-2000*

El NBA presentó una solicitud ante la Corte Suprema en mayo de 1994 en la que se oponía al proyecto de Sardar Sarovar con diversos fundamentos legales, y exigía una revisión general del proyecto, además de solicitar una orden judicial que detuviera todas las construcciones y el desplazamiento hasta que se hubiera efectuado esa revisión. La petición se admitió por el tribunal como una forma de litigio de interés público.<sup>9</sup> Los jueces de ese tribunal eran liberales y favorables a la defensa los derechos humanos.<sup>10</sup> La decisión de utilizar el tribunal se adoptó después de muchas deliberaciones y desacuerdos en el interior del NBA, puesto que muchos sentían que los tribunales eran elitistas y no tenían una disposición favorable hacia la lucha en el valle (Patkar 1995; Sangvai 2000: 152). Como declaró el abogado del NBA, al principio el NBA era remiso a aproximarse al tribunal, porque sentía que los tribunales eran «los protectores de los poderosos».<sup>11</sup> No obstante, el NBA tuvo que acudir a la Corte Suprema debido a la desesperada situación en el valle y a su incapacidad para obtener ayuda en los tribunales inferiores o a través de los meca-

---

9. Véase Baxi (1987) y Desai y Muralidhar (2000).

10. El tribunal que aceptó la petición estaba formado por el Presidente de Sala M.N. Venkatachalliah, el Honorable J.S. Verma y el Honorable S.P. Barucha. Al menos los dos primeros jueces tenían, en esa época, una reputación de ser favorables a los derechos humanos. La importancia de tener jueces amistosos en el tribunal se convertiría en algo más y más incuestionable en los años venideros.

11. Entrevista con Prashant Bhusan, abogado del NBA, Nueva Delhi, 17 de febrero de 2004.



nismos gubernamentales.<sup>12</sup> El agua seguía subiendo en el valle como resultado de la decisión de SSNL de cerrar las compuertas de desagüe de la presa en febrero de 1994, y los tribunales inferiores estaban siendo abiertamente desobedecidos por el Gobierno de Gujarat. Era un clásico ejemplo de la falta de cualquier solución jurídica frente a las violaciones del derecho y de los derechos humanos.

El primer acto importante de la Corte fue ordenar que se hiciera público el informe del panel de cinco expertos, concluido en julio de 1994. Ese informe se hizo público a finales de 1994 y confirmó las conclusiones de la auditoría independiente del Banco Mundial. Concluyó que la hidrología del río no se conocía y criticó la pobre ejecución del reasentamiento y del restablecimiento de los medios de subsistencia. La Corte Suprema también ordenó a los Gobiernos estatales y federal que presentaran informes ante el tribunal sobre todos los aspectos de la presa y que se discutieran todos los temas que se trataban en el informe del panel de cinco miembros en una reunión de la Narmada Control Authority (NCA; Autoridad de Control de Narmada) (Sangvai 2002: 70).

Mientras tanto, a comienzos de 1994, el primer ministro de Madhya Pradesh, el Sr. Digvijay Singh, había comenzado abiertamente a promover una campaña para reducir la altura de las presas de 138 metros a 132.<sup>13</sup> Con ello se pretendía salvar de la inundación a 30.000 personas y 6.500 ha de tierras en Madhya Pradesh (Jayal 2001: 188). A su vez, el conocimiento público del informe del panel de cinco miembros y la decisión del primer ministro de Madhya Pradesh incidieron en la reapertura de las disputas sobre el agua del Narmada que supuestamente habían sido resueltas mediante el laudo del tribunal en 1979. De hecho, en palabras del propio primer ministro ante la Asamblea del estado el 16 de diciembre de 1994: «La Corte Suprema ha reabierto virtualmente la cuestión en su totalidad y no nos encontramos en este momento vinculados al laudo del tribunal sobre Narmada. No se permitirá ninguna construcción adicional en la presa de Sardar Sarovar, si los desplazados no son reubicados al menos seis meses antes de la inundación».<sup>14</sup> Ello, junto con los dos informes negativos de la Asamblea del estado en 1994 sobre el proyecto de las presas (Jayal 2001: 190), hizo que asomara nuevamente su cabeza la dimensión interestatal de la disputa. A finales de 1994, las protestas en el valle continuaban, y las personas afectadas participaron en varias formas de acción política directa, como los *dharnas* y los ayunos indefinidos. A la luz de estos acontecimientos, y en vista de los procesos abiertos ante la Corte Suprema, la NCA decidió suspender la construcción de la presa en el lecho del río en diciembre de 1994. En mayo de 1995, la Corte Suprema confirmó esta decisión a través de una orden de paralización de cualquier construcción futura de la represa. La lucha del NBA en el valle parecía haber conseguido la victoria, pero sería una victoria fugaz.

Aunque la construcción de la presa en el lecho del río se había suspendido formalmente por la NCA y el Tribunal Supremo, en la realidad continuó en violación de estas órdenes. Para oponerse a ello, el NBA organizó una marcha masiva en Delhi a finales de 1995 que produjo la suspensión de las obras de construcción

---

12. *Ibidem*.

13. Había enviado una carta al primer ministro en marzo de 1994 (Sangvai 2000: 67).

14. Citado en Sangvai (2000: 68).

(Sangvai 2000: 70). La construcción de las presas continuó suspendida otros cuatro años, hasta 1999. Sin embargo, es probable que la lucha en el valle se hubiera hecho mucho más dependiente e interconectada con el derecho y la Corte. El impulso de la lucha se disolvió lentamente a lo largo de estos años y el NBA reconoció que se le había privado de su inventario tradicional para la acción política directa (Jayal 2001: 194).

En julio de 1996, el tribunal ordenó a los estados que resolvieran sus diferencias antes de presentarse ante él, puesto que el asunto se había vuelto nuevamente una disputa interestatal, especialmente entre Madhya Pradesh y Gujarat. A continuación, en verano de 1996 el primer ministro de la India convocó una reunión de los primeros ministros de Gujarat, Madhya Pradesh, Maharashtra y Rajasthan y en ella aparentemente se llegó a un acuerdo para elevar la presa a una altura de 132 metros y, después de una auditoría hidrológica, incrementar su altura hasta los 138 metros, como se había planeado desde el principio (Jayal 2001: 191; Sangvai 2000: 71). Este acuerdo se deshizo cuando se reveló que Madhya Pradesh y Rajasthan no lo habían realmente aceptado y que básicamente era una decisión política del primer ministro de la India (2001: 191-192). A comienzos de agosto de 1996, el NBA organizó en Delhi una marcha de protesta contra la decisión.

Entre tanto, la Corte Suprema se negó a levantar la orden de paralización contra la construcción de la presa en una audiencia en agosto de 1996 y expresó su preocupación sobre las violaciones de derechos humanos, especialmente con respecto al reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia.<sup>15</sup> Esta decisión se confirmó por la Corte en marzo de 1997 y de nuevo en una decisión final en abril de 1997, cuando decidió que se constituyera un tribunal de cinco miembros para decidir las cuestiones relativas a su jurisdicción. Esta última decisión fue producto del hecho de que el Gobierno federal y el Gobierno de Gujarat se habían opuesto insistentemente a la competencia de la Corte para reabrir la disputa sobre el Narmada, que argumentaban que se había solucionado de conformidad con la sección 11 de la *Inter-State Water Disputes Act* (ley para la solución de disputas acerca del agua), interpretada a la luz del artículo 262 de la Constitución. No se había cumplido la orden de la Corte de julio de 1996 dirigida a los estados y en la que se les conminaba a resolver sus diferencias antes de presentarse ante ella, de manera que el tribunal pudiera circunscribir su atención a las cuestiones derivadas de la constitucionalidad del reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia. La realidad de las diferencias políticas entre los estados sobre la distribución de los costes y beneficios entre ellos, al igual que la compleja interconexión de los costes y beneficios con el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia, hizo que la orden de la Corte fuera imposible de cumplir.

Durante 1996, la lucha en el valle comenzó también a transformarse. Al haberse detenido la construcción de las presas, el NBA comenzó a concentrarse en una reconstrucción positiva, más que en el enfrentamiento, y comenzó a

---

15. Durante el transcurso de la audiencia, el juez Verma dijo: «Tenemos que elevarnos por encima del derecho para proteger los derechos humanos» (citado en Sangvai 2000: 153).

dividirse entre una acción política nacional y otra mundial. En 1996, el NBA lideró el establecimiento de la *Nacional Alliance of Peoples' Movements* (NAPM), una organización de coordinación general de movimientos sociales y de sindicatos de toda la India con ideas parecidas, y también contribuyó al establecimiento de la *World Commission on Dams* (Comisión Mundial de Represas) en 1998. Pero aun si el NBA sumaba victoria tras victoria en el extranjero, la coalición comenzó a enfrentar problemas en su propia casa por razones sobre las cuales únicamente podemos especular.<sup>16</sup> Desde 1998, la Corte Suprema comenzó a prescindir de la necesidad de decidir acerca de la cuestión sobre su competencia en el caso; un asunto que había asignado a su Sala Constitucional en 1997 (Sangvai 2000: 72). También se ciñó por decisión propia a la cuestión del reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia, aunque previamente había pedido consejo a los estados y al Gobierno federal para poder prepararse y argumentar acerca de todos los aspectos relacionados con el proyecto. De esta forma, se desvanecía la esperanza del NBA de que la Corte ordenase una revisión completa de todo el proyecto y de que la Sala Constitucional estableciera un precedente legal importante para resolver las disputas en torno a grandes proyectos de desarrollo y los derechos de los pueblos. También se observaban niveles inferiores de participación y energía en la lucha después de que en mayo de 1995 la Corte Suprema hubiera paralizado la construcción de la presa en el valle (Jayal 2001: 193). Fue en este contexto que el Gobierno de Gujarat pretendió que se levantara la orden de paralización de las obras, para que la presa pudiera construirse por encima de la altura de 80,3 metros, en la que estaba detenida desde mayo de 1995. El Gobierno de Gujarat también estaba interesado en mandar una señal a los inversores internacionales de que la India estaba de nuevo abierta para hacer negocios, especialmente en sectores vitales como la energía, en los que se había producido una desinversión. Como el abogado de Gujarat defendió ante el tribunal en una audiencia en febrero de 1999, «esta Corte debería mandar una fuerte señal al mundo exterior y decirle que el trabajo en la presa continúa [...] sólo así llegará la ayuda extranjera [...] sólo entonces la gente se irá de sus pueblos» (citado en Sangvai 2002: 72). El *Bharatiya Janata Party* (BJP), un partido nacionalista indio, cuyos líderes habían sido fuertes partidarios del proyecto de las presas, obtuvo el poder en Gujarat y en la federación. En este clima, la Corte Suprema aprobó una orden provisional el 18 de febrero de 1999 permitiendo que la construcción de las presas continuara y se elevase otros cinco metros (Sangvai 2000: 700). Otra orden en el mismo sentido de 7 de mayo de 1999 permitió que la construcción de la presa superara en tres metros los 85 metros, y el Gobierno de Gujarat aprobó la creación de la *Grievance Redress Authority* (órgano para la solución de conflictos sobre las presas, un órgano de carácter interno que debía presentar informes a la Corte Suprema sobre el restablecimiento de los medios de subsistencia de los

---

16. La razón más plausible es que el juez presidente de sala, Venkatchalliah, y el juez Verma, que habían sido receptivos a la causa del NBA, se retiraron, y el nuevo tribunal se componía por el juez Anand y los jueces Barucha y Kirpal. Prashant Bushan, consejero del NBA, piensa que las cuestiones de competencia estaban «implícitamente decididas» antes de la sentencia del 2000 (entrevista con el autor).

desplazados en Gujarat (Sangvai 2000: 72-73). Los vientos políticos estaban comenzando a transformar el panorama jurídico y a ponerlo en contra de la lucha del valle. En junio de 1999, pudo verse un indicio claro de hacia dónde se dirigía la Corte Suprema en sus decisiones cuando amenazó con sancionar al NBA<sup>17</sup> —aunque finalmente no lo hizo— por desacato al tribunal, debido a que el NBA recurría a tácticas del activismo social y usaba los medios de comunicación y la acción política directa (como la *satyagraha*) (Sangvai 2000: 74).

Después de que concluyeran las audiencias, la orden final de la Corte Suprema se hizo pública el 18 de octubre de 2000, cayendo como un obús en medio del NBA.<sup>18</sup> En su decisión judicial,<sup>19</sup> la Corte: a) permitía continuar la construcción de la presa hasta los 90 metros —lo cual ya había permitido el *Relief and Rehabilitation Sub-Group* (órgano de la comisión para la ayuda a los desplazados y el restablecimiento de los medios de vida) de la NCA— y anunció que la prioridad era completar la construcción de las presas tan pronto como fuera posible; b) ordenó que la elevación futura de la altura de la presa fuera *pari passu* con el cumplimiento de las medidas de restablecimiento de los medios de subsistencia y medioambientales, tras la verificación y aprobación por cada cinco metros adicionales del *Relief and Rehabilitation Sub-Group*, ya mencionado, y del *Environmental Sub-Group* (órgano de la comisión encargado de la protección del medioambiente) de la NCA; y c) ordenó a los estados afectados cumplir las decisiones de la NCA, especialmente en lo relativo a la adquisición de tierras y al restablecimiento de los medios de subsistencia, y pidió al NCA que preparara un plan de acción en este sentido. La decisión de la Corte no dejaba dudas de que la autoridad final para adoptar decisiones estaba en el campo político y declaró que en el caso de que el *Review Committee* (comité de apelación) de la NCA no decidiera sobre alguna cuestión, éstas deberían referirse al primer ministro, cuya decisión sería final. Era claro que completar la construcción de la presa era más importante para la Corte que los costes sociales y medioambientales que ocasionaba. La Corte también alabó las virtudes de las grandes presas.

De esta forma, la decisión del NBA de aproximarse a la Corte Suprema se había vuelto contra ellos, como muchos habían temido dentro del NBA. Los críticos de la sentencia fueron muchos, en los medios de comunicación indios<sup>20</sup> y en otros lugares,<sup>21</sup> pero era claro que la lucha del valle se encontraba en un callejón sin salida y que para continuar se debían explorar necesariamente nuevas formas de acción política. Los pronunciamientos délficos de la Corte Suprema tienen casi un poder mítico en la India, y su sello de aprobación del proyecto, unido a su crítica al NBA, supusieron fuertes golpes a la legitimidad y al capital moral del NBA. Entre 1994 al 2000, se decidió desplegar la lucha en la Corte Suprema y, al final, esa decisión resultó tener un coste muy elevado.

---

17. Declaración de K.K. Venugopal, Corte Suprema de la India, 1999. Había sido nombrado por la Corte como *amicus curiae*.

18. *Narmada Bachea Andolan v. Union of India*, 10 SCC 664.

19. *Ibid.*, pp. 768-770.

20. Demasiado numerosos para ser listados aquí. Véase Rajagopal (2000).

21. Véase Jain (2001).

## 8.4. La política de la Corte Suprema y más allá de ella

### 8.4.1. *La sentencia sobre el Narmada y sus líneas argumentativas*

¿Por qué decidió la Corte Suprema como lo hizo en el año 2000? Responder a esta pregunta es importante para poder apreciar qué función, si es que tienen alguna, desempeñan los tribunales y el derecho en la globalización contrahegemónica, de la cual la lucha en el valle del Narmada es un ejemplo clásico. Nos ayudaría también a entender el importante papel desempeñado por las instituciones legales domésticas, especialmente por los tribunales, en las luchas globalizadas como la de Narmada. La decisión de la Corte podría atribuirse, a primera vista, al cambio en la composición del tribunal que decidió el caso. Esta es la explicación, que en opinión del abogado del NBA, permitiría entender la sentencia.<sup>22</sup> Tiene bastante sentido. De hecho, se reconoce claramente por los estudiosos del comportamiento de los jueces indios que, especialmente en el área del litigio de interés público, los resultados de los casos a menudo dependen de la ideología de los jueces individuales,<sup>23</sup> y ello a pesar de las notas informativas distribuidas dentro del cuerpo judicial sobre la importancia de considerar los tribunales como una institución única con una única voz, en vez de como una agrupación de jueces individuales.<sup>24</sup>

Sin embargo, cuando se observa de cerca la sentencia, aparece un conjunto de explicaciones totalmente diferente. Estas explicaciones indicarían, en mi opinión, que existen varias líneas argumentativas en el razonamiento jurídico que son responsables de las conclusiones a las que llega el tribunal. Estrictamente hablando, esas líneas argumentativas son externas al propio derecho, pero se encuentran tan arraigadas dentro del razonamiento jurídico y de la profesión judicial como para ser capaces de influenciar el propio proceso de reestructuración y percepción de los «hechos» de la disputa. En otras palabras, la Corte examinó los hechos de la disputa a través de lentes que se encontraban graduadas de tal manera que sólo podían aprobar una versión de los hechos. Ante todo, debe decirse que la Corte no estaba sólo decidiendo el «derecho» sobre la base de los «hechos» probados. De hecho, la valoración de los costes y beneficios del proyecto fue en sí una cuestión disputada por los Gobiernos y el NBA ante la Corte Suprema en el año 2000. Como tal, el papel de la Corte no era simplemente determinar el derecho sobre la base de los hechos probados, sino determinar qué versión de los hechos anulaba a las demás. El derecho era simplemente un espacio más en el cual el NBA luchaba por el reconocimiento social y la legitimación política del sufrimiento humano, y no era independiente ni anterior al establecimiento de los hechos sociales. Al reconocer una versión de los hechos presentada por los Gobiernos como la válida, la Corte Suprema deslegitimaba el sufrimiento humano hacia el cual el NBA intentaba llamar la atención.

---

22. Entrevista con Prashant Bushnan.

23. Véase Desai y Muralidhar (2000: 180).

24. Véase los comentarios de R.S. Pathak, J. (como se llamaba entonces) en *Bandhua Mukti v. Unión de India* (1984) 3 SCC 161.

Las técnicas mediante las cuales el tribunal realizó esta tarea se hacen evidentes cuando se examinan de cerca las líneas argumentativas dominantes de la sentencia. Una primera línea argumentativa podría denominarse *evolutiva*, en la cual la Corte suscribe una visión del progreso humano donde lo moderno es siempre epistemológicamente superior a lo tradicional. Como dice la Corte, «el desplazamiento de las tribus y de otras personas no produce en sí mismo violaciones de sus derechos fundamentales o de otros derechos [...] la asimilación gradual dentro de la mayoría de la población conduce a la mejora y el progreso» (pp. 702-703). Esta ideología evolutiva permite que la Corte racionalice el desplazamiento, aunque su posición sea tenue fácticamente. Casi 140 de un total de 193 pueblos que están destinados a ser inundados están compuestos por poblaciones mixtas residentes en las llanuras de Nimar, donde la economía está bien desarrollada. Para las personas de esta región, en la cual la resistencia a la presa ha sido feroz, es improbable que el desplazamiento traiga consigo «la mejora y el progreso». Aun para el caso del resto de las personas que pertenecen a tribus y que serán desplazadas, la idea de que su desplazamiento les supondrá una mejora de calidad de vida depende de una posición ideológica en la cual una economía basada en los bosques y en el aprovechamiento del río se considera atrasada frente a una economía supuestamente moderna. Es más, depende también del convencimiento de que las medidas de restablecimiento de los medios de subsistencia se pondrán en práctica realmente y de que habrá tierras disponibles. Eso era, cuando menos, muy dudoso, como reconocía la propia Corte en su providencia (p. 769).

Una segunda línea argumentativa de la sentencia podría llamarse *nacionalista*, en el sentido en el que se alababa la importancia de la presa para asegurar la frontera de la India con el Pakistán, y también para asegurar el desarrollo nacional a través de una mejor infraestructura, la seguridad de los alimentos y el suministro de electricidad, entre otras cosas. Al discutir los beneficios de la presa de Sardar Sarovar, la Corte dice «que aparte de proporcionar agua potable con facilidad, el suministro de agua también ayudará a controlar el avance del desierto de Thar. La densidad de población también aumentará en esa zona, lo que a su vez ayudará a proteger la frontera, hasta ahora porosa, con Pakistán» (p. 764). El discurso sobre la presa había señalado, a lo largo de los años, que la frontera entre Gujarat y Pakistán era porosa, parcialmente debido a la pobre densidad de población, y expresado la esperanza de que facilitar agua potable a las regiones secas de Kutch, Saurashtra y Gujarat del Norte mejoraría la propia seguridad de la India. De hecho, los discursos del nacionalismo de Gujarat y del nacionalismo indio tendían a superponerse bastante cuando llamaban la atención sobre las dimensiones de seguridad del proyecto de las presas. Es por ello que cualquier crítica al proyecto de las presas ha sido atacada por los elementos favorables a su construcción como contraria a los intereses del país y que todos los partidos políticos de Gujarat han organizado actos de violencia callejera contra los críticos de las presas durante todos estos años (Jayal 2001: 196; Sangvai 2000: 140-143). Los trabajadores que construyen las presas también han sido acusados de sedición por exigir mejores salarios (Jayal 2001: 195). Un marco nacionalista también suprime cualquier evaluación racional de los costes y beneficios a causa del fervor patriótico que acompaña inmediatamente el discurso del nacionalismo. Además, la Corte también habló del valor de los proyectos del valle del río para aumentar la autosuficiencia de la India en alimentos (pp. 764 y 766) y agua, cuyo suministro se ve como un deber esencial del Gobierno (p. 761). Una vez

que el proyecto comenzó a pensarse de esa forma, se convirtió en una pesada carga para el NBA, imposible de sobrellevar y de la que éste no podía liberarse.

Una tercera línea argumentativa de la sentencia podría denominarse *desarrollista*, en la medida en que destaca el valor de las presas en sí como instrumentos para el desarrollo, y presenta el argumento utilitarista general de que el bien público justificaría el sacrificio de algunos en beneficio de muchos. La Corte entiende también el desarrollo de una manera peculiar que hace que la construcción de presas sea casi obligatoria. Para comenzar, la Corte ensalza el valor de las presas por sí mismas, aunque no se le había pedido que se pronunciara sobre la viabilidad de éstas como instrumentos para el desarrollo. Ello supone evaluar sus costes y beneficios. De hecho, la caracterización que hace la Corte del NBA como una «organización contraria a las presas» (p. 695), en lugar de cómo una «organización de derechos humanos» o una «ONG medioambiental», le da sentido a la desaprobación de la Corte de cualquiera que sea crítico con las presas. Las presas, además de la «función vital» que tienen para «proporcionar riego, seguridad alimentaria, suministro de agua doméstica e industrial, energía hidroeléctrica y el control de las inundaciones» (p. 701), se ven por la Corte como obras que contribuyen positivamente a elevar los estándares de vida de las personas desplazadas y también a mejorar el medioambiente. De esta forma, la Corte declara que «un plan adecuadamente formulado [de reasentamiento y restablecimiento de los medios de subsistencia] mejoraría los estándares de vida de las personas desplazadas [...] No es justo que las tribus y las personas en aldeas subdesarrolladas continúen viviendo en condiciones indignas, sin gozar nunca de los frutos de la ciencia y la tecnología que permitan disfrutar de una mejor salud y tener una mejor calidad de vida» (p. 765), y que «la contribución al efecto invernadero de la energía hidroeléctrica es despreciable y por ello ésta última puede calificarse de ecológicamente amigable» (p. 768). Esas aseveraciones osadas, no apoyadas por hechos (Jain 2001), tuvieron una función ideológica que permitió que la Corte le diera una justificación al proyecto en su conjunto.

La Corte ve el sacrificio de algunos en interés de muchos como una parte inherente al argumento sobre el bienestar público que está detrás de la construcción de las presas, como cuando afirma que «el desplazamiento de estas personas indudablemente las desconectará de su pasado, cultura, costumbres y tradiciones, pero así ocurre cuando se hace necesario controlar un río en aras de un bien mayor» (p. 765). Este argumento, que nos recuerda a la jurisprudencia estadounidense del siglo XIX sobre los derechos de propiedad, cuando dominaban los argumentos utilitaristas y desarrollistas (Horowitz 1977), permite al tribunal proporcionar una justificación ideológica para el desplazamiento y, por lo tanto, para el proyecto. Además, la Corte comprende el desarrollo de una manera particular que hace que la construcción de presas sea obligatoria para conseguirlo. Por ejemplo, al tomarse el consumo per cápita de electricidad como uno de los indicadores de los estándares de vida (p. 767), las presas pasan a ser importantes para asegurar el consumo de energía, aunque la Corte ignore la tensión interna que ese enfoque crea con su propio compromiso hacia el medioambiente.

Una cuarta línea argumentativa es *estatalista*, y pone énfasis en la eficiencia y la equidad que debe exigírsele al sistema que es responsable de diseñar y ejecutar proyectos, y también de adoptar las medidas de mejora de los mismos. En otros términos, teniendo que decidir sobre las críticas sustantivas en las materias del

restablecimiento de los medios de subsistencia o el medioambiente, la Corte pone su fe en el establecimiento de órganos estatales y en el cumplimiento de los procedimientos, en lugar de en dar respuestas a los críticos. Por ejemplo, frente a la cuestión de si la licencia medioambiental del Ministerio de Medioambiente y Bosques en 1987 se concedió sin contar con los datos y la planificación adecuados, y en consecuencia era contraria a la ley, la mayoría del tribunal destaca en exceso el procedimiento a través del cual se llegó a la decisión y, dentro de ese procedimiento, el hecho de que finalmente fuera aprobada por el propio primer ministro. Como dice la Corte, «el cuidado del medioambiente es un proceso continuo y el sistema establecido asegura que se adoptarán los pasos necesarios para su mejora que contrarresten el efecto adverso, si es que tiene alguno, que pudiera ocasionar en el medioambiente la construcción de la presa» (p. 729). Ello puede contrastarse con la opinión del juez Barucha, quien firmó un voto particular en el que se afirma que la concesión de la licencia medioambiental se decidía «prácticamente con una ausencia total de datos [...] y era, por lo tanto, contraria a los términos de la política de la Unión India de aquel entonces en relación con la concesión de licencias medioambientales y, por lo tanto, no podía considerarse en ningún caso una licencia» (pp. 765, 776 y 781). Además, en relación al desplazamiento, la mayoría de la Corte dijo que «con el establecimiento del Subgrupo [para la Ayuda y el Restablecimiento de los Medios de Vida] y el establecimiento de autoridades receptoras de quejas en los estados de Gujarat, Maharashtra y Madhya Pradesh, hay un sistema en vigor que asegura satisfactoriamente el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia de los desplazados» (p. 745). Este razonamiento de la Corte pasa por alto el hecho de que los organismos estatales no tenían intención, a juzgar por su historial, de asegurar, ni el reasentamiento, ni el restablecimiento de los medios de subsistencia, ni la protección medioambiental tras la decisión de la Corte. La multiplicación de organismos administrativos estatales era, en opinión de la Corte, una respuesta sustantiva frente al fracaso a la hora de proteger el medioambiente y de asegurar el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia. Sin embargo, se rechazó la petición del NBA de establecer una agencia independiente que evaluara y controlara el proyecto.

Una quinta línea argumentativa de la sentencia podría denominarse *legalista/dominante*, en el sentido de que ve la disputa como algo que ya se ha solucionado por la ley y que la Corte Suprema tiene poco poder para cambiar. En este enfoque, el papel de la Corte es el de administrar justicia de acuerdo con la ley y, si la ley favorece claramente la continuación del trabajo en la presa, hay poco que pueda hacer el tribunal. Como cuando el tribunal declara que «la Corte no ha olvidado que su deber y papel como tribunal de derecho es dispensar justicia de acuerdo con la ley [...] No se dan ordenes que estén en conflicto con ninguna disposición legal» (p. 762). Ello podría contrastarse con las ideas expresadas previamente por la propia Corte, incluso en procedimientos anteriores dentro del mismo caso, donde se decía que cuando el derecho se encontrara en conflicto con los derechos fundamentales, la ley debía ceder. El derecho al que se refiere la Corte aquí, y contra el cual está supuestamente inerte, es de dos clases. Primero, el derecho que gobierna la resolución amistosa de las disputas interestatales por el agua, contenido en el artículo 262 de la Constitución y en la *Inter-state Water Disputes Act*, que prohíbe la intervención de la Corte Suprema en las disputas sobre el agua y no concede nin-



gún derecho de apelación. Aunque la Corte había reabierto la disputa del agua al admitir la petición de 1994 y mediante la suspensión del trabajo en la presa durante cuatro años, ahora su posición era que su único trabajo era asegurar que se cumpliera el laudo del Tribunal (pp. 768 y 769). Esta posición parecería provenir del deseo de la Corte de afirmar el predominio de la Constitución y el poder del Gobierno federal en el procedimiento para decidir las disputas interestatales sobre el agua. Ello era producto de su preocupación acerca de que el esquema constitucional federal para dirimir las disputas de agua entre estados estaba bloqueado debido a que el estado de Madhya Pradesh intentaba reabrir toda la disputa, amparándose parcialmente en la pelea del NBA por los derechos de las personas desplazadas. En varios lugares, la Corte observa que el laudo del Tribunal es obligatorio para los estados (pp. 696, 697 y 766). Aunque ello sea una preocupación legítima, el deber de la Corte, especialmente en un litigio de interés público en el que se alega la violación de derechos constitucionales, es primero salvaguardar los derechos si existen pruebas de su violación. La Corte no lo hizo.

Una segunda razón legalista que fundamenta la decisión de la Corte tiene que ver con la doctrina de la inacción procesal que, según la mayoría de la Corte, impedía que la posición del NBA prevaleciera en el caso. Según el razonamiento de la Corte, puesto que el NBA no recurrió al tribunal superior hasta 1994, es decir, más de siete años después de que la construcción de la presa hubiera comenzado en 1987 y después de que se hubiera obtenido la licencia medioambiental, el NBA era culpable de incuria procesal. Aparte del hecho de que la Corte Suprema rara vez se preocupa por las cuestiones procedimentales tradicionales en los litigios de interés público,<sup>25</sup> esta decisión de la Corte es también imprecisa fácticamente y de mala fe. Se recurrió a la Corte, como se ha observado anteriormente, por primera vez en 1991, y el NBA había acudido a un número de tribunales inferiores con bastante éxito a lo largo de los años anteriores, aunque después fuera imposible conseguir que se cumplieran las decisiones judiciales. El NBA se acercó a la Corte Suprema sólo tras intentar recurrir prácticamente a todas las autoridades gubernamentales y judiciales, y de fracasar en cada intento. Por lo tanto, la decisión de la Corte en este punto es difícil de comprender.

Una sexta línea argumentativa que recorre toda la sentencia podría denominarse *del valor de la decisión judicial*, y pretende apoyar su razonamiento en el papel institucional que tendría la Corte (en contraposición con la actividad del poder ejecutivo) y que sería decidir sólo acerca del derecho y no de la política. Como expresa la Corte: «La concepción y la decisión de emprender un proyecto deben considerarse decisiones políticas [...] los tribunales, en ejercicio de su competencia, no deben entrar en el campo de la decisión política. Decidir si se debe o no emprender un proyecto de infraestructura y qué tipo de proyectos deben acometerse y cómo deben ejecutarse es parte del proceso de decisión política, y los tribunales están pobremente preparados para decidir conforme a la ley sobre ese tipo de decisiones políticas» (pp. 761 y 762). Al decidir constreñirse a este esquema interpretativo, la Corte se creó el suficiente espacio de maniobra para evitar cuestiones jurídicas difíciles, como el conflicto entre los derechos de los individuos

---

25. La Corte Suprema India es famosa por las innovadoras reglas procedimentales en el dominio del litigio de interés público. Para un estudio general sobre el tema, véase Delai y Muralidhar (2000).

y los derechos del Estado, o el papel de la Corte en las disputas interestatales sobre el agua cuando están en juego importantes cuestiones constitucionales, aparte de los derechos de varios de los estados. La línea argumentativa del respeto a los límites de la decisión judicial también ayuda a enmascarar la concesión ideológica que realiza la Corte tras la fachada de la responsabilidad social democrática. Ello es doblemente irónico debido al historial bien establecido de la Corte en decidir sobre políticas públicas a través del litigio de interés público. De hecho, tal vez no haya ningún otro alto tribunal en el mundo, aparte del Tribunal Supremo de la India, que haya intervenido en tantos cambios en la política pública y en áreas que afectarían a la justicia penal, el medioambiente, los derechos humanos, los derechos de las mujeres y la responsabilidad social democrática pública. Sin embargo, cuando se trata de los proyectos para el desarrollo como las presas, la Corte descubre repentinamente las virtudes de la autorrestricción judicial.

La séptima línea argumentativa evidente en la sentencia podría denominarse de *cosmopolitismo selectivo*. A través de él, la Corte justifica su razonamiento apelando a un interés humano universal o a las fuentes universales del derecho, pero parece hacerlo de una manera altamente selectiva. El abogado del NBA le preguntó a la Corte si «el desplazamiento forzoso de las tribus y de otros campesinos marginados de su tierra y la privación de los otros recursos necesarios para sus medios de vida por un proyecto que no es de interés nacional o público es o no una violación de sus derechos fundamentales, conforme al artículo 91 de la Constitución de la India interpretado a la luz del Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo, que la India ha ratificado» (p. 697). El abogado del NBA defendía que el Convenio 107 de la OIT, interpretado conjuntamente con el artículo 21 de la Constitución, hacía que el desplazamiento fuera ilegal, puesto que no existía consentimiento libre y el proyecto no era de interés nacional o público debido a sus inaceptables costes sociales, económicos y medioambientales (pp. 696 y 692). La Corte rechaza este argumento asumiendo una interpretación restrictiva del Convenio 107 y concluye que la cláusula de excepción en el Convenio 107 permite el desplazamiento, porque los estados aseguraban la indemnización consistente en intercambio de tierra por tierra (p. 701). Ese razonamiento no tenía en cuenta dos factores. Primero, la compensación de tierra por tierra no estaba garantizada en la práctica, como la propia Corte reconocía. En segundo lugar, la propia OIT había escrito cartas de preocupación al Gobierno de la India acerca de la violación del Convenio 107. Lo que es más importante, la negativa positivista de la Corte a realizar una interpretación liberal del Convenio 107 contradice especialmente el historial de la Corte en general, donde puede observarse su interpretación de la relevancia del derecho internacional para el derecho doméstico.<sup>26</sup> Más adelante, la negativa de la Corte a reconocer la relevancia del «principio de precaución» para valorar el cumplimiento medioambiental muestra también un enfoque selectivo, y tampoco es consistente con el activismo reciente de la Corte en el derecho medioambien-

---

26. Véase, por ejemplo, *Vishaka v. State of Rajasthan* (1997) 6 SCC 247 (interpretando las disposiciones sobre acoso sexual de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres en el interior del derecho indio), y *Vellore Citizens' Welfare Forum v. Union of India* (1996) 5 SCC 647 (interpretando un principio preventivo en el derecho indio, apoyándose en un informe de la Comisión para el Derecho Internacional).

tal,<sup>27</sup> ni con el estado actual del derecho internacional medioambiental.<sup>28</sup> Pero mientras que la Corte se aparta ampliamente de las normas jurídicas internacionales actuales relativas al principio de precaución en la protección medioambiental, está dispuesta a alabar la importancia del agua como un derecho humano, aun si la posición de esa norma dentro del derecho internacional es, en el mejor de los casos, el de una norma de derecho blando.\* La Corte dice que «el agua es una necesidad básica para la supervivencia de los seres humanos y es parte del derecho a la vida y de los derechos humanos consagrados en el artículo 21 de la Constitución de la India» (p. 767) y cita una resolución de Naciones Unidas como base legal para esta conclusión, a la vez que justifica el proyecto de la presa por satisfacer esa necesidad. En un ejemplo notable de un uso hegemónico del discurso contrahegemónico, el estado de Gujarat también había defendido<sup>29</sup> su responsabilidad de garantizar el derecho humano al agua a la población y que la presa se necesitaba para este propósito, entre otros. La disponibilidad de la Corte para aceptar ese argumento y su notable esfuerzo a la hora de separar el derecho de la política desaparecen, por desgracia, cuando tiene que ocuparse de las cuestiones que parecerían favorecer al NBA.

#### 8.4.2. *Las penurias tras la sentencia: ¿hacia una política electoral?*

Desde la sentencia de la Corte en el año 2000, que recibió muchas críticas, y tras un intento de la Corte por silenciar a sus críticos (Venkatesan 2002), el NBA ha estado a la defensiva y ha examinado nuevas posibilidades políticas. No ha habido un reasentamiento o un restablecimiento de los medios de subsistencia adecuados, a pesar de las instrucciones de la Corte en el año 2000. Por lo tanto, las sentencias mencionadas no terminaron con la participación de la Corte<sup>30</sup> en el caso expuesto. El NBA presentó una nueva petición de revisión ante la Corte en el año 2002, que fue rechazada. El estado de Madhya Pradesh también presentó una petición a la Corte en el año 2004, demandando varios aspectos de la sentencia del año 2000. Por lo tanto, el papel del derecho en la lucha del valle del Narmada no ha terminado formalmente. Sin embargo, la altura de la presa se ha incrementado gradualmente y se ha dado ahora la aprobación para una altura de casi 110 metros, a pesar de la oposición del NBA y del Gobierno de Madhya Pradesh (Sharma 2004a). Para el Gobierno de Gujarat, la altura de la presa se ha convertido en uno de los parámetros claves de su propio éxito político. El NBA, habiendo agotado las otras opciones, ha decidido entrar en la política electoral (Sharma 2004b). La lucha en el valle ha tenido una larga relación con la política electoral (Jayal 2001; Sangvai 2000), pero hasta ahora el NBA nunca había participado activamente por sí mismo en política. Sean cuales sean las razones detrás de los nuevos vientos de cambio, es un factor que debe tomarse en cuenta en

---

27. Véase *Center for Environmental Law WWF-1 v. Union of India* (1999); y *Vellore Citizens' Welfare Forum v. Union of India* (1996) 5 SCC 647.

28. Véase *Gabcikovo-Nagymaros Project* (Hungría/Eslovaquia) (Méritos), ICJ Reports, sentencia de 27 de septiembre de 1997 (especialmente la opinión concurrente del juez C.G. Weeramantry).

\* Véase nota \*\* del traductor en p. 62.

29. Entrevista con Prashant Bushman.

30. *Ibidem*.

los procesos de globalización contrahegemónica cuando se valoran los límites del derecho y las instituciones que se ocupan de la participación política formal.

### **8.5. La valoración del papel del derecho en la lucha del valle de Narmada**

¿Qué conclusiones pueden extraerse del papel del derecho en la lucha del valle del Narmada? ¿Cuál ha sido el impacto de la lucha en el propio derecho? Las dificultades para responder estas preguntas son obvias. No sólo la lucha en el valle ha sido local e internacional al mismo tiempo, sino que se ha prolongado durante un largo periodo de tiempo. Por ello, es difícil realizar una valoración precisa acerca de cuáles han sido las relaciones entre el derecho y la lucha del valle del Narmada. Sin embargo, se podría comenzar por desmontar muchas de las presuposiciones comunes acerca de la relación entre el derecho y los movimientos sociales.

Primero, es claro que el derecho es muy relevante para la lucha de los movimientos sociales, tanto para establecer las estructuras de oportunidad política que tienen los movimientos en determinados momentos, como también para consagrar y legitimar las identidades y las estrategias que despliegan los movimientos. Esta conclusión debe compararse con la inclinación habitual en las ciencias sociales cuando estudian el derecho a considerarlo algo dado o descartable por ser irrelevante para las luchas sociales (Fernandes y Varley 1998). En la lucha en el valle del Narmada el derecho fue siempre muy relevante. La lucha en el valle se vio profundamente afectada por el derecho privado relativo a la adquisición de tierras, por los derechos constitucionales o por el derecho internacional de los derechos humanos. Las oportunidades políticas para la lucha se encontraban severamente restringidas por el derecho privado, por ejemplo, debido a los tipos de queja que el movimiento podía presentar legítimamente dentro del sistema. Mientras que el derecho privado y el derecho público relativo al medioambiente fueron más relevantes durante los años iniciales de la lucha, el derecho internacional se hizo más relevante después y el derecho constitucional fue esencial en los últimos años.

En segundo lugar, el significado de «derecho» ha cambiado irremediabilmente y pasado de significar un orden normativo en el interior de Estados territorialmente delimitados a señalar un orden normativo global. Por ello, se requiere un marco amplio que sea capaz de apreciar las relaciones locales y globales entre el derecho y los movimientos sociales. Ello puede compararse con las valoraciones tradicionales del papel del derecho en las luchas de los movimientos sociales, que siguen concentrándose en el derecho nacional. En el caso del valle del Narmada, el derecho operó en todos los niveles virtualmente concebibles y el papel del derecho internacional fue crucial.

En tercer lugar, el «derecho» que usaron los movimientos sociales comprende no sólo el derecho estatal, sino también el interestatal, el subestatal y el no estatal. Por lo tanto, la cuestión de si el derecho puede ser emancipatorio (Santos 2002; capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen) no puede responderse fácilmente, sino que depende de la dinámica entre los distintos niveles del derecho. En el caso de la lucha en el valle del Narmada, las tensiones operativas entre el derecho en sus diferentes niveles se resolvieron de manera diferente en diferentes momentos, principalmente debido a la repercusión que tenía la lucha que se estaba dando en torno al derecho. Por ejemplo, la relación entre el derecho internacional y el derecho nacional

se resolvió a favor de este último cuando el Banco Mundial todavía estaba involucrado en el proyecto (hasta 1993), pero esa dinámica cambió sustancialmente después de que la lucha en el valle tuviera éxito en forzar la retirada del Banco Mundial.

En cuarto lugar, el papel de las instituciones nacionales, especialmente de los jueces, no puede darse por hecho. Debe valorarse contra el trasfondo de los intensos debates acerca de si los tribunales domésticos apoyan u obstaculizan a los movimientos sociales (Epp 1998; Rosenberg 1991; Siegel 2002), en los cuales las opiniones tienden a presentarse de una forma binaria, como una elección excluyente, entre «si no esto, entonces es esto otro». Aunque es una cuestión problemática, parece más probable que los jueces domésticos ayuden u perjudiquen a los movimientos sociales según el caso. A pesar de que las culturas jurídicas nacionales dentro de las cuales trabajan los jueces son importantes, la valoración de la función del cuerpo judicial en la lucha de un movimiento social se hace más difícil debido a la duración de las luchas de los movimientos sociales. Otra cuestión fundamental es la tensión entre la lógica de la decisión judicial y la política estratégica de los movimientos. Por su carácter como decisión de cierre de un problema y también por sus características temporales, las decisiones judiciales son contrarias a la lógica de los movimientos, que no aceptan fácilmente las decisiones de cierre. Los tribunales encuentran, por su parte, que la duración y la continuidad de los movimientos sociales es difícil de encajar en su modelo adversarial de resolución de disputas. En la lucha del valle del Narmada, todas estas consideraciones han demostrado ser ciertas.

Si se observa la relación entre el derecho y la lucha en el valle del Narmada a través de estas consideraciones, se podrían extraer algunas conclusiones preliminares. Sin embargo, para que esas conclusiones tengan sentido, deben apoyarse en un marco que sea más amplio que la simple cuestión de si el movimiento consiguió o no un cambio en el *resultado final* mediante su uso del derecho. También deben tenerse en cuenta otras dos dimensiones para su evaluación, es decir, si el movimiento consiguió producir algún cambio en el *proceso* de toma de decisiones, y si el movimiento fue capaz de cambiar los *valores* que inspiraban todas las disputas.<sup>31</sup> Usando este marco triangular donde se considera el impacto sobre los resultados, el cambio en el proceso y el cambio en los valores, se podría llegar a las siguientes conclusiones.

La lucha produjo un cambio en el *resultado final*, pero ello fue más evidente en la esfera internacional. La participación del NBA llevó a la retirada del Banco Mundial del proyecto y al establecimiento de la *World Commission on Dams*, que ha contribuido destacadamente al discurso sobre la política pública global. En lo doméstico, los principales éxitos de la luchas fueron la obtención de una mejor política pública para el reasentamiento y el restablecimiento de los medios de subsistencia en Gujarat en 1988, y la orden de paralización de la Corte Suprema de mayo de 1995. Sin embargo, si valoramos los resultados en conjunto, la lucha fracasó. El golem de la construcción de presas y el desplazamiento no pudieron detenerse. La lucha tuvo un impacto moderado sobre el *proceso* de adopción de decisiones en los niveles internacional y doméstico. La lucha condujo al establecimiento de un panel de quejas del Banco Mundial en 1993, a una nueva política de información en el Banco Mundial para mejorar la transparencia, y al apoyo del Banco Mundial a la

---

31. Tomo este marco de Rochon y Mazmanian (1993).

*World Commission on Dams*. Localmente, la lucha llevó al establecimiento de los subgrupos en la NCA para la ayuda y el restablecimiento de los medios de vida, y para la protección del medioambiente, y a la acción de los organismos para la resolución de disputas (*Grievance Redress Authorities*) de los tres estados afectados. El proceso de adopción de decisiones con relación a los grandes proyectos también se ha democratizado nacional e internacionalmente en cierto grado, aunque no tanto como esperaba el NBA. En términos de *cambio de valores*, la lucha en el valle tal vez haya tenido un mayor éxito, en general, y sobre todo a nivel internacional. Las normas relativas al desarrollo sostenible se han visto significativamente afectadas por la lucha en el valle (Khagram 2002), porque las dimensiones culturales de la globalización contrahegemónica en este campo han sido modeladas por esa lucha. Las normas de derechos humanos relativas al desplazamiento interno están comenzando a cambiar para incluir el desplazamiento ocasionado por los proyectos para el desarrollo (Robinson 2002), mientras que los inversores extranjeros se apartan de los grandes proyectos que tengan importantes costes sociales y medioambientales. Localmente, la lucha ha producido una polarización entre grupos, producto de sus visiones morales diametralmente opuestas acerca de las cuestiones relativas al desarrollo y sus costes, pero no ha sido capaz de asegurar que prevalezcan los valores presentes en la lucha del valle. Sin embargo, no puede negarse que esa lucha han tenido un efecto contrahegemónico local en la India.

## 8.6. Conclusión

En este capítulo se ha analizado la función del derecho de los tribunales en la globalización contrahegemónica a través del estudio de la relación entre el derecho y la lucha contra el desplazamiento en el valle del Narmada en la India, y especialmente a través de las acciones realizadas por el NBA. La lucha se inició a principios de los años ochenta contra un gigantesco esquema de desarrollo en un valle surcado por el río Narmada de la India, que haría que se construyeran cientos de presas con las que se inundarían las tierras de tribus y prósperos campesinos en tres estados, Gujarat, Maharashtra y Madhya Pradesh. Se creó una coalición transnacional para luchar contra el desplazamiento y la destrucción medioambiental, que obtuvo grandes éxitos, entre los cuales estuvo la retirada del Banco Mundial del proyecto. El éxito del movimiento se repitió cuando obtuvo de la Corte Suprema una medida provisional no recurrible que decretaba la suspensión de la construcción de la represa en 1995. Sin embargo, esa lucha sufrió un duro golpe cuando la Corte Suprema canceló la orden de paralización en 1999 y falló en contra del movimiento en el año 2000. La lucha en el valle se centra ahora en la política electoral como el principal camino para la acción.

El papel del derecho en la lucha fue complejo. Se utilizó en múltiples niveles, usando distintas alianzas y tácticas, durante dos décadas. Aunque el movimiento tuvo éxito en lograr un destacable impacto sobre los valores que sustentan el discurso del desarrollo, especialmente en la esfera internacional, no consiguió tener mucho éxito en el ámbito nacional. El papel desempeñado por los jueces locales fue fundamental para que se diera ese fracaso parcial. Mi conclusión final plantea un reto a los debates convencionales que se ocupan del papel del derecho

en la luchas de los movimientos sociales y también del impacto de los movimientos sociales en la construcción y el cumplimiento del propio derecho.

## Referencias bibliográficas

- ACKERMAN, Bruce (1997), «The Rise of World Constitutionalism». *Virginia Law Review* 83: 771.
- AUSTIN, Granville (1999), *Working a Democratic Constitution*. Delhi: Oxford University Press.
- BAVISKAR, Amita (1995), *In the Belly of the River: Tribal Conflicts over Development in the Narmada Valley*. Delhi: Oxford University Press.
- BAXI, Upendra (1987), «Taking Human Suffering Seriously: Social Action Litigation Before the Supreme Court of India». En *The Role of the Judiciary in Plural Societies*, editado por Neelan Tiruchelvan y Radhika Coomaraswamy. Nueva York: St. Martin's Press.
- (2003), «A Known but an Indifferent Judge: Situating Ronald Dworkin in Contemporary Indian Jurisprudence». *International Journal of Constitutional Law* 1: 557-589.
- CAROTHERS, Thomas (1998), «The Rule of Law Revival». *Foreign Affairs* 77b): 95-106.
- DESAI, Ashok H. y S. MURALIDHAR (2000), «Public Interest Litigation: Potential and Problems». En *Supreme but not Infallible: Essays in Honour of the Supreme Court of India*, editado por B.N. Kirpal, Ashok H. Desai, Gopal Subramaniam, Rajeev Dhavan y Raju Ramchandran. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- DEZALAY, Yves y Bryant GARTH (1997), *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Constructive of a Transnational Legal Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- EPP, Charles R. (1998), *The Rights Revolution: Lawyers Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- ESTEVA, Gustavo y Madhu Suri PRAKASH (1998), *Grassroots Postmodernism: Remaking the Soil of Cultures*. Londres: Zed Books.
- FERNANDES, Edesio y Ann VARLEY (eds.) (1998), *Illegal Cities: Law and Urban Change in Developing Countries*. Londres: Zed Books.
- FISHER, William (ed.). (1995), *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- HOROWITZ, Morton (1992), *The Transformation of American Law, 1870-1960*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- JAIN, L.C. (2001), *Dam vs. Drinking Water: Exploring the Narmada Judgment*. Parisar: Pune.
- JAYAL, Niraja Copal (2001), *Democracy and the State: Welfare, Secularism and Development in Contemporary India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KENNEDY, Duncan (1998), *A Critique of Adjudication*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- KHAGRAM, Sanjeev (2002), «Restructuring the Global Politics of Development: The Case of India's Narmada Valley Dams». En *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*, editado por Sanjeev Khagram, James Riker y Kathryn Sikkink. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- , James RIKER y Kathryn SIKKINK (eds.) (2002), *Restructuring World Politics: Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- KIRPAL, B.N., Ashok H. DESAI, Gopal SUBRAMANIAM, Rajeev DHAVAN y Raju RAMCHANDRAN (eds.) (2000), *Supreme but not Infallible: Essays in Honour of the Supreme Court of India*. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- KLUG, Heinz (2000), *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction*. Cambridge: Cambridge University Press.
- KOTHARI, Smitu (1995), «Damming the Narmada and the Politics of Development». En *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*, editado por William Fisher. Armonk, NY: M. E. Sharpe.
- MAMDANI, Mahmood, Thandika MKANDAWIRE y E. WAMBA-DIA-WAMBA (1993), «Social Move-

- ments and Democracy in Africa». En *New Social Movements in the South*, editado por Poona Wignaraja. Londres: Zed Books.
- MORSE, Bradford y Thomas BERGER (1992), *Sardar Sarovar: Report of the Independent Review*. Ottawa: Resources Futures International.
- NANDY, Ashis (1992), «State». *Development Dictionary: A Guide to Knowledge as Power*, editado por Wolfgang Sachs. Londres: Zed Books.
- PATEL, Anil (1995), «What Do the Narmada Valley Tribals Want?». En *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*, editado por William Fisher. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- PATKAR, Medha (1995), «The Struggle for Participation and Justice: A Historical Narrative». En *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*, editado por William Fisher. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- RAJAGOPAL, Balakrishnan (2000), «The Supreme Court and Human Rights». *The Hindu*, 6 de diciembre.
- (2003a), *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- (2003b), «International Law and Social Movements: Challenges of Theorizing Resistance». *Columbia Journal of Transnational Law* 41: 397-433.
- RISSE, Thomas (2000), «The Power of Norms versus the Norms of Power: Transnational Civil Society and Human Rights». En *The Third Force: The Rise of Transnational Civil Society*. Washington, DC: Japan Center for International Exchange, Tokyo, and Carnegie Endowment for International Peace.
- , Stephen ROPP y Kathryn SIKKINK (eds.) (1999), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROBINSON, Courtland W. (2002), *Risks and Rights: The Causes, Consequences and Challenges of Development-Induced Displacement*. Washington, DC: Brookings Institution.
- ROCHON, Thomas R. y Daniel A. MAZMANIAN (1993), «Social Movements and the Policy Process». *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 528: 75-87.
- ROSENBERG, Gerald (1991), *The Hollow Hope: Can Courts Bring About Social Change?* Chicago: University of Chicago Press.
- SALVE, Harish (2000), «Justice between Generations: Environment and Social Justice». En *Supreme but not Infallible: Essays in Honour of the Supreme Court of India*, editado por B.N. Kirpal, Ashok H. Desai, Copal Suhramanium, Rajeev Dhavan y Raju Ramchandran. Nueva Delhi: Oxford University Press.
- SANGVAI, Saajay (2000), *The River in Life: Peoples' Struggle in the Narmada Valley*. Bombay: Earthcare Books.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- SHARMA, Kalpana (2004a), «Gujarat Given Permission to Raise Narmada Dam Height». *The Hindu*, 17 de marzo.
- (2004b), «Medha Patkar Forms Political Front». *The Hindu*, 18 de marzo.
- SHIVJI, Issa (1995), «Constructing a New Rights Regime: Promises, Problems and Prospects». *Social and Legal Studies* 8: 253.
- SIEGEL, Reva B. (2001), «Gender and the Constitution from a Social Movement Perspective». *University of Pennsylvania Law Review* 150: 297-351.
- SLAUGHTER, Anne-Marie (2000), «Judicial Globalization». *Virginia Journal of International Law* 40: 1.103.
- STRAUSS, David A. (1996), «Common Law Constitutional Interpretation». *University of Chicago Law Review* 63: 877.
- UDALL, Lori (1995), «The International Narmada Campaign: A Case Study of Sustained Advocacy». En *Toward Sustainable Development? Struggling over India's Narmada River*, editado por William Fisher. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- VEAKATESAA, J. (2002), «Arundhati Roy Jailed for Contempt of Court». *The Hindu*, 7 de marzo.
- WORLD COMMISSION ON DAMS (2000), *Dams and Development: A New Framework for Decision-Making*. Londres: Earthscan.



## Capítulo IX

# El Movimiento de los Sin Tierra, el campo jurídico y el cambio legal en Brasil

Peter P. Houtzager<sup>1</sup>

### 9.1. Introducción

¿Cuáles son las transformaciones jurídicas que pueden impulsar los movimientos sociales para disminuir las formas de exclusión social sistémicas y duraderas? ¿Y cuándo tienen éxito los movimientos en ese empeño? Este capítulo explora estas dos preguntas en el contexto de la lucha por la tierra desplegada por el Movimiento de los Sin Tierra (MST) en Brasil, un país que tiene la distribución de tierras más desigual del mundo. Estudia, en particular, la estrategia jurídica que pone en práctica ese movimiento social y cómo esa estrategia contribuye al cambio legal. El MST rara vez inicia una acción legal por sí mismo, y, de hecho, no tiene legitimación procesal para presentar casos que promuevan la expropiación de tierras utilizando las normas legales de la reforma agraria, lo cual es potestad del Gobierno federal. Sin embargo, en años recientes la estrategia jurídica reactiva del MST en los casos civiles y criminales presentados contra él ha sido cada vez más compleja. El Movimiento ha ayudado a que se creen precedentes legales fundamentales, contribuido a un proceso más amplio de constitucionalización del derecho, facilitado un acceso a la tierra más equitativo y, en algunas partes de Brasil, ha redefinido en la práctica los derechos de propiedad.

Estos resultados se han conseguido en un momento de la historia en el cual instituciones internacionales vigorosas están comprometidas globalmente con la expansión de una nueva interpretación «clásica» de los derechos liberales de propiedad. La creación de mercados del suelo rurales y urbanos, modelados a partir de un relato mitológico sobre los regímenes de propiedad occidentales, se ha convertido en la columna de muchos de los programas internacionales de reforma

---

1. Un borrador previo de este capítulo se presentó en el seminario «Fundamental Rights in the Balance: New Ideas on the Rights to Land, Housing and Property», 16-18 de octubre de 2003, *Institute of Development Studies* (IDS), Brighton, Reino Unido. Este artículo debe mucho a las discusiones con Eugénio Facchini Neto, Jacques Távora Alfonsín, Ipojucan Vecchi, Juvelino Strozake, Claudio Pavão, Luís Cristiano y Adrián Gurza Lavalle. Los editores, Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito, me presentaron sus gentiles sugerencias, que mejoraron el capítulo. Daniel Guimaraes Zvebil me proporcionó una valiosa ayuda en la investigación.

estructural y de combate a la pobreza.<sup>2</sup> La cada vez más relevante movilización jurídica del MST ofrece algunas ideas acerca de las posibilidades de contrapeso, es decir, de establecer un acceso a la propiedad más equitativo y formas de propiedad más justas, y del papel que pueden tener las relaciones del MST con los actores e instituciones jurídicas para hacer realidad esas posibilidades (véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito).

Este capítulo explora el cambio legal que ocurrió en lo que Bourdieu (1987) denomina el campo jurídico. Los cambios en el derecho que reduzcan la exclusión social fuertemente arraigada pueden provenir de muchas fuentes, entre las que se encuentran la acción del poder ejecutivo o del legislativo, los cambios en la opinión pública y la vigilancia de la sociedad civil sobre las acciones públicas o privadas. El cambio jurídico se produce gracias a una amplia variedad de actores jurídicos, como jueces, abogados privatistas, fiscales, profesores de las escuelas de derecho, ONG promotoras de la reforma del derecho y otros agentes. Los cambios más visibles en el derecho que producen estos protagonistas jurídicos, que son los intérpretes socialmente autorizados del código jurídico, son las sentencias históricas e innovadoras de los tribunales dentro del campo jurídico, pero también se producen otros cambios jurídicos en formas menos visibles, que a menudo implican a una multitud de actores diversos, muchos de los cuales están fuera de los edificios de los tribunales.

Este capítulo presenta un argumento que puede dividirse, a su vez, en dos partes. Defiende, primero, que la capacidad del MST para convertir su fuerza en fuerza jurídica ha tenido una importancia fundamental para iniciar los cambios legales dentro del campo jurídico. La capacidad del Movimiento para concentrar el talento de distintos actores jurídicos para que defiendan sus reivindicaciones le ha convertido en un importante catalizador del cambio legal dentro del campo jurídico. El MST ha sido capaz de atraer mucho talento jurídico, mediante una estrategia que Santos (1995, 2002) defiende que es más probable que se dé cuando hay un uso contrahegemónico del derecho y de los derechos. Esa estrategia integra la acción jurídica en el interior de una movilización política más amplia y politiza las luchas antes de convertirlas en asuntos jurídicos, además de recurrir a las capacidades jurídicas complejas de diversos actores.<sup>3</sup> Esta estrategia ha permitido al MST participar en el tipo de litigio judicial ambicioso y duradero, geográfica y materialmente, que Epp (1998) sugiere que es esencial para redefinir el espacio jurídico.<sup>4</sup>

---

2. USAID, el Banco Mundial y otros actores internacionales han usado los programas de ajuste estructural, una variedad de tipos de préstamos, programas para la reducción de la pobreza y programas ambiciosos de reforma legal para extender una noción «clásica» de los derechos de propiedad tras el colapso de la economía política en Europa del Este y el fracaso de las políticas de ajuste estructural en África.

3. Santos sugiere (1995: 386) que la previa politización del conflicto hace posible la construcción del conflicto en formas que neutralizan la individualización que el derecho hace de los mismos.

4. Epp (1998: 3) observa que el proceso judicial es «costoso y lento y produce únicamente cambios incrementales pequeños en el derecho». En el caso de Brasil, que tiene un sistema federal que garantiza a los jueces de los estados un nivel notable de autonomía y que carece de *stare decisis* (de precedentes legales vinculantes), el cambio jurídico a través del litigio en los tribunales es particularmente costoso y lento.

En segundo lugar, el capítulo defiende que el MST ha contribuido a un *cambio jurídico sustancial* en un momento en el que convergieron las dinámicas dentro del campo de los movimientos sociales y del espacio político y se pudo alterar la dinámica del campo jurídico. Mientras esa convergencia estuvo ausente, la movilización del MST en distintos campos sociales ayudó a producir un cambio *incremental y en pequeña escala* importante. Ese cambio fue, y sigue siendo, mucho más frecuente. En los años noventa, la transición a la democracia, la importancia creciente del Partido de los Trabajadores y los cambios dentro de la Iglesia católica provocaron una serie de cambios en los campos jurídico y de los movimientos sociales que creó nuevas oportunidades para iniciar modalidades jurídicas de cambio.

Los campos jurídico y de los movimientos sociales tienen en el Brasil contemporáneo múltiples particularidades, y en este capítulo no se intenta una descripción general completa de ellas. El valor de este capítulo residiría en identificar las formas jurídicas emergentes de cambio jurídico cosmopolita, es decir, los procesos de cambio en los cuales los actores jurídicos tienen una actuación destacada y alteran las normas legales obligatorias o su aplicación. El capítulo examina tres modalidades concretas de cambio que alteran las prácticas legales. El MST ha trabajado con o por medio de actores e instituciones jurídicas para *a)* obligar a las autoridades públicas a que cumplan o hagan cumplir la legislación existente y los mandatos constitucionales, con el propósito de transformar la legalidad en la práctica; *b)* crear nuevas interpretaciones de los derechos y las obligaciones materiales e institucionalizar estas interpretaciones en la jurisprudencia (es decir, en el derecho creado por los jueces); y *c)* innovar en la lucha por los plazos judiciales, utilizando nuevos instrumentos procesales que aumentan el ritmo de los procedimientos judiciales para que se aproxime mucho más al de los movimientos sociales.

## 9.2. La lógica de los campos

Los conflictos entre los movimientos y los jueces son asuntos complicados e incómodos, para las partes involucradas y para la sociedad en general. No es que los movimientos sociales sean siempre fuerzas del cambio progresista y los jueces sean garantes del *statu quo* conservador. Existen innumerables movimientos sociales reaccionarios y muchos ejemplos de acción judicial progresista. Más bien, lo que se quiere decir es que los movimientos sociales y los jueces usan lógicas profundamente opuestas. Por poco contacto que se haya tenido con los movimientos sociales y con los jueces, se intuye que ambos actores no sólo parecen distintos y sienten de manera muy diferente, sino que también actúan de maneras muy distintas. Los movimientos sociales tienen un ritmo de acción rápido y a veces arriesgado, y adquieren gran parte de su relevancia social y política a través de demostraciones públicas de masas y del incumplimiento colectivo de la legalidad. En contraste, los jueces se mueven cautamente por el camino del debido proceso. Obtienen su relevancia social mediante actos individuales, casi privados, que refuerzan la legalidad existente. Los estilos discursivos de los movimientos y de los jueces y la manera de construir los problemas que están en el corazón del conflicto social de los unos y los otros tienden a estar mundos aparte. La necesidad de los movimientos de los medios de comunicación es sólo equiparable a la ambivalencia que muestran los jue-

ces hacia semejante escrutinio público (basta con observar el debate actual acerca de la presencia de las cámaras en las salas de los tribunales).

Las lógicas contrapuestas de los campos jurídicos y de los movimientos sociales establecen unos límites amplios, en el interior de los cuales los movimientos pueden iniciar modalidades jurídicas de cambio. La lógica de cada campo determina sustancialmente la agencia de los actores y señala la necesidad de tener en cuenta los «efectos del campo» cuando se explica el cambio legal.

La sociología de la práctica de Bourdieu hace visibles las fuentes y la naturaleza de estas lógicas y las abre a la interpretación. Bourdieu (1987: 831) sugiere que el campo jurídico convierte «el conflicto entre partes directamente involucradas en un debate jurídicamente regulado entre profesionales que actúan como representantes de terceros». Cuando las partes entran en el campo, «ello implica tácitamente la aceptación de la ley fundamental del campo [...] [es decir, que] los conflictos sólo pueden resolverse *jurídicamente*, o lo que es lo mismo, según las normas y convenciones del propio campo» (1987: 831). Para este autor, la lógica del campo jurídico tiene dos fuentes fundamentales: las relaciones de poder específicas entre los protagonistas dentro del campo, que le dan al campo su estructura y ordenan los conflictos; y la «lógica interna del funcionamiento jurídico [según la cual existen normas y doctrinas] que constantemente limita[n] el rango de posibilidades de acción y que, por lo tanto, limita[n] específicamente el rango de las soluciones jurídicas» (1987: 816). En las luchas dentro del campo se está compitiendo, en gran parte, por el control de la fuente primaria de poder dentro del campo frente al resto de la sociedad; esa fuente primaria de poder es «la competencia técnica para *interpretar* un cuerpo de textos» (1987: 817).

La necesidad de reproducir la percepción que tiene la sociedad de la autonomía, la neutralidad y la universalidad del campo jurídico, es decir, de las fuentes de legitimación del propio campo, es primordial dentro de esta lógica interna. El poder de los jueces y de otros actores en un campo que se encuentra en el interior de una sociedad más grande reside primordialmente en la eficacia simbólica de su acción: son sus *señas* por excelencia (Bourdieu 1987: 839; Galanter 1981). El resultado último de los procesos judiciales es, por lo tanto, producto de las luchas interpretativas entre actores (que poseen un talento y un poder jurídicos desiguales) y que ocurren no sólo en la sala de los tribunales, sino dentro del campo más amplio de las prácticas jurídicas.

La lógica del campo de los movimientos sociales no podría ser más distinta. Se configura por la competencia sobre quién tiene la representación legítima de grupos o valores sociales y por el reconocimiento de la naturaleza loable de estos intereses o valores de los grupos. Los movimientos realizan acciones colectivas explícitas o provocadoras para comunicar la importancia y la justicia de su causa, y para destacar el número, valor y compromiso de sus miembros (McAdam, Tarrow y Tilly 2001).

Acumular esta clase de capital exige un complejo acto de equilibrio. La acción de los movimientos debe alterar la rutina y lo ordinario para construir su poder y mostrarlo a los demás. La necesidad de los movimientos de apoyarse en los medios de comunicación de masas para comunicarse con el público y establecer su influencia política refuerza la necesidad que tienen de presentar estallidos públicos y cortos de energía colectiva, y también de asumir un cierto nivel de riesgo. Sin embargo, los movimientos también tienen que mantener el apoyo de grandes segmentos del público general o sino, el de los actores más poderosos, que pueden tolerar agitaciones

inconvenientes, pero no una parálisis sostenida de las instituciones que valoran. Los movimientos de los pobres, debido a que carecen de recursos materiales o de conocimiento especializado (como el conocimiento legal), requieren, en concreto, el acceso a los recursos, el conocimiento, el apoyo político y la influencia de sus aliados. Y los movimientos tienen que mantener los costes de la acción colectiva tan bajos como sea posible para sus participantes. Para equilibrar la agitación social con el apoyo general y un coste aceptable buscan, generalmente, usar formas de agitación legítimas, en los límites de la legalidad, al mismo tiempo que hacen discursos y se despliegan un conjunto de símbolos que son mucho más radicales de lo que sus acciones y reivindicaciones lo son en la práctica (Houtzager 2001a, 2001b; McAdam *et al.* 2001).

La sociología de Bourdieu ha buscado determinar la autonomía de los campos, sus formas distintivas de poder, sus lógicas y cómo se reproducen a lo largo del tiempo, pero la tarea en este capítulo es diferente en ciertos aspectos. El capítulo pretende identificar como los movimientos sociales, como el MST, pueden producir cambios en la lógica del campo jurídico. La movilización jurídica del MST supone un importante refinamiento en la sociología de la práctica y se usa para explorar las posibilidades de cambio finalista. Plantea que la acción en un campo como el de los movimientos sociales puede alterar la dinámica de otros campos. La autonomía de lo jurídico, como la de los movimientos, es relativa y cambia a lo largo del tiempo.

¿Cómo pueden los movimientos sociales transformar las prácticas jurídicas cuando el campo jurídico tiene sus propias formas particulares de capital, normas e instituciones, que son relativamente resistentes a las tácticas convencionales de los movimientos, como la movilización de masas u otras prácticas de agitación? El MST no ha producido un cambio en el campo jurídico «ocupando» directamente este último. Lo ha hecho acercando y poniendo en contacto el campo jurídico y el de los movimientos sociales, y reconduciendo la fuerza de importantes actores jurídicos hacia sus reivindicaciones. Abogados del sector privado y defensores del interés público, académicos del derecho, jueces y otros intérpretes autorizados del derecho han utilizado el capital jurídico concreto que tienen *dentro del campo jurídico* para transformar las interpretaciones dominantes de los derechos de propiedad, las formas legítimas de desobediencia civil y cuestiones similares. Las redes de jueces y de abogados progresistas, al igual que los actores políticos, han tenido un papel crítico *para acercar* ambos campos, ayudando a convertir la fuerza del MST en fuerza jurídica. En el caso de Brasil, el papel del campo de los movimientos sociales en la creación de un polo transformador dentro del campo jurídico difícilmente puede sobrevalorarse.

En resumen, los cambios en las relaciones entre campos pueden transformar sus respectivas lógicas internas. Los campos jurídicos y de los movimientos sociales no deberían, por lo tanto, descontextualizarse, es decir, necesitan comprenderse en su relación mutua.

### 9.3. El MST y las modalidades de cambio jurídico

La principal estrategia de reforma agraria del MST ha sido presionar a sectores del *ejecutivo* de los Gobiernos federales y estatales. En concreto, lo han hecho mediante las ocupaciones masivas de tierras agrícolas, con el fin de que los Go-

biernos expropien y redistribuyan esas tierras que están en manos de particulares. La movilización jurídica no ha sido un componente esencial en esas estrategias. Gran parte del MST está penetrado por una profunda desconfianza hacia los jueces y el Movimiento tiene todavía que adquirir la personalidad jurídica que le permita ser demandante o demandado. Para la mayoría de los líderes y activistas, los jueces son los garantes de los derechos de propiedad burgueses. La experiencia les ha enseñado que, cuando el conflicto social se judicializa, frecuentemente el resultado termina siendo la ausencia de cambio legal, o la criminalización de la actividad del MST, cuando no su propia existencia. Lo que es más, el MST se resiste a ceder el control de los términos y de la dirección de sus luchas a los actores jurídicos, como son los abogados particulares. Sus líderes y activistas saben que la lucha por la traducción del conflicto social en categorías jurídicas y por los asuntos procedimentales tácticos hace inevitable que en un litigio ante los tribunales las partes dependan completamente de sus representantes legales.

Sin embargo, los líderes del MST son perfectamente conscientes de que su lucha por la tierra tiene lugar a la sombra del derecho y han aprendido que la ocupación de tierras se judicializa casi inmediatamente después de que ocurra.<sup>5</sup> Y mientras que durante su primera década de existencia (1980-1990),<sup>6</sup> el Movimiento prestó poca atención a las instituciones judiciales y a los instrumentos legales, desde comienzos de los años noventa ha invertido más recursos en lo que es una estrategia jurídica reactiva cada vez más compleja. Exactamente por qué ocurrió este cambio se explora en la segunda parte de este capítulo.

El MST no es monolítico. No obstante, sus líderes tienden a ver la movilización jurídica primordialmente en términos políticos. Los procesos en las salas de los tribunales son momentos políticos en los cuales los actos incorrectos de los grandes terratenientes, entre los que está la posesión ilegal de suelo público, pueden

---

5. Una ocupación de tierras «promedio» produce una diversidad de casos legales. Aquellos que inician los terratenientes en contra del MST incluyen demandas legales ante los jueces civiles, como pueden ser la solicitud de interdictos para la restitución y la conservación de la posesión, o las demandas por daños. Se producen una variedad de «casos en el interior de los casos», cuando cada actor busca maniobrar dentro de los límites del derecho, y no es infrecuente que se emprendan actividades extralegales al mismo tiempo. Los terratenientes a menudo presentan denuncias ante la policía que pueden producir la detención preventiva de algunas personas y que dan inicio normalmente a procesos penales por acusaciones de posesión adversarial, constitución de una organización criminal, robo, detención privada, y homicidio inclusive. El MST es mucho menos activo como demandante. Si cualquiera de sus líderes es encarcelado por la policía local o por orden judicial, los abogados que trabajan con los movimientos presentan un recurso de *habeas corpus*. En raros casos, presentan una denuncia en la policía contra los terratenientes por actos violentos de estos últimos, que puedan dar lugar a un caso penal. En unos pocos casos, se han presentado denuncias por abuso de autoridad contra funcionarios públicos. Los Gobiernos federal o estatales (es decir, su rama ejecutiva) pueden presentar, por su parte, una demanda contra el terrateniente o contra la persona o grupos ocupantes si deciden reclamar las tierras ocupadas para los propósitos de la reforma agraria. En estos casos, el MST, sin perjuicio de su interés directo en ellos, no es parte en los procedimientos. La acción del Gobierno puede provocar que el terrateniente presente una denuncia por abuso de autoridad y casi siempre se producirán una serie de apelaciones en esa situación.

6. El MST como movimiento nacional se estableció formalmente en 1985, pero surgió y comenzó a identificarse a sí mismo como el «Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra», en una fecha tan temprana como 1980.

hacerse públicos y puede reafirmarse la importancia y la legitimidad del MST. Las victorias en los tribunales se miden por sus efectos en la opinión pública, por cómo obligan a la acción de la rama ejecutiva y, naturalmente, por cómo mantienen a los líderes y activistas del Movimiento fuera de las cárceles. El MST no ha usado, por ejemplo, el litigio de interés público para presionar al Gobierno con el fin de instaurar un proceso de reforma agraria coherente. Las posibilidades de éxito de ese tipo de litigio son pocas y además los mecanismos para ello se han creado en tiempos relativamente recientes, aunque la Constitución de 1998 proporciona espacio para los litigios públicos abiertos mediante las acciones de clase.

A pesar de todo lo dicho, la capacidad del MST para concentrar recursos y talentos jurídicos en el campo jurídico es considerable. Ello es producto del hecho de que, durante los años noventa, el MST se convirtió en el movimiento social más importante políticamente del país, con una estructura muy organizada en términos de recursos físicos y una gran red de relaciones sociales (Mançano 1996, 2000; Navarro 1997). Las decenas de miles de familias que han obtenido tierras participando en las ocupaciones del MST están repartidas por todo el país en unos mil asentamientos producto de la reforma agraria. Los aliados del MST incluyen actores que ocupan posiciones destacadas en diferentes campos sociales, como el religioso (a través del ala progresista de la Iglesia católica y las organizaciones pastorales), el político (gracias al Partido de los Trabajadores, especialmente), el obrero (mediante la organización obrera Central Única dos Trabalhadores), el académico y el de los grupos y ONG activistas internacionales. El MST tiene relaciones muy sólidas con los actores estatales y recibe fondos públicos para administrar escuelas de enseñanza primaria y secundaria y los asentamientos de la reforma agraria. Sus cooperativas tienen acceso al crédito público para la agricultura y a la posesión de tierras agrícolas públicas.

El caso del Pontal do Paranapanema, en el estado de São Paulo, muestra cómo la estrategia del MST de ocupación de tierras y la movilización jurídica se pueden combinar para iniciar diferentes tipos de modalidades de cambio jurídico. Son evidentes tres modalidades: el cumplimiento estatal de una legalidad *de jure* que era ignorada en la práctica; una innovación procedimental importante, que acelera el reloj judicial; y (una vez más) un cambio en las fuentes del derecho y una reinterpretación de las normas jurídicas sustantivas. Lo que cuento aquí es parte de esa historia sobre el derecho. Al final de este capítulo será evidente cómo se llegó al resultado final en cada una de esas partes de la historia.

En el estado de São Paulo, el MST tuvo un papel fundamental en la transformación de la legalidad en el mundo real, empujando al Gobierno del estado a que restableciera la posesión pública de las propiedades que habían sido ilegalmente ocupadas por los terratenientes y a que las redistribuyera. En el campo jurídico, sus representantes ante el Gobierno también dieron la batalla por los plazos judiciales y contribuyeron a introducir importantes innovaciones procedimentales que hicieron posible acelerar el ritmo del proceso judicial y alinearlos más de cerca con el ritmo del MST. Y finalmente, el uso del MST del *habeas corpus* con el propósito de liberar a sus líderes en prisión en un caso concreto produjo una sentencia del Tribunal Federal Superior que significó un importante paso para la despenalización del Movimiento y la legalización de su repertorio de acciones colectivas. Las decisiones judiciales sobre las peticiones de *habeas corpus* ampliaron el número de

acciones directas que podían considerarse como desobediencia civil aceptable dentro de los límites del derecho. En lo que se refiere a la creación en la práctica de nuevas legalidades, el Pontal do Paranapanema, una trozo de tierra triangular en la relativamente pobre esquina sudoccidental del Estado, es la única región, según los analistas, en la cual se está produciendo una verdadera reforma agraria en Brasil. El cambio legal que se ha producido utilizando el derecho ha sido muy relevante para generalizar la expropiación de tierras ilegalmente poseídas en algunas partes de la región, y ha reestructurado la posesión de la tierra rural y las relaciones sociales y políticas de una manera fundamental.

Estos diversos cambios reales se generaron todos ellos a partir de la judicialización del conflicto social que se inició con las ocupaciones de tierras del MST. En la mayor parte del país, el MST ocupa la tierra que según la agrupación no cumple con la función social constitucionalmente exigible, y que, por lo tanto, debería expropiarse para la reforma agraria de conformidad con la ley. Sin embargo, en el Pontal do Paranapanema la estrategia fue diferente. Desde principios de los años noventa, la principal estrategia del MST ha sido ocupar el suelo público que es poseído ilegalmente (en posesión adversarial) por los terratenientes. El MST local supo que el Gobierno del estado de São Paulo había realizado un censo en el Pontal do Paranapanema en los años cuarenta y establecido que 444.130 ha de la región eran, de hecho, suelo público poseído irregularmente por ocupantes ilegales, en su mayor parte terratenientes, y que la condición jurídica de otras 519.315 ha estaba pendiente todavía de comprobarse (Mançano 1996: 160). Sin embargo, el Gobierno de aquella época no emprendió ninguna acción extraordinaria para restablecer la posesión pública de esas tierras. Cincuenta años después, el MST consideraba que podía convencer al Gobierno del estado para que retomara la posesión de esas tierras que ya habían sido declaradas públicas y las redistribuyera. Legalmente, ello no constituiría ninguna reforma agraria, función reservada al Gobierno federal, pero en la práctica equivalía a tal.

El Movimiento inició una serie de ocupaciones de tierras en 1991 para forzar a la rama ejecutiva del Estado a intervenir en la región. El Gobierno del estado, temiendo un enfrentamiento violento, entró como parte en el conflicto y presentó varias demandas, con fundamentos diversos, reclamando la devolución de las tierras públicas. El MST no tenía legitimidad procesal y no se constituía como parte en estos casos judiciales, aunque sus ocupaciones fueran la causa inmediata de los mismos. Aunque las áreas ocupadas ya se habían declarado con anterioridad terrenos de propiedad pública, el Gobierno tuvo que ganar los casos de posesión en los tribunales antes de poder ocupar las tierras y redistribuirlas. En términos jurídicos, la única incertidumbre en esos casos era la cantidad que pagaría el Estado por las mejoras que se habían efectuado en las tierras, es decir, por los edificios, vallas, etc. Para los abogados del Gobierno, los casos fueron primordialmente instrumentos de negociación para presionar a los terratenientes ocupantes ilegales para que llegasen a un acuerdo y transfirieran la posesión de la propiedad en los términos establecidos por el Gobierno.

Entre 1990 y 1995, sin embargo, se alcanzaron pocos acuerdos extrajudiciales. En un pequeño número de casos, en los que coincidían la presión de la ocupación por el MST y las demandas judiciales gubernamentales, que disminuían el valor de las tierras y conllevaban costes legales crecientes, los terratenientes se vieron obligados a



entregar la posesión de las tierras ocupadas ilegalmente. Las ofertas relativamente atrayentes realizadas por el Instituto Estatal de Suelo también contribuyeron a ello.

Uno de los principales obstáculos que afrontó el Gobierno, sin embargo, fue la gigantesca discrepancia acerca del *tiempo* que operaba en el interior de los campos jurídico y del movimiento social de los Sin Tierra. En concreto, los terratenientes ocupantes ilegales fueron capaces de mantener abiertos los procesos jurídicos ante los tribunales y la Administración durante varios años, en la creencia de que un nuevo Gobierno estatal desistiría y los dejaría en paz (como había ocurrido en los años cuarenta), o con el propósito de obtener un mejor resultado final en las negociaciones. Bastará un ejemplo para captar la profundidad del problema. Irónicamente, el ejemplo se refiere a una solicitud procesal del Gobierno que hubiera acelerado el ritmo de los procedimientos legales. En uno de los primeros casos donde se discutía la posesión ilegal de los terratenientes, en 1992, el abogado del Estado le pidió a un juez público que secuestrara las tierras en cuestión y las pusiera en manos de la Administración Pública hasta que hubieran concluido los procedimientos administrativos legales. Ello hubiera permitido a las familias del MST haber ocupado las tierras y permanecer en ellas, y hubiera aumentado enormemente la presión sobre los grandes propietarios para negociar un acuerdo. Si los tribunales hubieran aceptado esta estrategia procesal, se hubiera establecido un precedente crucial en la región. Una o dos victorias rápidas para el Gobierno hubieran asegurado virtualmente que el resto de los ocupantes ilegales negociaran sus casos antes de acudir a los tribunales. Cuatro años después, una eternidad en términos de tiempo para el Movimiento y un ciclo electoral completo para el gobernador del estado, el Tribunal Federal Superior sentenció a favor del secuestro de las tierras. Sin embargo, durante ese tiempo se había elegido un nuevo Gobierno del estado que buscó acelerar los plazos legales a través de un instrumento procedimental totalmente diferente.

¿Qué es lo que había cambiado entre el primero y el segundo de los esfuerzos para acelerar el campo jurídico? Para empezar, en 1994 se había elegido a un gobernador del estado de centroizquierda y, después, la habilidad del MST para incrementar el número de ocupaciones de tierras había aumentado. Ésos parecen haber sido los cambios más importantes. La oficina del abogado del Estado en la región, estrechamente vinculada a las élites políticas locales, había tenido hasta entonces también un interés limitado en resolver el caso jurídicamente, lo mismo que el Gobierno del estado de aquella época, que no estaba políticamente comprometido con la reforma agraria y tenía una profunda desconfianza del MST. El gobernador elegido en 1994, sin embargo, simpatizaba, en general, con los fines del MST, aunque no con el movimiento en sí, y estaba preocupado por la violencia colectiva que pudiera haberse desatado de un enfrentamiento entre los Sin Tierra y los terratenientes en situación irregular, que hubiera tenido considerables costes humanos y consecuencias electorales. El gobernador adoptó una decisión política y de justicia social y movilizó parte de la formidable estructura jurídico-burocrática en sus manos para resolver los conflictos de tierras en la región. Se estableció un plan integral para la región, el *Plano de Ação para o Pontal*, con componentes administrativos, políticos y jurídicos (ITESP 2000: 72-80). Para acelerar los procedimientos judiciales, el secretario de Justicia del estado intentó recurrir a un nuevo instrumento procedimental que apenas había entrado en

vigor, llamado la tutela anticipada. Este instrumento permitió a los jueces acelerar el reloj judicial mediante una decisión provisional al comienzo del caso. El proceso debido, la excusa para los procedimientos judiciales lentos, es una garantía equívoca en aquellos casos en los cuales el tiempo consumido por los procedimientos normales reduce sustancialmente los beneficios que pueda tener la decisión final para el demandante.<sup>7</sup> Puesto que la tutela anticipada invertía aparentemente la lógica tradicional de las decisiones provisionales, por la cual esas decisiones sólo debían adoptarse en casos de *necesidad absoluta*, existía una considerable incertidumbre en el campo jurídico acerca de cómo los jueces interpretarían la posibilidad de su utilización y, especialmente, acerca de si relajarían las condiciones restrictivas que aplicaban para otras medidas provisionales. En ausencia de decisiones judiciales previas, los abogados y los jueces tendrían que realizar interpretaciones acerca de cómo y cuándo podría usarse el instrumento.

El juez local falló a favor de la tutela anticipada a finales de 1995. En la apelación, el Tribunal de Justicia de São Paulo rectificó la decisión del tribunal inferior. El caso entonces pasó al Tribunal Federal Superior. El abogado general y el secretario de Justicia del estado peregrinaban habitualmente al Tribunal Federal Superior; su personal se instaló en la capital nacional, Brasilia, y el gobernador mismo compareció ante el Tribunal. Después de 15 días de deliberación, el Tribunal confirmó la solicitud de tutela anticipada.

De esta forma, el Gobierno fue capaz de obtener 73.540 ha a través del sistema judicial en los cuatro años que fueron desde 1995 a 1998, suficientes para crear 60 asentamientos de reforma agraria y establecer en ellos a 3.000 familias. En contraste, en los primeros cuatro años de la década el Gobierno sólo había adquirido suficiente tierra como para asentar a 151 familias.

El proceso que condujo a este resultado tuvo dos importantes dimensiones. Una de ellas fue la importancia fundamental de las campañas que emprendieron en los medios de comunicación ambas partes en conflicto. Los funcionarios del Gobierno, los líderes del MST y los terratenientes invasores convergieron en sus estrategias en los medios de comunicación y enfatizaron todos ellos la volatilidad en la región. Cada uno de ellos pensó que fomentar la percepción de que el Pontal do Paranapanema se encontraba al borde de una guerra de clases local produciría una intervención judicial que sería favorable a sus intereses. La amenaza real de un estallido violencia en ese momento no puede comprobarse de ninguna manera. No obstante, los titulares de los periódicos eran enfáticos cuando aireaban esa posibilidad. A finales de 1995, el periódico local *O Imparcial* (18 de octubre de 1995) clamaba que «el jefe de policía teme una convulsión social»; el periódico líder en São Paulo, la *Folha de São Paulo* (28 de octubre 1995), tituló: «Los grandes propietarios han contratado ya fuerzas armadas de seguridad en el Pontal do

---

7. El tiempo puede ser un factor decisivo para determinar la utilidad del resultado de un caso. Un paciente con una enfermedad que amenaza su vida, por ejemplo, obtendrá muy poco de una sentencia que garantiza su acceso a la medicación si esa sentencia se produce una vez que su enfermedad le haya producido la muerte. En esos casos, puede requerirse una medida cautelar que acelere el reloj judicial. Ello cambia el balance entre el proceso debido y la eficacia de la sentencia a favor de este último factor. Sin embargo, hasta 1995, las medidas cautelares sólo podían obtenerse si se daban ciertas condiciones muy restrictivas.

Paranapanema»; el periódico nacional *Jornal do Brasil* (24 de diciembre de 1995) declaró: «Los Sin Tierra protegerán sus invasiones con balas»; y la revista de noticias nacional, *IstoÉ* (11 de octubre de 1995) observaba que «El Pontal do Paranapanema es un barril de pólvora listo para explotar». Los abogados que representaban a los propietarios invasores ilegales usaron esas noticias para conseguir que se arrestaran a los líderes del MST y mostrar cómo éste amenazaba el sistema de propiedad de la región en su totalidad. El MST, por su parte, era perfectamente consciente de que históricamente la intervención del Gobierno a favor de la reforma agraria ocurría principalmente en las regiones en donde existía un conflicto social elevado y rara vez en regiones en las que no había presión desde abajo. El Gobierno del estado tenía sus propias razones: necesitaban construir apoyo político para su intervención en el Pontal do Paranapanema y asegurar los fondos federales para la reforma agraria que permitiera cubrir los costes de esa intervención. En el campo jurídico, tenía que convencer a los jueces de la necesidad de acelerar por motivos pragmáticos los procedimientos legales que devolverían las tierras ocupadas nuevamente a sus manos.

La segunda dimensión que debería explicarse es la campaña sin precedentes y *tout court* del Gobierno del estado para obtener el apoyo judicial a su interpretación de la tutela anticipada. El secretario de Justicia y los fiscales del estado visitaron al juez local que se ocuparía del caso, al fiscal público local que defendería el caso del estado y al juez presidente del Tribunal de Justicia de São Paulo. Cuando se apeló el caso ante el Tribunal Federal Superior, se presentaron ante el presidente de ese órgano judicial. El gobernador de São Paulo, el estado que es el motor económico de Brasil y, de hecho, de Latinoamérica, compareció personalmente ante el Tribunal Federal Superior. En cada oportunidad que tuvo, el Gobierno del estado defendió una posición procedimental y consecuencialista. Sugirió que se cumplían todos los requisitos necesarios para adoptar una medida provisional y se dejó ver con claridad la preocupación del gobernador de que la región podía caer en la violencia y el desorden. Un participante llamó a esta última forma sociopolítica de argumentación *ad terrorem*. Es decir, se decía que Pontal do Paranapanema se encontraba al filo de una violencia colectiva a gran escala y que, si los tribunales le quitaban al Gobierno del estado los recursos necesarios para mantener a los Sin Tierra en los campos, era muy probable que ocurriera una convulsión social. Añadió que, si el tribunal establecía un precedente favorable en su decisión sobre el primer caso judicial, se terminaría con el atasco judicial, y que otros terratenientes invasores, cuyas tierras ilegalmente adquiridas se habían visto ocupadas por los Sin Tierra, llegarían a un acuerdo rápidamente.

El MST impulsó una tercera modalidad de cambio jurídico en el Pontal do Paranapanema después de que otro juez en la región decretase el arresto de trece de sus representantes. La respuesta del Movimiento ante los tribunales y en la esfera pública condujo a que el Tribunal Federal Superior adoptara la decisión de despenalizar el MST y expandir el concepto de lo que constituía desobediencia civil. La sentencia se cita habitualmente, y ello también se debe a que el autor de la decisión, Luis Vicente Quicchiario, es un jurista brasileño muy reputado en temas de Derecho Penal.

El cargo principal contra los líderes del Movimiento era el haber constituido un grupo criminal con la pretensión de adquirir la posesión ilegal de tierras. El Tribunal de Justicia de São Paulo denegó la petición de *habeas corpus* para liberar

a los líderes del MST y reflejó la visión que prevalecía en muchos de los tribunales del país sobre el Movimiento y sus actividades: «Permitir que terceras partes violen la propiedad de otros, bajo el pretexto de la cuestión social, sería deshacer el orden jurídico completo del país. Hoy se invaden las propiedades rurales [...] mañana pueden también verse invadidas las industrias, las fábricas y los establecimientos comerciales, con la garantía de la impunidad, bajo el pretexto de que existen “problemas sociales”. Eso sería el obituario del Estado y de la sociedad regida por el derecho. Los tribunales no pueden ni aceptarlo ni tolerarlo».

El Tribunal Federal Superior desautorizó al tribunal de São Paulo. Como en los casos anteriormente mencionados, los jueces plantearon la definición de la cuestión legal en términos constitucionales y dejaron el Código Penal a un lado, al tomar una posición consecuencialista. En su decisión yuxtaponían el derecho a la propiedad al derecho a reivindicar derechos, que es una libertad política, determinando que la ocupación de tierras del Movimiento no podía considerarse un acto criminal, porque no existía intención criminal. En lugar de ello, las ocupaciones de tierras del MST debían verse como un ejercicio de los derechos de la ciudadanía, especialmente del derecho cívico a presionar al Gobierno para que garantizara los derechos constitucionales; en este caso concreto, para que garantizara la reforma agraria. Por las mismas razones, el MST debía considerarse un movimiento popular que reclamaba su condición ciudadana.<sup>8</sup>

Esta decisión ha sido extremadamente importante, en términos políticos y jurídicos. No ha impedido, sin embargo, que los jueces locales sigan dictando órdenes de arresto contra los líderes del MST. En Brasil, los jueces no se encuentran vinculados por los precedentes de los tribunales superiores y valoran mucho su autonomía. En una fecha tan reciente como el año 2003, otro juez de la región de Pontal dictó órdenes de arresto contra los líderes del MST. Aunque es probable que las peticiones subsecuentes de *habeas corpus* tengan éxito ante el tribunal superior correspondiente, ese acoso legal tiene costes notables para el MST y revela que la contribución del MST al cambio legal es desigual y se acumula lentamente.

#### **9.4. Los campos judicial y del movimiento social en relación con el cambio legal**

Es bastante raro que los encuentros entre los movimientos sociales y los jueces inicien la cadena completa de acontecimientos que hemos descrito. Esta sección explora los cambios que ocurrieron en campos de los movimientos sociales y jurídicos que permitieron que sus lógicas particulares se sincronizaran y se produjera un cambio legal cosmopolita. Las siguientes páginas se concentran en los componentes esenciales de la lógica única en cada uno de los campos, el de los movimientos sociales y el jurídico. Entre esos componentes están las formas distintivas de poder que operan en cada uno de los campos; los actores, que tienen una posición institucional y que gozan de capacidades variables para la acción y, por último, la lucha en torno al orden simbólico.

---

8. Véase Strozake 2000.

#### 9.4.1. *El MST en el campo de los movimientos sociales*

El campo contemporáneo de los movimientos sociales en Brasil surgió a finales de los años setenta, como parte de la transición democrática del país, pero en años recientes ha experimentado profundos cambios. En el momento de su fundación, los protagonistas en ese campo social compartían su posición de enfrentamiento contra el Estado, un énfasis en la acción colectiva transgresora y un orden simbólico estructurado a partir de un proyecto utópico profético. Desde comienzos de los años noventa, ha habido un giro hacia un mayor contacto con el Estado, una atención substancial a la participación ciudadana y un discurso elaborado en torno a la construcción de la ciudadanía y la influencia en las políticas públicas. Los cambios en el campo han contribuido a que el MST se convierta en uno de sus actores más destacados. Su posición dentro de la sociedad ha mejorado bastante su capacidad para concentrar la energía de distintos tipos de actores dentro del campo jurídico.

Durante la transición democrática (finales de los setenta y los ochenta), una variedad de actores se identificaban a sí mismos como parte del «movimiento popular». En su análisis sobresaliente del campo de los movimientos sociales, Diomo (1995: 68) sugiere que el movimiento popular era un campo multicéntrico, definido por las relaciones entre actores que, sin perjuicio de sus identidades diversas, compartían un compromiso y un discurso políticos, y participaban activamente en redes de integración. Su orden simbólico se organizaba alrededor de un discurso profético y utópico que enfatizaba la participación popular (de masas) a través de la acción directa como medio para conseguir mediante la lucha la emancipación de la explotación capitalista y de las instituciones políticas y sociales autoritarias (Diomo 1995: 144). Sumado a su independencia de los partidos políticos y a su lucha contra el Estado, todo lo anterior proporcionaba los elementos para un nuevo proyecto democrático y transformador de la sociedad (Diomo 1995: 29). Los actores de este campo incluyen no sólo movimientos sociales rurales como el MST y el Movimiento de los Desplazados por las Presas, sino también movimientos urbanos como el Movimiento para la Vivienda o la Unión de Asociaciones de Vecinos de Porto Alegre (UAMPA). Para el MST, que nació directamente del trabajo de organización de los radicales católicos de la teología de la liberación, su postura de enfrentamiento en general contra el Estado y las instituciones políticas formales y su énfasis en la participación popular y la acción directa eran particularmente relevantes para obtener los derechos que le correspondían a la gente (forzando la acción estatal). Entre los movimientos, el MST era, y sigue siendo, único en su compromiso con una misión profética y en su interés por reproducir la mística de *a luta* (la lucha).

El análisis de Diomo sugiere que el campo de los movimientos sociales se configuró materialmente en su lucha contra el gobierno autoritario y gracias a la participación que tuvo la Iglesia católica en esas luchas. La Iglesia, como institución con una destacable infraestructura organizativa y el acceso a recursos internacionales, y el catolicismo, como un orden simbólico con profundas resonancias entre «el pueblo», proporcionaron gran parte de las bases estructurales y de las ideas que están detrás del campo. Este último habría recibido también una fuerte influencia de la izquierda gramsciana, lo que puede ayudar a explicar el fuerte énfasis (de alguna forma paradójico) en los derechos.

En su período fundacional, para poder acumular ese capital tuvieron que establecer fuertes vínculos con la Iglesia católica y, en las áreas rurales en las cuales trabajaba el MST, los más hábiles usaron un discurso radical político-religioso. Como observa Mançano (2000: 84), la lucha por la tierra era una «lucha permanente por la dignidad y por la vida» y lo que unía al MST era la religiosidad popular y las «luchas de masas en las cuales participaban las familias (de los Sin Tierra)» directamente.

En los años noventa, se unieron una variedad de procesos que consiguieron alterar muchos de los componentes fundamentales del campo de los movimientos sociales. Estos procesos incluyeron: la consolidación de las instituciones democráticas y especialmente la Constitución de 1988; el giro conservador dentro de la Iglesia católica, por un lado, y el poder electoral creciente del Partido de los Trabajadores y su creciente presencia en el Gobierno municipal de varias ciudades importantes, por otro; cambios en la financiación internacional, a medida que las agencias europeas occidentales cambiaron sus programas políticos de actuación y sus intereses geográficos; y la mayor descentralización y apertura del Estado a la participación de las organizaciones de la sociedad civil para la construcción de políticas públicas y su desarrollo práctico. Esto último tuvo, entre otras cosas, consecuencias importantes para los recursos de los actores en el campo.

La Iglesia católica había perdido gran parte de su relevancia social a la hora de proporcionar las bases simbólicas y estructurales del campo de los movimientos hacia finales de los años ochenta, mientras que la del Partido de los Trabajadores aumentó considerablemente. Algunas clases de nuevos actores, con acceso directo a la financiación internacional, además de a la financiación del Estado, se hicieron prominentes a través de organismos de coordinación concretos de la sociedad civil, como la Asociación de Movimientos Populares y ABONG (la asociación brasileña de ONG), o mediante ONG de activistas bien financiadas y con cuadros profesionales preparados, como Polis o IBASE. Antiguos actores como el MST comenzaron a institucionalizarse más. El universo simbólico también cambió. El campo de los movimientos sociales perdió su contenido profético y utópico original: cambió el énfasis hacia la construcción de la ciudadanía y la «ciudadanía en acción», que incluía la participación en los consejos de políticas públicas establecidos obligatoriamente por la Constitución, y se consiguió tener influencia en el debate público y sobre las políticas públicas (Diomo 1995: 213). Los vínculos entre los actores en el campo y los organismos administrativos del Estado aumentaron notablemente.

Paradójicamente, la posición del MST en el interior del campo de los movimientos sociales se hizo mucho más fuerte durante los años noventa y, de la mano de ese crecimiento, también se robusteció su capacidad para concentrar una mayor energía de la sociedad. Más que cualquier otro actor dentro del campo, se resistió a muchos de los cambios mencionados, destacándose del resto de muchas maneras sorprendentes. Mantuvo vínculos estrechos con los sectores progresistas de la Iglesia católica y continuó con su intensa acción colectiva transgresora, adoptando como estrategia principal las ocupaciones de tierras, las marchas de protesta y la ocupación de organismos gubernamentales y de las carreteras. De hecho, las ocupaciones de tierras se extendieron por todo el país y su número creció notablemente. A pesar de que la dificultad de recoger datos sobre las ocupaciones es considera-

ble, el proyecto DATALUTA de la UNESP sugiere, como explica su presidente Prudente, que tanto el número de ocupaciones como el número de los participantes en las ocupaciones se multiplicó por tres o más, pasando de 421 entre 1990 y 1994, a 1.855 en el periodo de 1995 a 1999 (Mançano 2000: 270-272).

El aumento de la visibilidad del MST dentro del campo de los movimientos sociales y el apoyo que recibió dentro de éste, y más generalmente dentro de los sectores progresistas de la sociedad, le dio acceso a recursos jurídicos, políticos y materiales mucho mayores durante los años noventa. El MST se convirtió en un movimiento por la reforma de la tierra nacionalmente reconocido, aunque los sindicatos de trabajadores rurales y otros movimientos también participaron en ocupaciones de tierras y buscaron su redistribución (Navarro 1997). Sin perjuicio de su retórica combativa y su acción transgresora, el Movimiento siguió la nueva lógica del campo al establecer relaciones numerosas y pragmáticas con sectores del Estado y diversificar su base de recursos. Aunque el MST siguió desconfiando de los jueces, en los años noventa se produjo un cambio en la definición que tenía de la «cuestión de la tierra» y se adoptó una definición más secular y jurídica. En la etapa inicial, la lucha por la tierra se había construido de manera político-religiosa, como una cuestión de justicia social y dignidad humana, y como la base a partir de la cual superar un sistema capitalista que esclavizaba al débil en beneficio del capital internacional y nacional (Mançano 2000: 81-83). Se había distanciado de otros movimientos rurales importantes al rechazar el Estatuto de la Tierra de 1964 y exigir que se creara una nueva legislación con la participación de los trabajadores rurales, «basada en la práctica y las experiencias de ellos» (Mançano 2000: 81). En los años noventa, incorporó a su discurso el principio constitucional de la función social de la tierra y la constitucionalidad de la reforma agraria, al lado de la idea de justicia social general que ya existía dentro del Movimiento.

Dentro del propio movimiento, dos importantes cambios le ayudaron a acercarse al campo jurídico. Uno de ellos es el proceso de aprendizaje gradual de sus líderes a medida que se acumularon pequeñas victorias en los tribunales y se encontraron más frecuentemente con jueces y abogados menos conservadores. El otro, y probablemente más importante, fue que tuvieron la necesidad de desarrollar una preocupación por los derechos humanos. Muchos de sus líderes más importantes ya no son reos de «primera condena» en los procesos penales y, por lo tanto, tienen una mayor probabilidad de ser sentenciados a largas condenas en prisión. La mayor dedicación que exigían los asuntos legales y las amenazas judiciales obligaron al movimiento a crear un departamento de derechos humanos y a relacionarse continuamente con aliados dentro del campo jurídico.

Finalmente, el poder creciente del Partido de los Trabajadores también ha ayudado a sincronizar los campos de los movimientos sociales y el jurídico. El MST y el Partido de los Trabajadores surgieron del mismo proceso de movilización política que ayudó a producir la transición hacia la democracia, y han mantenido estrechos vínculos entre ellos desde entonces. Los líderes políticos del Partido de los Trabajadores (PT) han sido aliados inestimables para el MST. Un buen ejemplo de ello sería el caso del arresto de los líderes del MST en Pontal do Paranapanema, que los líderes del PT ayudaron a trasladar rápidamente de la acción local en el campo jurídico a una preocupación nacional en el campo político. Algunos de los abogados de derechos humanos más famosos de Brasil, entre los que está un

congresista del Partido de los Trabajadores, defendieron la petición de *habeas corpus* ante el Tribunal Superior. El creciente número de administraciones públicas a cargo del Partido de los Trabajadores en los niveles estatal y municipal también ayudó a alejar al MST de su posición tradicional, en la que el Estado se consideraba el enemigo.

#### 9.4.2. *Los jueces brasileños y el campo jurídico*

El campo jurídico experimentó su propio conjunto de cambios durante los años noventa, aunque a un ritmo más lento que los del campo de los movimientos. Ello contribuyó a que se plasmaran las modalidades jurídicas de cambio que el MST fue capaz de poner en marcha. En los debates públicos, estos cambios y las tensiones que los acompañaron se han denominado «la crisis del sistema de justicia». En el centro de esos cambios está la constitucionalización progresiva del derecho, enfrentada con dureza, ya que miembros del campo de los movimientos sociales han pretendido reconstruir la legitimidad democrática de las instituciones judiciales y ajustarlas a la realidad de un nuevo régimen democrático. La importancia de este proceso no puede subestimarse, no sólo porque el Código Civil que se encontraba en vigor hasta el año 2003 era asombrosamente liberal en su concepción de los derechos de propiedad y de la naturaleza individual de los derechos en general, sino también porque la Constitución de 1988 establecía una gran variedad de derechos difusos y de derechos sociales. La constitucionalización del derecho ha hecho posible una definición legal de los conflictos sociales de una manera que está más cercana a la del campo de los movimientos sociales. Tal vez es aún más importante que ese proceso haya abierto el camino para que los jueces y la interpretación judicial tengan una relevancia mucho mayor. En conjunto, los esfuerzos desde principios de los años noventa por constitucionalizar el derecho y reconciliar las normas legales, que varían sustancialmente en sus presupuestos normativos y sustantivos, han tenido un papel crítico a la hora de facilitar las modalidades jurídicas del cambio social.

Como en el caso del campo de los movimientos sociales, las clases de actores también cambiaron en el campo jurídico. Además de las oficinas estatales y federales del *Ministério Público* (fiscalía), justamente celebradas, fueron particularmente importantes las redes formales e informales de jueces y abogados preocupados por las cuestiones de justicia social y por definir un nuevo papel democrático para las instituciones judiciales y la profesión legal. Estas redes tuvieron una importancia fundamental para reducir la distancia entre los campos de los movimientos sociales y jurídico, y para ayudar a producir un nuevo sentido común en el campo jurídico acerca de los asuntos relativos al MST y al conflicto de tierras.

El caso del Pontal do Paranapanema ilustra cómo la aplicación de las normas legales por los tribunales inferiores sirve para traducir los conflictos sociales que entran en el campo jurídico en categorías sociales universales y abstractas. Lo que el juez local había construido como un conflicto limitado acerca de los derechos de propiedad e individuales, adoptando lo que los críticos llaman el tradicional razonamiento jurídico positivista o procedimental, los tribunales superiores lo construyeron como un conflicto en torno a los derechos fundamentales y los derechos de



propiedad con importantes consecuencias sociales. El juez local argumentaba que los principios constitucionales no eran derecho y, por lo tanto, era necesario aprobar leyes nuevas (y necesaria, por consiguiente, la mediación del legislador) para convertir esos principios en derechos y hacerlos judicialmente exigibles. Sin embargo, los jueces de los tribunales superiores defendían que los derechos fundamentales y otros principios constitucionales imponían obligaciones jurídicas inmediatas y no requerían de desarrollos legislativos para tener una fuerza vinculante.

Las dos interpretaciones del caso reflejan los esfuerzos contrapuestos por interpretar la Constitución de 1988 y han conducido a una profunda división dentro del campo jurídico, aunque también lo han acercado al campo de los movimientos sociales. Las Constituciones en Latinoamérica, y la de Brasil no es una excepción, se han visto fundamentalmente como documentos políticos, más que como parte del derecho. Sin embargo, con la Constitución de 1988, la tendencia hacia la constitucionalización que acompañó la creación del Estado de bienestar en Europa parece haber llegado a Brasil. Aceptar la Constitución como derecho expande enormemente las competencias de los jueces y, debido a la naturaleza de los artículos de la Constitución y su preocupación por los resultados reales (sociales), exige que los jueces interpreten y construyan el derecho mucho más de lo que lo han venido haciendo. Ello se deriva también directamente de la expansión de los derechos sociales colectivos y de los instrumentos legales como la acción pública de clase, que hacen más fácil transformar las luchas jurídicas individuales en luchas colectivas.

El estado de São Paulo tiene una tradición judicial conservadora, pero los jueces comprometidos con una visión constitucional del derecho, de los derechos humanos y de la democratización de los jueces como cuerpo del Estado formaron la Asociación de Jueces para la Democracia en 1991 y el Instituto Brasileño de Ciencias Penales (IBCCRIM), especializado en asuntos de derecho penal, en 1992. La decisión de los jueces de São Paulo de crear organizaciones formales independientes refleja, paradójicamente, su tenue posición dentro de la magistratura de ese estado. Desde comienzos de los años noventa, estos jueces han visto la constitucionalización del derecho como algo vital para la democratización del derecho y para introducir un contexto social moderno dentro de la aplicación individualista y descontextualizada de los códigos civiles y penales. También han visto, correctamente, que el proceso de constitucionalización conlleva un reconocimiento de la expansión de las actividades interpretativas de los jueces.

Las redes de juristas progresistas no son nuevas en Brasil, pero durante los años noventa apareció la primera red nacional de abogados populares que trabajaba con movimientos rurales y urbanos. La Red Nacional de Abogados Populares (RENAP), constituida formalmente en 1996, tuvo una destacada intervención en sincronizar el campo de los movimientos sociales con el campo jurídico. La RENAP refleja la tendencia general dentro de las redes de abogados progresistas, es decir, tiene un alcance nacional y está más dedicada a la práctica del derecho, con aproximadamente 420 profesionales del derecho distribuidos en 22 de los 26 estados del país. Se concentra fundamentalmente en cuestiones agrarias, y está estrechamente vinculada al MST.

La RENAP ha sido un puente importante entre los campos de los movimientos sociales y el jurídico, al relacionar a abogados inexpertos en el nivel local con juristas nacionalmente reconocidos. Sus abogados han contribuido notablemente

a superar la resistencia del MST a entrar en el campo jurídico y a construir relaciones de confianza entre el Movimiento y otros protagonistas en el campo jurídico, como las redes informales de jueces comprometidos con la justicia social. Aunque el MST atrajo dentro de su órbita a algunos abogados progresistas ya desde sus primeros días de andadura en los años ochenta, sólo desde mediados de los años noventa se ha pretendido establecer relaciones más cercanas y continuas con ellos. Con anterioridad, el Movimiento buscaba caso por caso a los abogados que necesitaba para liberar a sus líderes encarcelados y para combatir las varias formas de acoso jurídico y criminalización de sus conductas.

La RENAP también ha estado fuertemente comprometida con el proceso de constitucionalización dentro del campo jurídico y ha ayudado a propagar las nuevas bases doctrinales con las cuales se argumentan los casos que afectan al MST. Tal vez la mayor evidencia de lo primero sea la valiosa campaña para crear un nuevo sentido común jurídico sobre las cuestiones que afectan al MST (Varella 1997). A través de la revista de la RENAP y de otras publicaciones periódicas, se le da publicidad a la nueva jurisprudencia favorable a las luchas por la tierra. Dos volúmenes editados recientemente contienen ensayos de unos treinta reputados juristas sobre casos penales y civiles en los que ha estado involucrado el MST.<sup>9</sup> Los colaboradores del volumen incluyen miembros de la red de Jueces para la Democracia de São Paulo y, naturalmente, de la propia RENAP.

Las publicaciones revelan el impresionante alcance de la RENAP y, a través de ella, del MST, en el campo jurídico. Los volúmenes están disponibles no sólo para los miembros de la RENAP, sino también para cientos de jueces. Esta iniciativa es destacable, porque tanto los abogados favorables al MST como los jueces locales, que pueden o no serlo, tienen un acceso muy escaso a las fuentes que contienen la jurisprudencia. Como varios jueces en São Paulo observaron durante entrevistas, hay magistrados que todavía aplican partes del Código Civil de 1916 que hace tiempo que ha sido derogadas. Una vez que salen de las Facultades de Derecho, incluso los jueces profesionalmente más animosos encuentran difícil seguir la nueva jurisprudencia y a veces hasta la nueva legislación (que es particularmente voluminosa en Brasil).

## 9.5. Conclusión

La participación sostenida del MST dentro del campo jurídico impulsó una variedad de modalidades del cambio legal que, en los casos discutidos en este capítulo, redefinieron el espacio jurídico de manera importante en lo que atañe a los derechos de propiedad y también a la desobediencia civil. También produjo resultados sociales importantes. La capacidad del MST de convertir la fuerza del movimiento social en fuerza jurídica y para actuar en diversos campos ha sido vital para impulsar estas modalidades de cambio legal.

No obstante, la capacidad del Movimiento para este tipo de acción estratégica y el impacto de esa acción ha dependido de su relación con las dinámicas más gene-

---

9. Véase Strozake 2000, 2002.

rales de los campos de los movimientos sociales, de los partidos políticos y del religioso, sobre los cuales tiene un control limitado. Cambios sustanciales en cada uno de estos campos durante los años noventa mejoraron enormemente la capacidad del MST para redirigir y concentrar las energías de expertos jurídicos altamente cualificados hacia las cuestiones penales y civiles a las que se enfrentaba. Es también durante este periodo, como resultado de los cambios en los respectivos campos y también como producto de su propia acción estratégica con respecto a ellos, que el MST se convirtió en el movimiento social más importante dentro del Brasil de nuestros días. Esta posición particular dentro del campo de los movimientos sociales ha permitido al MST construir una diversidad de alianzas, en el campo jurídico y en otros campos, que muy pocos otros movimientos pueden igualar.

Aparte de lo explicado, la movilización jurídica del MST permite aclarar algunas de las formas en las cuales los movimientos sociales pueden usar el derecho para crear posibilidades alternativas frente al régimen de propiedad «liberal» específico que se intenta globalizar desde arriba. Ha tenido gran importancia para modificar una legalidad muy excluyente, puesto que ha obligado a las autoridades públicas a que hagan cumplir la legislación existente para la reforma agraria; ayudado a crear e institucionalizar interpretaciones novedosas de la función social de la propiedad y un concepto expandido de la desobediencia civil; y también estimulado a la Fiscalía a que utilice de manera innovadora instrumentos procedimentales que han incrementado muy llamativamente la velocidad de los procedimientos judiciales.

## Referencias bibliográficas

- BARROSO, Luís Roberto (2002a), *O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da constituição brasileira*. Rio de Janeiro: Renovar.
- (2002b), «Fundamentos teóricos e filosóficos do novo direito constitucional brasileiro». *Jus Navigandi* 59: 157.
- BOURDIEU, Pierre (1987), «The Force of Law: Toward a Sociology of the Juridical Field». *Hastings Law Journal* 38: 814-853.
- y Loïc WACQUANT (1992), *An Invitation to Reflexive Sociology*. Chicago: University of Chicago Press.
- DEZALAY, Yves y Bryant GARTH (1998), *Dealing in Virtue: International Commercial Arbitration and the Construction of a Transnational Legal Order*. Chicago: University of Chicago Press.
- DIOMO, Ana Maria (1995), *A vez e voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós-70*. Rio de Janeiro: ANPOCS/Relume Durnara.
- EPP, Charles (1998), *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago: University of Chicago Press.
- FACCHINI NETTO, Eugénio (2003), «Fundamental Rights in the Balance: One View of the Cathedral, through a Judge's Eye». Ensayo presentado en el Seminario internacional sobre «Fundamental Rights in the Balance: New Ideas on the Rights to Property, Land, and Shelter», 16-18 de octubre de 2003, Institute of Development Studies, Brighton, Reino Unido.
- GALANTER, Marc (1981), «Justice in Many Rooms: Courts, Private Ordering, and Indigenous Law». *Journal of Legal Pluralism* 19: 1-47.
- HOUTZAGER, Peter (2001a), «We Make the Law and the Law Makes Us: Some Ideas on a Law in Development Research Agenda». *IDS Bulletin* 32a): 8-18.
- (2001b), «Collective Action and Patterns of Political Authority: Rural Workers, Church, and State in Brazil». *Theory and Society* 30a): 1-45.

- HUNT, Alan (1993), *Explorations in Law and Society: Toward a Constitutive Theory of Law*. Nueva York: Routledge.
- ITESP (2000), *Mediação no campo: estratégias de ação em situações de conflito fundiário*. 2.ª edición. Cadernos ITESP n.º 6. São Paulo: ITESP, Páginas e Letras.
- MANÇANO, Bernardo (1996), *MST: Formação e territorialização em São Paulo*. São Paulo: Editora Hucitec.
- (2000), *A Formação do MST no Brasil*. Rio de Janeiro: Vozes.
- MCADAM, Doug, Sidney TARROW y Charles TILLY (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MERRYMAN, John (1985), *The Civil Law Tradition: An Introduction to the Legal Systems of Western Europe and Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- NAVARRO, Zander (1997), «Sete teses equivocadas sobre as lotas sociais no campo, o MST e a reforma agrária». En *A Reforma agrária e a luta do MST*, editado por João Pedro Stédile), Rio de Janeiro: Vozes.
- (2001), «“Mobilização sem emancipação” —as lotas sociais dos sem-terra no Brasil». En *Reinventando a emancipação social*, editado por Boaventura de Sousa Santos. São Paulo: Record.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition*. Nueva York: Routledge.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense: Law, Globalization, and Emancipation*. Londres: Butterworths.
- STRECK, Lenio (2002), *Jurisdição constitucional e hermenêutica: uma nova crítica do direito*. Porto Alegre: Livraria do Advogado.
- STROZAKE, Juvelino (ed.) (2000), *A questão agrária e a justiça*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- (ed.) (2002), *Questões agrárias: julgados comentados e pareceres*. São Paulo: Editora Método.
- VARELLA, Marcelo (1997), «O MST e o direito». En *A reforma agrária e a luta do MST*, editado por João Pedro Stédile. Petrópolis: Vozes.

## Capítulo X

# Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo U'wa en Colombia

César Rodríguez Garavito y Luis Carlos Arenas

### 10.1. Introducción

En un giro irónico, uno de los desafíos más poderosos a la globalización ha provenido de los pueblos indígenas cuya existencia localizada y «premoderna» se supone que había colapsado bajo la presión de los proyectos capitalistas modernos, comenzando con el proyecto colonial y pasando por el «proyecto desarrollista» (McMichael 2000). El destino y la resistencia transnacional de los pueblos indígenas expone con una claridad única las cuestiones culturales, políticas y jurídicas que están en juego en el enfrentamiento entre la globalización hegemónica y contrahegemónica, al darnos una representación apropiada de las fuerzas en conflicto dentro de este cortocircuito histórico.

Hay varias razones que explican la visibilidad y la importancia de los pueblos indígenas en esa confrontación. La primera es que el movimiento indígena comprende a poblaciones históricamente sometidas a las formas más crueles de exclusión. En Latinoamérica, durante el primer siglo de la Conquista española y dependiendo del área, entre el 50 y el 90 % de la población indígena murió, y sólo unos cuantos grupos tribales sobrevivieron a las políticas de asimilación de los Estados poscoloniales (Kearney y Varese 1995). Hoy, a pesar de representar la mayoría o una gran proporción de la población en varios países (71 % en Bolivia, 66 % en Guatemala, 27 % en Perú y 38 % en Ecuador), los pueblos indígenas continúan siendo «los más pobres entre los pobres» (Psacharopoulos y Patrinos 1994). En Guatemala, mientras que el 53,9 % de la población es pobre, el 86,6 % de los pueblos indígenas se encuentran por debajo de la línea de pobreza. La distancia es similar en México, donde el 80,6 % de la población indígena es pobre, y algo similar ocurre en Perú (79 %) y en Bolivia (64,3 %) (Psacharopoulos y Patrinos 1994). Puesto que la globalización contrahegemónica se concentra en las poblaciones más perjudicadas por la globalización hegemónica,<sup>1</sup> la lucha de los pueblos indígenas es uno de sus componentes esenciales.

Además, como explicamos a continuación, el ascenso del movimiento indígena transnacional está arraigado explícitamente en la reacción contra la ex-

---

1. Véase el capítulo en este volumen de Santos y Rodríguez Garavito.

pansión de los confines de las formas predatorias del capitalismo global hacia nuevos territorios (por ejemplo, el Amazonas) y hacia nuevas actividades económicas (por ejemplo, la explotación comercial del conocimiento tradicional y la biodiversidad). Esa expansión se liga, a su vez, a las presiones para aumentar la explotación de los recursos naturales asociados al aumento del consumo en el Norte y a la dependencia económica en el Sur. El examen de los movimientos indígenas nos permitirá ver las nuevas fronteras de la globalización neoliberal y de la resistencia frente a ella.

El caso indígena ilustra dos características especialmente promisorias del movimiento por la justicia global. Por un lado, es un ejemplo de la combinación de luchas y escalas de movilización que caracterizan la globalización contrahegemónica. Los pueblos indígenas reclaman la autodeterminación y su derecho a la tierra con el propósito de reivindicar sus costumbres, leyes y territorios ancestrales locales. Sin embargo, al perseguir estas reivindicaciones locales no sólo se han movilizado globalmente en alianza con otros pueblos indígenas y organizaciones transnacionales en defensa de los derechos indígenas, sino que también han juntado fuerzas con el movimiento medioambientalista global, la lucha de las minorías étnicas nacionales y otros movimientos contrahegemónicos. Al vincular las cuestiones y los marcos de estos diferentes movimientos, los pueblos indígenas se han enfrentado a los actores hegemónicos en todos los niveles, ya sean éstos actores colonos locales, Estados nacionales discriminatorios o empresas transnacionales (ET) que pretenden explotar los recursos naturales de sus tierras ancestrales. Por otro lado, el hecho de que los movimientos indígenas sean de carácter identitario pone de relieve la dimensión claramente cultural de la globalización contrahegemónica, es decir, el hecho de que los movimientos sociales globales se constituyen tanto a partir de la diferencia como de la igualdad.<sup>2</sup> De hecho, el carácter icónico que tiene la lucha zapatista (y el movimiento indígena en su conjunto) para el movimiento por la justicia global reside en su capacidad de unir su aspiración a la justicia económica (como evidencia su presentación inicial con ocasión de la entrada en vigor del ALCAN en 1994) con sus aspiraciones a una justicia étnica, racial y de género (Ceceña 1999).

La propia ubicación de la causa indígena en el cruce de distintos movimientos, niveles jurídicos y trayectorias históricas que explican su visibilidad y su importancia explica también sus dificultades. Por lo tanto, el estudio del movimiento indígena en acción ilustra algunas de las principales tensiones y contradicciones en el interior de la globalización contrahegemónica. Entre ellas, están las diferencias entre los marcos temporales y los programas políticos de acción de las ONG del Norte, de un lado, y los respectivos marcos y programas políticos de los pueblos indígenas, del otro, así como los efectos ambiguos que tiene la judicialización de las luchas por los derechos indígenas.

Finalmente, algo fundamental para los fines de este libro es que la movilización transnacional de los pueblos indígenas ha desatado un proceso de innovación jurídica que tiene profundas implicaciones para los sistemas constitucionales nacionales y el régimen internacional de los derechos humanos. Este «rena-

---

2. Sobre este tema, véase el capítulo 2 de Santos.

cimiento de los pueblos indígenas para el derecho» (Marés 2000), cuyo núcleo es el reconocimiento de los derechos colectivos que se han incorporado en una multiplicidad de reformas constitucionales y en nuevos instrumentos jurídicos internacionales, ha alterado los presupuestos individualistas y etnocéntricos occidentales del pensamiento y de las instituciones jurídicas liberales, y contiene la promesa de una reconstrucción cosmopolita de los derechos humanos (Rodríguez Garavito y Alfonso 2008; Anaya 1996; Kymlicka 1999; Santos 2002a, 2002b).

En este capítulo, examinamos la conexión entre la política y el derecho en el movimiento indígena transnacional. Con ese propósito, ofrecemos un estudio de caso a partir de la lucha de los U'wa contra la explotación petrolífera en su territorio. Los U'wa son un pueblo indígena, con unos 5.000 integrantes, que vive en el Noreste de Colombia. Transcurridos quince años desde su inicio y todavía activa, la campaña del pueblo U'wa contra la Occidental Petroleum (Oxy) y el Gobierno colombiano, que se desplegó en colaboración con ONG medioambientalistas nacionales y transnacionales y organizaciones de derechos humanos y de defensa de los derechos indígenas, ilustra vivamente el potencial y las limitaciones de la movilización política transnacional en apoyo de los derechos indígenas. Puesto que la lucha se ha producido en torno a la interpretación del derecho colectivo de los U'wa a su territorio, ha involucrado de manera central a instituciones judiciales y cuasi-judiciales, como la Corte Constitucional y el Consejo de Estado colombianos, o la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Organización Internacional del Trabajo, que tienen discursos y programas políticos distintos sobre el derecho de los derechos humanos.

Nuestro énfasis analítico tiene dos caras. Primero, examinamos la conexión entre las movilizaciones de protesta local, nacional, continental y global en apoyo de los U'wa. Prestamos así especial atención a la transformación del conjunto de participantes, a las estrategias y al impacto de la coalición en defensa de los U'wa a medida que pasó de las escalas nacional y local a las escalas global y continental, y luego, en un «efecto bumerán» (Keck y Sikkink 1998), regresó a los senderos jurídicos y políticos colombianos. En segundo lugar, intervenimos en el naciente debate académico sobre el papel del derecho en la globalización contrahegemónica,<sup>3</sup> y para ello le prestamos una especial atención a las estrategias jurídicas diferenciadas dentro de la coalición U'wa y evaluamos el potencial y las limitaciones de esas estrategias para el progreso de la causa de los U'wa y el movimiento por la justicia global en general.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, situamos la lucha de los U'wa en el contexto económico, político y jurídico que ha configurado el giro hacia el neoliberalismo y el progreso del movimiento indígena en Latinoamérica. En la segunda, nos adentramos en la campaña de los U'wa tal y como se desplegó en los contextos nacional e internacional. En la tercera sección, volvemos al inicio para valorar los logros y las limitaciones de la campaña utilizando nuestros dos ejes analíticos. Finalmente, ofrecemos algunas conclusiones.

---

3. Véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito.

## 10.2. La resistencia frente a «la segunda conquista»: el neoliberalismo, los derechos humanos y el movimiento indígena

La simultaneidad del giro hacia el neoliberalismo y del ascenso del movimiento indígena latinoamericano no es accidental. Estos dos procesos, que comenzaron a mediados de los años setenta y fueron ganando fuerza en los años ochenta, se han desarrollado en conflicto abierto el uno con el otro, como muestran las multitudinarias protestas indígenas contra el neoliberalismo desde comienzos de los años noventa, de las que son ejemplos, entre otros, las que derribaron a los presidentes neoliberales en Bolivia y Ecuador o las de los zapatistas en México.

La conexión entre los programas de «ajuste estructural» y la grave situación y la resistencia de los pueblos indígenas ocurre de muchas formas. Esa conexión incluye, por ejemplo, los efectos de las políticas neoliberales que han revertido la reforma agraria en toda la región y liberalizado los derechos de propiedad agraria que protegían las posesiones indígenas colectivas, como el Sistema del Ejido en México (Bartra 2005). Cuando a eso se suma un retorno a los cultivos de exportación y a la erosión de los precios de los productos agrícolas en los mercados globales, la apertura incondicional de las economías domésticas ha profundizado todavía más la marginalización de los pueblos indígenas (Stavenhagen 2002).

Para nuestros propósitos, el vínculo más relevante entre globalización y el caso indígena tiene que ver con el aumento de la extracción de recursos naturales. La combinación de la presión por el pago de la deuda exterior y la disminución del ingreso procedente de los productos agrícolas, que compiten con las exportaciones fuertemente subsidiadas de los productos agrícolas estadounidenses, ha llevado a los Estados latinoamericanos a incrementar su extracción de recursos naturales, sean éstos madera, minerales o petróleo. En el caso de Colombia, los ingresos del petróleo suponen un 25 % de todos sus ingresos por exportaciones. Ecuador depende del petróleo para aproximadamente la mitad de sus ingresos por exportaciones y dedica la mitad de esos ingresos a pagar la deuda (Brysk 1992: 151).

Los efectos negativos más comunes de la dependencia de un país de la extracción de recursos naturales (la llamada «maldición de los recursos») para el crecimiento económico, la equidad y la democracia están bien documentados (Karl 1999). Lo que más sorprende acerca de este proceso, en especial con respecto a los pueblos indígenas, es la coincidencia entre la ubicación de la mayoría de los recursos naturales deseados y los territorios indígenas (Jimeno 2002). Por lo tanto, como lo ha expresado Maybury-Lewis (1984: 129), la «segunda conquista» de los pueblos indígenas, actualmente en marcha, «a diferencia de la primera, no está particularmente interesada en la mano de obra indígena. Está interesada en los territorios indígenas. La amenaza a los indios no es esta vez la de la esclavitud, sino la de la expropiación de sus tierras y la total destrucción de su forma de vida, cuando no de sus personas también».

No sorprende, por lo tanto, que algunas de las rebeliones autóctonas más efectivas y visibles, internacional y localmente, tengan como participantes a pueblos indígenas que se resisten a la extracción de recursos naturales de sus territorios. También, puesto que la inversión y la tecnología extranjera se necesitan siempre para la explotación de los recursos naturales más rentables, las empresas transnacionales (ET) se convierten en blanco de las movilizaciones indígenas



junto con los Gobiernos nacionales. Por ejemplo, en Nicaragua los mayagnas han desplegado una lucha nacional y transnacional contra la ET coreana que pretende explotar la madera de sus territorios. En Ecuador, los huaorani, los secoya y los cofán participan desde hace más de una década en una campaña internacional que intenta que Texaco se haga responsable de los vertidos masivos de petróleo en sus territorios (Figueroa 2006).

Así, estas y otras luchas que combaten contra mayor penetración de la «tríada global de la modernidad» (Estados, mercados y cultura occidental) encarnada en la globalización neoliberal, han ido conformando el «trío de reivindicaciones esenciales: autodeterminación, derechos a la tierra y supervivencia cultural» del movimiento indígena (Brysk 2000: 59). La autodeterminación implica el autogobierno político según las tradiciones y las leyes indígenas. En la gran mayoría de los casos, esta reivindicación requiere algún tipo de autonomía dentro de un Estado nacional mayor, pero casi nunca la secesión (Kymlicka 1999: 281). La reivindicación de las diferencias culturales concierne al derecho de los pueblos indígenas a negociar en términos justos su participación dentro de un mundo más grande, y de oponerse a los proyectos asimilacionistas y otras formas de imposición de la cultura occidental (Rodríguez Garavito y Alfonso 2008; Anaya 1996).

La reivindicación por la tierra tiene una preponderancia muy visible en las luchas contra el desarrollo predatorio, como ocurre en el caso de los U'wa. Esta reivindicación está estrechamente relacionada con la afirmación de la diferencia cultural, porque la noción indígena de «territorio», más amplia, se aleja radicalmente de la concepción de la tierra como un factor de producción y propiedad privada. Desde la perspectiva indígena, «territorio» incluye tanto el espacio físico como los recursos naturales que son necesarios para reproducir la economía y la cultura de una comunidad. De esa forma, como lo ha expresado Brysk, «los conceptos indígenas del territorio abarcan también el lugar geográfico como una fuente de reproducción cultural: el territorio como identidad» (2000: 61). Esta idea incorporaría consideraciones medioambientales, puesto que la tierra («la Madre Tierra») se contempla como un organismo vivo cuya existencia e integridad debe respetarse. «Entre nuestros principios —explica Gilberto Cobaría, el vocero de los U'wa— está la conciencia de que nosotros, los U'wa, estamos aquí para proteger, cuidar y mantener el balance de la tierra y la existencia en este planeta.»<sup>4</sup> Así, en la defensa indígena radical de los derechos colectivos a la tierra se unen la identidad, el territorio y la preservación medioambiental (Rodríguez Garavito y Alfonso 2008; Bartra 2005).

Las reivindicaciones indígenas han supuesto un formidable reto político y jurídico para los Estados latinoamericanos y las ET con intereses en la región. Para intentar conseguir sus reivindicaciones, los pueblos indígenas han combinado la movilización nacional e internacional. En el nivel nacional, las protestas indígenas han sido la forma más efectiva de oposición a los programas de ajuste estructural y han situado la cuestión de los derechos indígenas en el centro del debate político. El poder de los movimientos nacionales y de las organizaciones indígenas, especialmente en países con una gran población nativa, ha crecido desde la Marcha por el Territorio y la Dignidad en Bolivia, en 1990, y el «levantamiento» de toda la nación

---

4. Entrevista con Gilberto Cobaría, Bogotá, 5 de junio de 2000.

en Ecuador ese mismo año. Hoy, el poder del movimiento boliviano Katarista y del partido Pachakutic ecuatoriano para desestabilizar a los Gobiernos nacionales y presionar por reformas constitucionales estructurales atestiguan la influencia política creciente de los pueblos indígenas (Dávalos 2005; Tapia 2005; Van Cott 2003). Las protestas nacionales y locales, las marchas y los actos de desobediencia civil se han coordinado con campañas de solidaridad emprendidas por coaliciones de organizaciones a favor de los derechos transnacionales de los indígenas (por ejemplo, el Grupo Internacional de Asuntos Indígenas o *Survival International*), ONG de derechos humanos (por ejemplo, *Human Rights Watch* y la *Washington Office on Latin America*), organizaciones contra la pobreza (por ejemplo, *Oxfam*), coaliciones confesionales (la *World Council of Churches*), y redes y organizaciones medioambientalistas (por ejemplo, *Rainforest Action Network* y *Oilwatch*).

En cuanto a la dimensión jurídica del movimiento, la movilización indígena transnacional ha dado lugar a uno de los desafíos más poderosos a los sistemas jurídicos internacional y nacional. Contra el prejuicio individualista y monocultural de los órdenes jurídicos modernos, los pueblos indígenas han reivindicado una comprensión colectiva y relacional de los derechos (añadiendo así los derechos colectivos al repertorio liberal de garantías individuales) y han propuesto marcos jurídicos multiculturales que garanticen el derecho a la diferencia (Rodríguez Garavito y Alfonso 2008; Kymlicka 1999; Santos 2002a).

Las exigencias de protección de los derechos colectivos efectuados por los pueblos indígenas han llevado a transformaciones profundas del derecho nacional e internacional. Desde finales de los ochenta, las Constituciones de toda Latinoamérica han reconocido por primera vez el carácter multicultural de la población e incluido los derechos indígenas (Van Cott 2000). Tras la introducción pionera de derechos indígenas en la Constitución nicaragüense de 1987, ocurrida como producto del conflicto entre los miskito y el Gobierno sandinista, una ola de nuevas Constituciones introdujo disposiciones específicas sobre derechos indígenas, entre ellas las de Brasil (1988), Colombia (1991), México (1991), Perú (1993), Bolivia (1994), y Venezuela (2000). Como mostramos en las páginas siguientes al describir la forma en la cual los U'wa recurrieron a la Corte Constitucional colombiana para defender su derecho al territorio, los movimientos indígenas han integrado en sus luchas políticas los marcos constitucionales recientemente establecidos.

Una transformación paralela ha ocurrido dentro del sistema internacional de derechos humanos. Dado el fracaso de los sistemas existentes de derechos humanos para atender las reivindicaciones de los pueblos indígenas, uno de los fines fundamentales de las redes de activistas transnacionales defensoras de los derechos indígenas ha sido la reforma del sistema de derechos humanos (Anaya 1996; Kymlicka 1999). De este esfuerzo han surgido dos instrumentos principales. Primero, en 1989, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio 169, que reconoce el derecho de los pueblos nativos a la autodeterminación cultural y política, y al territorio dentro de los Estados nacionales. Desde que entró en vigor en 1991, el Convenio 169 ha supuesto una ruptura dentro del derecho internacional, al alejarlo de las visiones asimilacionistas, y ha provisto de un modelo para la reforma legal y la jurisprudencia favorable a los derechos indígenas en Latinoamérica y en otros lugares (Rodríguez Piñero 2005). En segundo lugar, el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas es un inten-

to más general por incorporar las reivindicaciones indígenas dentro del sistema internacional de derechos humanos. El Proyecto de Declaración, que es el resultado de diez años de deliberación del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas y de un vigoroso cabildeo de las ONG, está aún por discutirse algún día en la Asamblea General de Naciones Unidas.

El último de los instrumentos del nuevo repertorio legal usado por las coaliciones de solidaridad transfronterizas es el litigio transnacional. En algunos casos, las demandas judiciales se han presentado ante los tribunales del país de origen de las ET acusadas de violar los derechos indígenas. Ello puede verse en el caso fallido de *Aguinda v. Texaco*, en el cual los participantes en la campaña pretendían hacer que la empresa petrolera se hiciera responsable de la degradación medioambiental en Ecuador, y con ese propósito presentaron una demanda contra la compañía en los tribunales estadounidenses. En otros ejemplos, la estrategia consiste en presentar los casos donde existen violaciones de los derechos indígenas ante órganos judiciales continentales. En Latinoamérica, los defensores de los derechos indígenas han recurrido en varias ocasiones (como en el caso de los U'wa) a la Comisión Interamericana y a la Corte de Derechos Humanos. A pesar de las limitaciones de los instrumentos legales que fundamentaban estas demandas (es decir, del hecho de que protegían en principio sólo libertades civiles, concebidas como algo contrapuesto a los derechos colectivos), las organizaciones orientadas hacia el litigio de interés público (por ejemplo, el *Indian Law Resource Center*, con sede en EE.UU., y el *Center for Social and Economic Rights*, de carácter transnacional) que participaban en las coaliciones internacionales para la defensa de los derechos indígenas han venido ampliando creativamente la interpretación de esos instrumentos y conseguido finalmente que se incluyan los derechos indígenas. Esta estrategia condujo a la sentencia condenatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos contra Nicaragua en el año 2001, en donde se reconoció el derecho de los *awas tingni* a que se prohibiera la explotación maderera en su territorio ancestral y se expandió la noción de propiedad privada para comprender el derecho colectivo de los pueblos indígenas a su territorio (Anaya y Grossman 2002).

En resumen, los pueblos indígenas se han aliado con las coaliciones transnacionales para resistirse a la segunda conquista mediante estrategias jurídicas y políticas en los niveles local, nacional, regional y global. Al hacerlo así, han obtenido una influencia política sin precedentes y provocado una revisión radical de las Constituciones nacionales y del Derecho Internacional. Todos estos procesos están ejemplificados claramente en el intrincado camino de la lucha del pueblo U'wa, que tratamos a continuación.

### 10.3. El caso U'wa

#### 10.3.1. *Actuar localmente: la movilización de base popular para la reivindicación del territorio*

Los U'wa (un nombre que significa «la gente que piensa, la gente que sabe cómo hablar») ocupan actualmente una franja de tierra de unas 60.000 hectáreas en el Noreste de Colombia. Sin embargo, su territorio ancestral es considerable-

mente más grande, abarcando varias provincias colombianas extendiéndose a la parte occidental de Venezuela (1985).

Los primeros signos de la segunda conquista del territorio U'wa y los orígenes de su movilización política se estuvieron forjando durante varias décadas antes de la llegada de la Oxy. En los años cuarenta, colonos empobrecidos que huían de la pobreza y la violencia en las tierras del interior de Colombia comenzaron a tragarse lentamente el territorio U'wa. Aunque coexistían pacíficamente con los recién llegados, los U'wa comenzaron a organizarse a comienzos de los años setenta para encarar las amenazas contra su cultura y el medioambiente que provenían del proceso de colonización. En un proceso paralelo al que estaba ocurriendo en toda Latinoamérica, los U'wa fundaron su primera asociación política en 1976, que se convirtió más tarde en parte de un creciente movimiento indígena nacional y de la Organización Indígena Nacional de Colombia (ONIC). El proceso de organización política fue de la mano de un proceso de afirmación cultural, como muestra la decisión de la comunidad en 1990 de repudiar el nombre que los españoles les habían dado, tunebos, y regresar al nombre original indígena de su pueblo, U'wa (Mesa 1996).

La reivindicación del derecho al territorio se sitúa en el corazón del movimiento U'wa desde su nacimiento. Durante los años setenta y ochenta, los U'wa presionaron al Gobierno colombiano para que reconociera su derecho colectivo a su tierra. Ello llevó a la creación de una reserva de 45.440 hectáreas en 1974, que se expandió, después de una movilización continua de los U'wa y la ONIC a 61.115 hectáreas en 1987. Sin embargo, esta solución se alejaba de lo que los U'wa habían solicitado, puesto que la nueva reserva no incluía los territorios ocupados por las distintas comunidades U'wa, que permanecían, por lo tanto, separadas entre sí. De este modo, a comienzos de los años noventa, y animados por el reconocimiento de los derechos indígenas en la Constitución colombiana de 1991, los U'wa y el movimiento indígena nacional (a través de la ONIC) retomaron la campaña por su derecho a vivir juntos en una reserva unificada que ocupase una porción de su territorio ancestral (IDEADE 1996).

En 1992, en el ápice de esta lucha de dos décadas, apareció la Oxy en escena, lo que provocó eventualmente la internacionalización y la judicialización del caso. Después de firmar un acuerdo de colaboración con Ecopetrol, la compañía petrolífera colombiana de propiedad estatal, y con la Shell para explotar un sitio de perforación llamado bloque Samoré, que invadía parcialmente la tierra ancestral de los U'wa, la Oxy solicitó una licencia a las autoridades medioambientales colombianas en mayo de 1992. Más o menos por la misma época, la Oxy comenzó a realizar pruebas geológicas en el lugar a través de un contratista (Project Underground 1998).

Estos acontecimientos motivaron la primera declaración de los U'wa contra la Oxy, hecha pública en marzo de 1993. En ella, los U'wa anunciaban su oposición a cualquier tipo de exploración petrolífera o explotación de sus territorios. Como Berito Kubaru'wa, un líder comunitario, nos dijo durante una entrevista (y como se ha declarado repetidamente en los comunicados oficiales de los U'wa), la naturaleza radical de su posición surge de la visión de los U'wa de la tierra como «un organismo vivo como cualquiera de nosotros [...] Así que, de la misma manera que nosotros tenemos venas por las cuales circula nuestra sangre y

mantienen nuestro cuerpo caliente, el petróleo es para nosotros la sangre de la Madre Tierra».<sup>5</sup>

Entre 1993 y comienzos de 1995, el conflicto ocasionado por la campaña de los U'wa permaneció dentro de las fronteras colombianas. Durante ese periodo, las autoridades políticas de los U'wa (organizadas en el consejo comunitario o cabildo) consiguieron que el Gobierno colombiano se comprometiera a detener las preparaciones de la Oxy para la perforación petrolífera. Los U'wa, invocando su nuevo derecho constitucional a ser consultados antes de que pudiera concederse una licencia para la exploración petrolífera,<sup>6</sup> convencieron (con el apoyo de la ONIC y de las organizaciones de derechos humanos colombianas) a la Oficina Nacional de Asuntos Indígenas para que organizara una reunión con la Oxy y los representantes de Ecopetrol, el Ministerio de Medioambiente y el Ministerio de Minas y Energía. La reunión, celebrada en enero de 1995, concluyó con un comunicado conjunto en el cual la Oxy y el Gobierno colombiano reconocían abiertamente el derecho de los U'wa a participar en un proceso que pretendía modificar el proyecto de exploración petrolífera. La declaración también anunciaba una segunda reunión de las partes en febrero del mismo año.

El caso tomó un giro inesperado cuando el Ministerio de Medio Ambiente concedió la licencia para la explotación petrolífera el 3 de febrero de 1995. Según el Ministerio, la reunión de enero cumplía con el requisito constitucional de consulta a los U'wa. El bloqueo de los caminos institucionales para oponerse a esa decisión provocó una movilización política más radical de los U'wa, ocasionó la judicialización del caso y atrajo la atención de las audiencias internacionales. El punto de quiebra ocurrió dos semanas más tarde, cuando se celebró, como se había planeado, la segunda reunión de los U'wa con la Oxy y el Gobierno. Arrinconados por la connivencia del ejecutivo y la Oxy para violar la Constitución, y ante la inminencia de la perforación petrolífera, los U'wa anunciaron que cometerían un suicidio colectivo, como el que cometieron sus comunidades varios siglos antes para evitar ser esclavizados por los conquistadores españoles, a menos que los planes de exploración se detuvieran:

A la vista de una muerte segura como resultado de la pérdida de nuestras tierras, la destrucción de nuestros recursos naturales, la invasión de nuestros lugares sagrados, la desintegración de nuestras familias y comunidades, el silencio forzado de nuestras canciones y la falta de reconocimiento de nuestra historia, preferimos una muerte con dignidad: *el suicidio colectivo de nuestras comunidades*.<sup>7</sup>

La amplia difusión de esta declaración en los medios de comunicación nacionales e internacionales aceleró el conflicto hasta el punto de que eventualmente se convirtió en un símbolo de la resistencia mundial de los pueblos indígenas contra el desarrollo predatorio y la globalización empresarial. Sin embargo, el resultado inmediato de la publicidad internacional no fue la movilización de las redes de

---

5. Entrevista con Berito Kubaru'wa, Madison, Wisconsin, 20 de julio de 2000.

6. Este derecho se establece en el Convenio 169 de la OIT, que como veremos, también tiene relevancia en este caso.

7. Comunicado de los U'wa; énfasis en el original.

activistas transnacionales (se tendría que esperar otros dos años para ello), sino la judicialización de la lucha a nivel nacional. Desde ese momento, la movilización jurídica sería un componente fundamental del movimiento en apoyo de los U'wa.

### 10.3.2. *Demandar localmente: la judicialización del caso U'wa*

La intervención de los tribunales superiores de la nación colombiana se originó a partir de la intervención de la Defensoría del Pueblo, que en agosto de 1995 presentó dos demandas judiciales contra el Gobierno en las que se argumentaba que la licencia concedida a la Oxy violaba el derecho constitucional de los U'wa a participar efectivamente en el proceso. Las estrategias legales de la Defensoría del Pueblo en representación de los U'wa y los procesos judiciales que se iniciaron son un ejemplo de las tensiones y contradicciones dentro del Estado colombiano con respecto al manejo de las reivindicaciones antagonistas que afectan a la extracción de recursos naturales y a los derechos medioambientales indígenas. Por un lado, la Defensoría del Pueblo pidió a la Corte Constitucional que concediera una orden provisional por la que se suspendieran inmediatamente las operaciones sísmicas de exploración petrolífera en la tierra de los U'wa hasta que se hubiera realizado un proceso de consulta adecuado. La Corte Constitucional, creada por la Constitución de 1991, se había establecido rápidamente como la vanguardia del activismo judicial y de un «nuevo constitucionalismo» progresista que defendía una comprensión expansiva de los derechos humanos (Uprimny, Rodríguez Garavito y García 2006). Por otro lado, puesto que la licencia había sido concedida por un órgano administrativo (el Ministerio de Medio Ambiente), el derecho colombiano exigía que la demanda contra el ejecutivo se presentara ante el tribunal administrativo superior, el Consejo de Estado. Tomando como ejemplo el modelo jurídico francés, el Consejo de Estado había representado por décadas la tradición de restricción judicial y la concepción conservadora de los derechos defendida por los jueces colombianos hasta los años noventa. El hecho de que los procesos avanzaran por vías judiciales opuestas añadió al caso U'wa otra lucha jurídica que tiene alcances globales —esto es, el enfrentamiento entre los Gobiernos nacionales y los tribunales tradicionales, por un lado, y el «nuevo constitucionalismo» promovido por tribunales activistas y defensores de derechos humanos alrededor del mundo, por el otro (Hirschl 2004; Uprimny, Rodríguez Garavito y García 2006).

La oportunidad y los efectos de la colisión mencionada entre las sentencias de la Corte y el Consejo revelan las profundas consecuencias, para los movimientos sociales, los Estados y las empresas, que pueden observarse en los enfrentamientos locales por la supremacía judicial y la interpretación de los derechos, y que están teniendo lugar en Latinoamérica y en otros lugares. Después de un año y medio de procedimientos judiciales que desaceleraron tanto la movilización política de los U'wa como las preparaciones de la Oxy para la exploración petrolífera, en febrero de 1997 la Corte Constitucional sentenció a favor de los U'wa. Invocando la Constitución y el Convenio 169 de la OIT, el tribunal concluyó que los derechos colectivos indígenas estaban al mismo nivel que los derechos humanos individuales. De esta forma, los intereses en la perforación petrolífera que tenía el Estado y una empresa privada debían ponderarse con los derechos de los pueblos indígenas a la supervi-

vencia cultural y a su territorio mediante un proceso efectivo de consulta en el que participaran activamente las comunidades afectadas (Corte Constitucional 1997). Puesto que la reunión de enero de 1995 no había sido realmente un proceso auténtico de consulta, la Corte ordenó que se celebrara una nueva reunión durante los siguientes treinta días para dar inicio nuevamente a ese proceso.

La decisión del Consejo de Estado, sincronizada cuidadosamente para erosionar la eficacia de la decisión de la Corte Constitucional, se produjo sólo un mes más tarde. Basándose en las leyes nacionales, más que en textos de derecho internacional o constitucional sobre derechos indígenas, el Consejo determinó que el Estado colombiano no estaba obligado legalmente a consultar y alcanzar un acuerdo con las comunidades nativas antes de conceder licencias para la explotación petrolera. A su juicio, informar a las comunidades afectadas acerca de los planes para la extracción de recursos y recoger la opinión de la comunidad, como habían hecho las autoridades del Estado, satisfacía los estándares establecidos por las leyes nacionales (Consejo de Estado 1997). Dejando claro que su decisión debía verse como definitiva, lo cual cuestionaba la competencia de la Corte Constitucional sobre el caso, el Consejo autorizó a que se reiniciara la exploración petrolera.

El choque frontal entre los dos tribunales superiores de Colombia dejó a los U'wa en el limbo. En la práctica, su lucha se había transformado por completo y convertido en una disputa por la supremacía judicial. A la confusión y el desengaño ocasionado por el resultado ambiguo se sumaba la distancia cultural y geográfica entre los tribunales de Bogotá y las comunidades U'wa. Evaristo Tegría, un abogado U'wa que trabajó como asesor jurídico en el caso, describió el episodio como sigue: «Cuando los U'wa ganaron el caso ante la Corte Constitucional, subieron a las montañas, felices, para explicar la decisión a las comunidades. Cuando estaban descendiendo de las montañas, se toparon con compañeros U'wa que subían a comunicar las noticias acerca de la decisión del Consejo de Estado [que dejaba sin efectos la decisión de la Corte Constitucional]». <sup>8</sup> Más allá de la contradicción entre las decisiones judiciales, los U'wa estaban sorprendidos de que ambas Cortes se hubieran ocupado principalmente de su derecho a participar en el proceso de consulta, en lugar de centrarse en la sustancia de su reivindicación, es decir, en su oposición radical a la perforación petrolífera por cuestiones de principio (en contraposición a lo que serían cuestiones procesales) que ellos pensaban que no eran negociables. Como expresaron los U'wa en su comunicado, tras conocer la decisión de la Corte Constitucional: «No entendemos por qué nos llaman a participar en una audiencia si saben lo que vamos a decir, que es lo mismo que hemos estado diciendo desde el comienzo». <sup>9</sup>

Al valorar en la siguiente sección el potencial y los límites de las prácticas legales en la campaña de los U'wa, volveremos sobre las contradicciones políticas y culturales expuestas por la judicialización de la lucha. Para el propósito de la descripción del caso en esta sección, lo que merece la pena destacarse es que el resultado de la fase judicial cerró efectivamente los caminos institucionales disponibles en Colombia. Ello produjo el tipo de bloqueo nacional que, como han observado

---

8. Entrevista con Evaristo Tegría, 15 de junio de 2000.

9. Comunicado de los U'wa, 10 de febrero de 1997.

Keck y Sikkink (1998), subyace a la transnacionalización de la resistencia. El caso U'wa no fue una excepción a este modelo, como muestra el recurso subsecuente que se hizo a las prácticas jurídicas y políticas al nivel global.

### 10.3.3. *Actuar y demandar en el nivel global: la coalición transnacional en apoyo de los U'wa*

En contraste con la sucesión de prácticas políticas y jurídicas en el nivel nacional, la transnacionalización de la lucha de los U'wa empleó simultáneamente caminos políticos y jurídicos. En rápida reacción frente al resultado de la paralización judicial en Colombia, la red transnacional de activistas (RTA) que se había convocado siguió dos estrategias. Por un lado, en mayo de 1997, la *Amazon Coalition*, una ONG medioambientalista con sede en Estados Unidos, invitó a los líderes de los U'wa y de la ONIC a una gira por varias ciudades de Estados Unidos. La presentación del caso por el líder U'wa, Berito Kubaru'wa, ayudó a establecer relaciones directas con los activistas y las ONG transnacionales, que demostrarían tener un carácter instrumental esencial en fases futuras de la campaña. Por otro lado, durante la visita a Washington en ese mismo viaje, Berito Kubaru'wa y el presidente de la ONIC presentaron una queja formal contra el Gobierno colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. La queja, redactada por profesionales de ONG transnacionales especializadas en el uso de los litigios judiciales de interés público (como el *Earth Legal Defense Fund*, el *Center for Justice and International Law* y la Comisión Colombiana de Juristas), añadió una capa continental de carácter internacional a la complicada batalla jurídica de los U'wa.

Después de la primera visita de los U'wa a Estados Unidos, el número de miembros y de actividades de la RTA creció exponencialmente. Los U'wa se convirtieron en símbolos de la resistencia indígena contra la degradación medioambiental y el etnocidio. Durante cuatro años, Berito Kubaru'wa y otros representantes de los U'wa dividieron su tiempo entre el trabajo en su comunidad y la participación en múltiples foros internacionales. El número de giras internacionales de los U'wa, siete en los Estados Unidos, siete en Europa y muchas más en Latinoamérica, entre 1997 y 2000, en el momento más intenso de la campaña, ilustra el dinamismo de la campaña transnacional.

Las estrategias y los miembros de la RTA son muy heterogéneos. En los Estados Unidos, las organizaciones fundamentales han sido la *Rain Forest Action Network* (RAN) y *Amazon Watch*, y también la coalición de ONG que estableció el *U'wa Defense Project* (campaña para la defensa de los U'wa) para que sirviera como nodo de coordinación de la campaña. Para presionar a la Oxy a que se retirara del territorio U'wa, los activistas de Estados Unidos emprendieron numerosas estrategias y formas de acción directa. Entre ellas, se pueden mencionar: una campaña de publicidad negativa en medios de comunicación prestigiosos, como el *New York Times*; la concesión del Premio Medioambiental Goldman en 1998 a los U'wa, dotado con 100.000 dólares; marchas multitudinarias contra el candidato Al Gore (que tenía vínculos antiguos con la Oxy) durante la campaña presidencial en EE.UU. en 2000; las protestas en las reuniones de accionistas de la Oxy; el acoso al principal inversor institucional de la Oxy, el gigantesco fondo de inversión Fidelity



Investments; y manifestaciones y acciones directas en otras 75 localidades de Estados Unidos, Japón y el Reino Unido (Arenas 2004, Reinsborough 2004).

Acción Ecológica, una ONG medioambientalista transnacional con base en Ecuador, coordinó las ramas europeas y latinoamericanas de la RTA. A través de Oilwatch (una coalición transnacional que se ocupa principalmente de crear vínculos directos entre las bases populares de las comunidades amenazadas por la exploración petrolífera), Acción Ecológica financió un viaje del senador indígena colombiano Lorenzo Muelas a Nigeria en 1999, y también un viaje posterior de Muelas y de Berito Kubaru'wa a la tierra de los secoya ecuatorianos, una comunidad indígena afectada por las perforaciones de la Oxy en su territorio. En Europa, el activismo de los miembros de la RTA, como el Partido de los Verdes italiano y la organización inglesa *Reclaim the Streets*, condujo a la decisión del Gobierno español de conceder el Premio Bartolomé de las Casas a los U'wa por su papel en la defensa de los derechos indígenas.

Al integrarse de esa manera en el movimiento por la justicia global, el caso de los U'wa ha aparecido de manera prominente en varios eventos, como en las marchas contra el Banco Mundial en Washington en el año 2000, o en el Foro Social de las Américas en Quito en el año 2004, o en el Foro Social Mundial de ese mismo año. En un «efecto bumerán» (Keck y Sikkink 1998), la nueva fuerza que semejante estallido de solidaridad transnacional insufló al movimiento hizo que se alterara la correlación local de fuerzas en la siguiente ronda de enfrentamientos entre los U'wa, la Oxy y el Gobierno colombiano. Desde ese momento, las trayectorias locales, nacionales e internacionales del conflicto se interconectan en un patrón que expone la complejidad, el potencial y los límites de la lucha política y del activismo jurídico transfronterizo.

#### 10.3.4. *El efecto bumerán*

Con una queja contra el Estado colombiano pendiente de resolución ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, una coalición transnacional dinámica que se movilizaba en contra de la Oxy y premios internacionales que aumentaban el capital económico y simbólico del movimiento, el Gobierno colombiano y la Oxy sintieron la presión para que se reabriera el proceso local de negociación que el enfrentamiento entre los tribunales colombianos había dejado casi muerto. Como consecuencia de lo anterior, en mayo de 1997 el Gobierno requirió la intervención de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para que realizara un estudio del conflicto y presentara recomendaciones que permitieran solucionarlo.

La OEA inició un proyecto junto con expertos del Programa sobre Sanciones No Violentas y Supervivencia Cultural de la Universidad de Harvard (Macdonald 1998). Con los datos de su investigación *in situ*, el grupo OEA/Harvard presentó un informe en septiembre de 1997 recomendando, entre otras medidas: a) una suspensión inmediata de la exploración petrolífera en el territorio en disputa; b) la concesión de la antigua petición de los U'wa de vivir en una reserva unificada; c) el establecimiento de un proceso de consulta en dos fases, por el cual primero se llevarían a cabo negociaciones para identificar los límites del territorio de los U'wa (por fuera del cual podría levantarse la suspensión a las operaciones petrolíferas), y se determinaron

luego las medidas que protegieran a los U'wa de los daños causados como resultado del reinicio de la exploración petrolífera; y *d*) asistencia técnica a los U'wa para asegurar que estuvieran «adecuadamente preparados para evaluar y decidir sobre las cuestiones objeto de discusión» (Macdonald, Anaya y Soto 1998).

El Gobierno colombiano y la Oxy aceptaron las recomendaciones e informaron a la OEA de su interés en continuar con el proceso propuesto. La reacción de los U'wa y de la ONIC fue cauta, puesto que sospechaban que el informe podría abrir el camino para la exploración petrolífera dentro del territorio de los U'wa. A partir del argumento de que «un diálogo en el cual uno de los grupos convence al otro no es un diálogo, sino una imposición», expresaban sus dudas acerca del carácter deliberativo y la flexibilidad de la consulta que se les proponía.<sup>10</sup> Los U'wa nunca enviaron a la OEA la declaración de interés formal que, según el informe, era necesaria para dar cumplimiento a las recomendaciones del grupo OEA/Harvard. Por lo tanto, el proyecto de mediación de la OEA fue suspendido y el caso volvió a paralizarse.

El Gobierno había buscado zafarse del dilema planteado por la resistencia radical de los U'wa mediante una estrategia de «zanahoria y garrote» que implicaba el cumplimiento selectivo de las recomendaciones del informe OEA/Harvard. Por un lado, retomó el proceso de titulación de la tierra por el cual los U'wa habían estado presionando desde comienzos de los setenta. En las reuniones entre los U'wa y los representantes del Ministerio de Medio Ambiente y el organismo administrativo para la reforma agraria nacional a comienzos de 1999, fueron reconsiderados planes suspendidos desde hacía tiempo para la creación de una reserva unificada U'wa sobre la base de un reciente «estudio socioeconómico» sobre los límites del territorio U'wa, realizado por académicos colombianos (IDEADE 1996). Aunque se excluía explícitamente del territorio demarcado de la manera ya descrita un pozo de petróleo llamado «Gibraltar I» que la Oxy y Ecopetrol deseaban explorar, en agosto de 1999 el Gobierno concedió finalmente a los U'wa un título de propiedad sobre la reserva unificada. Los U'wa celebraron la decisión del Gobierno, pero dejaron claro que «en ningún caso se modificaba con ello nuestra posición de desacuerdo frente a la exploración petrolífera, dentro o fuera de nuestra tierra».<sup>11</sup>

Por otro lado, un mes más tarde, el Gobierno procedió con los planes de perforación petrolífera y otorgó a la Oxy una nueva licencia medioambiental para explorar el pozo Gibraltar I. El hecho de que el sitio de perforación se encontrara localizado a sólo 500 metros de la nueva reserva (y dentro de la tierra ancestral de la comunidad, tal y como había sido cartografiada en el mapa del estudio socioeconómico antes mencionado) incendió los ánimos de los U'wa y de sus defensores locales, nacionales y transnacionales, con lo que comenzó una nueva serie de movilizaciones jurídicas y litigios. Una vez más, los U'wa se vieron enredados en un laberinto de procedimientos burocráticos y en los tecnicismos de la lucha por determinar oficialmente el contenido de los derechos indígenas entre la rama conservadora y la rama progresista del sector judicial. Ahora, las leyes eran menos favorables a la causa de los U'wa, porque el Gobierno colombiano había

---

10. Comunicado de la ONIC, octubre de 1997.

11. Comunicado de los U'wa, 23 de agosto de 1999.

aprobado nuevas normas que recortaban fuertemente el derecho de los pueblos indígenas (establecido en el Convenio 169 de la OIT) a participar en los procesos que conducían al otorgamiento de licencias para la extracción de recursos naturales en su territorio. Por ello, un año y medio después de las negociaciones con el Gobierno y del recurso presentado ante la Corte Constitucional, la petición de los U'wa para la revocación de la licencia se rechazó en mayo del 2000, abriendo así la vía para la exploración petrolífera en territorio indígena.

Sin embargo, esta vez el recurso a los tribunales no detuvo ni desaceleró la movilización política dentro y fuera de Colombia. En respuesta a la concesión de la nueva licencia a la Oxy, los U'wa lanzaron una «campana de desobediencia civil» que comprendía acciones directas no violentas por miembros de la comunidad y marchas y bloqueos de carreteras por campesinos de la provincia de Arauca, una región vecina con un historial largo de violencia y degradación medioambiental asociada con las perforaciones petrolíferas. Después de ocupar el sitio de perforación Gibraltar I a finales de 1999 y de ser desalojados del mismo por los militares, los U'wa convocaron tres huelgas generales de campesinos durante el primer semestre del año 2000, que hicieron que la economía local se detuviera, e interrumpieron las comunicaciones y transportes dentro de la región. A nivel nacional, en el año 2000 la ONIC y otras federaciones indígenas colombianas lanzaron una «movilización nacional por los derechos indígenas», en la cual la lucha de los U'wa tenía una gran visibilidad y se situaba al lado de los nuevos casos de amenazas a las culturas y territorios indígenas (especialmente a los del pueblo embera katio) que surgían de la construcción de presas y de otros proyectos para el desarrollo (ONIC 2003).

Los intereses en juego en el conflicto local y nacional y el riesgo de un enfrentamiento violento se multiplicaron debido al comienzo de las operaciones del Plan Colombia en 1998, una iniciativa militar financiada por los Estados Unidos para contrarrestar el avance de grupos guerrilleros y del tráfico de drogas. El incremento de la presencia militar en las provincias ricas en petróleo era especialmente importante para las compañías petrolíferas estadounidenses, que se encontraban entre los principales partidarios del Plan Colombia,<sup>12</sup> ya que los grupos guerrilleros habían saboteado continuamente sus operaciones mediante las voladuras de los oleoductos. Los U'wa temían que la exploración petrolífera pudiera atraer la variedad de actores que participan en la guerra civil colombiana (militares colombianos, asesores militares estadounidenses, grupos guerrilleros, escuadrones paramilitares y traficantes de droga aliados tanto con la guerrilla como con los paramilitares). Sus sospechas se confirmaron con dos episodios que significaron un giro trágico en el caso. El primer signo del vínculo entre el petróleo y la violencia (y de los riesgos del activismo transnacional de base popular) fue el asesinato de tres miembros estadounidenses de la coalición favorable a los U'wa durante una visita al territorio de la comunidad, cometido por las FARC, el grupo guerrillero más grande en Colombia. El segundo episodio ocurrió en febrero de 1999 cuando, durante el desalojo de los

---

12. El vicepresidente de la Oxy testificó ante el Congreso de los EE.UU. a favor del los 1.300 millones de dólares del paquete de ayuda para Colombia a instancias del presidente Clinton (Gedick 2003: 97).

U'wa y de los huelguistas campesinos del lugar de perforación en febrero del año 2000, el ejército colombiano mató a tres niños indígenas.

Atrapados en medio del fuego de las armas y bajo la presión del Gobierno y de la Oxy para negociar, la resistencia de los U'wa se hizo simultáneamente más fuerte y más vulnerable. Con los caminos institucionales agotados, la campaña pudo continuar gracias a una combinación de apoyo popular, movilización continua del movimiento indígena colombiano y el apoyo de una coalición nacional de ONG medioambientalistas y de derechos humanos (entre las que destacaban Censat-Aguaviva y MINGA) que trabajaba en colaboración con las organizaciones responsables de coordinar la ya mencionada campaña internacional, entre las cuales estaban *Friends of the Earth* y *Oilwatch*.<sup>13</sup> Hacia finales del año 2000, la situación de equilibrio entre la coalición defensora de los U'wa y el Gobierno y la Oxy hizo que el caso llegara a un punto muerto, mientras los intereses económicos y políticos en la exploración petrolífera en el área continuaban creciendo.

#### 10.3.5. *La ruptura de la parálisis: la retirada de la Oxy y la «victoria» de la coalición U'wa*

Fue necesario un giro inesperado de los acontecimientos para alterar la dirección que estaba tomando el caso. Durante la reunión anual de accionistas de 3 de mayo del 2001, la Oxy anunció que devolvía las concesiones petrolíferas en el territorio U'wa al Gobierno colombiano y abandonaba sus planes de perforación en la región. Aunque la Oxy declaró que se retiraba porque no había encontrado petróleo en el área, la decisión probablemente tenía más que ver con la persistencia de la campaña transnacional durante cuatro años en apoyo de los U'wa y el riesgo que ésta representaba para la imagen empresarial de la Oxy.

El anuncio de la Oxy significó que se había conseguido el fin inmediato de la campaña: la paralización de las actividades de exploración de la Oxy. Sin embargo, vale la pena observar las reacciones contrapuestas de los U'wa y de los miembros internacionales de la RTA, porque demuestran una divergencia importante entre las luchas globales y locales. Las ONG transnacionales, necesitadas de victorias a corto plazo capaces de mantener la solidaridad entre lugares distantes, celebraron el episodio como la culminación de la campaña (Reinsborough 2004). Teniendo en cuenta la multitud de casos urgentes que compiten por la atención de las ONG transnacionales y por sus recursos, los miembros internacionales de la coalición de los U'wa se concentraron en otras campañas. Por consiguiente, con la retirada de la Oxy acabó el ciclo de movilización de oposición transnacional que comenzó en 1997.

Los U'wa reaccionaron de una manera muy distinta. Acostumbrados a luchas largas y recelosos de las intenciones del Gobierno colombiano y la Oxy, declararon que aunque «habían ganado una batalla, la guerra por defender su tierra y sus territorios continúa».<sup>14</sup> Suspendieron su campaña de desobediencia civil, pero

---

13. Entrevista con Hildebrando Vélez y Tatiana Roa, Bogotá, 1 de junio de 2000.

14. Comunicado de los U'wa, 31 de julio de 2001.

expresaron sus preocupaciones acerca de que el Gobierno no abandonaría sus planes de perforación petrolífera durante mucho tiempo.

Los temores de los U'wa de que el anuncio de la Oxy no significaba el fin de la lucha se materializaron cuando, a comienzos del año 2002, Ecopetrol, la compañía estatal petrolífera, reinició las exploraciones sísmicas en el lugar de perforación que la Oxy había devuelto. Desde entonces, los U'wa han realizado repetidas «llamadas urgentes» para el «reinicio de la solidaridad internacional».<sup>15</sup> El hecho de que la respuesta internacional no haya sido nada entusiasta —lo que contrasta con la respuesta de la primera fase de la campaña— muestra el efecto desmovilizador prematuro que ha tenido la retirada de la Oxy. Como lo sostuvo Roberto Pérez, líder de la comunidad U'wa, en nuestra entrevista a finales de 2006, «desde entonces la solidaridad internacional ha sido escasa y la lucha de los U'wa ha sido mucho más solitaria».<sup>16</sup>

La desaceleración de la campaña es visible también en los últimos acontecimientos jurídicos internacionales en el caso. A finales del 2001, la OIT decidió sobre una queja presentada por la Central Unitaria de Trabajadores de Colombia (CUT) en apoyo de los U'wa. La OIT determinó que la nueva legislación colombiana violaba el Convenio 169 de la OIT, puesto que no establecía una clara obligación del Estado de consultar con los grupos indígenas antes de conceder licencias para explorar los recursos naturales en territorios indígenas. Con la campaña en un estado de incertidumbre, las organizaciones nacionales e internacionales fracasaron a la hora de usar esta decisión para la defensa del caso de los U'wa. También, la queja de los U'wa contra el Gobierno colombiano ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se había paralizado debido a los largos procedimientos del sistema interamericano, y ello a pesar de las declaraciones de los U'wa en el año 2003 y en el año 2004 de que deseaban continuar con el caso.

A finales del 2004, hubo signos de reactivación de la campaña transnacional en respuesta a la violencia creciente asociada con la inclusión del territorio U'wa en la guerra civil colombiana, que duraba ya cuatro décadas, y a la confrontación armada que se desarrollaba en las áreas ricas en petróleo entre grupos guerrilleros y unidades militares (apoyadas por fondos frescos del Plan Colombia asignados a la protección de los oleoductos). La última víctima de estos acontecimientos para los U'wa fue el asesinato de una de sus líderes en enero del 2004 por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el segundo grupo guerrillero en el país.

El giro más reciente del caso revela los efectos combinados de la juridización del caso y de la disminución del activismo internacional. En cuanto a lo primero, dado que el gobierno colombiano (a través del Ministerio del Interior y de Justicia y la Agencia Nacional de Hidrocarburos, el nuevo ente regulador de la materia) continuó con el trámite legal de la consulta previa para proceder a la exploración sísmica del territorio, el pueblo U'wa, con el apoyo de abogados de la ONIC, preparó un extenso memorial jurídico que reivindica el derecho de la comunidad al

---

15. Comunicados de los U'wa de octubre de 2002; 12 de febrero de 2003; 4 de marzo de 2003; 6 de marzo de 2003; 12 de noviembre de 2003; 16 de enero de 2004; 21 de enero de 2004; y 25 de agosto de 2004.

16. Entrevista con Roberto Pérez, Bogotá, 20 de octubre de 2006.

suelo y el subsuelo de su territorio ancestral. El memorial incluía múltiples argumentos y pruebas, entre ellas el concepto de académicos internacionales que testificaron a favor de la causa U'wa. Los U'wa presentaron el documento al Gobierno en una audiencia dentro del trámite de consulta previa el 12 de octubre de 2006, junto con una declaración en la que reiteraban su oposición a la explotación de hidrocarburos en su territorio.

El documento y la declaración, sin embargo, no tuvieron la difusión de los expedidos en otros momentos de la campaña, cuando la solidaridad internacional se encontraba en su nivel más alto. De hecho, el debilitamiento de la campaña transnacional ayuda a explicar el que entre 2004 y 2005 la posición de los U'wa se hubiera dividido temporalmente entre la de un grupo (ubicado en Arauca) que decidió participar en la consulta previa, y otro que continuó negándose a este trámite. También ayuda a explicar que a finales de 2006 el Gobierno colombiano hubiese anunciado que desde 2007 Ecopetrol adelantaría las actividades suspendidas de exploración y explotación petroleras. Ante esta perspectiva en el escenario local, los U'wa decidieron reactivar la campaña transnacional, cuyos resultados están por verse.<sup>17</sup>

Como se muestra en la descripción de las fuerzas y cambios de dirección en el caso que hemos presentado en esta sección, el derrotero de las luchas de los U'wa ofrece una prueba convincente de la complejidad, el potencial y los límites de la movilización transnacional en defensa de los derechos indígenas. En la siguiente sección, volvemos brevemente al inicio para considerar el caso a la luz de nuestro énfasis analítico en la combinación de la movilización local, nacional y transnacional, y en el papel que tuvo el derecho en esas movilizaciones.

#### 10.4. El derecho y la política en la lucha de los U'was

¿Qué es lo que nos dice el caso de los U'wa acerca del potencial y las dificultades de la globalización contrahegemónica? ¿Qué papel tuvo el derecho en la lucha y cuál es el balance de la combinación de estrategias jurídicas y políticas emprendidas por la coalición pro U'wa? Como lo han observado los estudiosos de los movimientos sociales, evaluar los resultados de la movilización transfronteriza no es fácil, puesto que no existe un indicador único de éxito o fracaso, y las percepciones del resultado pueden variar entre los actores locales e internacionales (Khagram, Riker y Sikkink 2002). También, como han estudiado los sociólogos del derecho, los efectos netos de la movilización jurídica para los movimientos sociales no pueden evaluarse simplemente examinando el resultado inmediato de la movilización. Los efectos indirectos inmediatos (por ejemplo, la consolidación de coaliciones de activistas gracias al trabajo de colaboración relacionado con los casos judiciales) debe tenerse también en cuenta (McCann 1994).

Sin perjuicio de estas dificultades, se pueden realizar algunas observaciones sobre los logros y las dificultades de la campaña de los U'wa que son de relevancia general para los análisis sobre el movimiento por la justicia global y sobre la

---

17. *Ibidem*.

legalidad cosmopolita subalterna.<sup>18</sup> En términos de los cinco criterios de Keck y Sikkink para evaluar el resultado de las coaliciones transnacionales, las campañas U'wa han sido en gran parte exitosas en la medida en que han conseguido: *a)* introducir en el debate público el problema de los derechos de los indígenas con respecto a la extracción de recursos en Colombia, y aumentar la conciencia de la comunidad internacional acerca de conflictos similares; *b)* influenciar los discursos de los actores objeto de la campaña (la Oxy y el Gobierno colombiano); *c)* tener un impacto en los procedimientos institucionales (en particular, en el proceso de consulta); *d)* producir cambios (temporales) en las políticas públicas de los actores objeto de la campaña y *e)* influenciar el comportamiento de los actores relevantes (como muestra la retirada de la Oxy).

El relativo éxito de la campaña fue producto de dos factores subrayados a lo largo de este capítulo: *a)* la combinación de la movilización de base popular en el nivel local con el apoyo y las acciones de solidaridad nacionales e internacionales; y *b)* la puesta en marcha simultánea de estrategias políticas y jurídicas. Sin embargo, las tensiones y contradicciones en el interior de cada una de estas dimensiones del movimiento son evidentes, y ayudan a explicar la disminución de la solidaridad después de la retirada de la Oxy en el año 2001 y la amenaza continua a la aspiración territorial de los U'wa.

Las diferencias entre la movilización local y transnacional surgen de las diferencias de pensamiento entre los participantes de la coalición con respecto a los marcos temporales y a los objetivos de cada uno. Mientras que los U'wa ven su lucha actual como una etapa más entre otras que vendrán, dentro de un movimiento de resistencia que dura ya varias décadas (si es que no varios siglos), el apoyo transnacional tiende a verla como una campaña de corto plazo que debe evaluarse a la luz de sus resultados inmediatos. Las razones de esta divergencia son tanto culturales como organizativas. Puesto que las ONG transnacionales están presionadas para competir por la financiación escasa, la atención de los medios de comunicación y el tiempo de los activistas, y se les solicita intervenir en casos igual de importantes en todo el mundo, no es sorprendente que elijan concentrarse en las ganancias a corto plazo y cambiar sus prioridades a medida que el sentido de urgencia se diluye. Sin embargo, para las comunidades afectadas como los U'wa ello puede significar que las victorias duren poco, y que las causas de la lucha y las amenazas que se ciernen sobre su supervivencia cultural y el medioambiente sigan siendo tan agudas y necesitadas de solidaridad internacional después de la «victoria» como siempre.<sup>19</sup>

Se puede observar también una divergencia relativa al objeto de las luchas locales y transnacionales. Mientras que para la coalición transnacional la campaña claramente se centraba en la Oxy, para los U'wa la campaña no era sólo contra la Oxy, sino también contra el Gobierno colombiano y contra cualquier compañía (pública o privada, nacional o internacional) que quisiera realizar exploraciones petrolíferas en su territorio, y también contra cualquier grupo armado legal o

---

18. Véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito.

19. Entrevista telefónica con Hildebrando Vélez y Tatiana Roa, Censat-Agua Viva, Bogotá, 6 de septiembre de 2004.

ilegal que amenazara con alterar la paz en sus territorios. De nuevo, esta elección de objetivos se explica por la ventaja logística comparativa que tenía para las ONG transnacionales el dedicar sus esfuerzos a combatir la ET. Este hecho también explica el relativo declive de la coalición después de la retirada de la Oxy, que continuaba en el momento de terminar este capítulo a comienzos de 2007. Sin embargo, como muestran las reiteradas llamadas de los U'wa a la solidaridad internacional y su creciente exposición a los efectos de la guerra civil colombiana, el hecho de que la compañía petrolífera colombiana Ecopetrol (en lugar de la Oxy) esté ahora a cargo de la explotación petrolífera no ha reducido los riesgos para la supervivencia y el territorio de los U'wa, ni tampoco para el equilibrio medioambiental y social de la región. Protestar contra la compañía petrolífera estatal en un país con fuerte necesidad de divisas ha demostrado ser más difícil que protestar contra una rica ET.

En relación con el papel del derecho en la globalización contrahegemónica, el caso de los U'wa ofrece también una ventana desde la cual contemplar el potencial y los límites de las estrategias jurídicas. La resistencia de los U'wa ha supuesto un reto poderoso a los marcos legales internacionales y nacionales y a las concepciones convencionales de los derechos humanos, y ha ayudado a transformar ambos. Dentro de Colombia, el caso desató una de las series más visibles del enfrentamiento entre el «viejo constitucionalismo», defensor de los derechos limitados y sus tribunales conservadores, y el «nuevo constitucionalismo», defensor de derechos colectivos y sociales expandidos, cuyo cumplimiento se exige a través de tribunales progresistas (Rodríguez Garavito, Uprimny y García 2003). Junto con otros casos, el caso U'wa ha marcado el giro hacia un constitucionalismo multicultural en el país.

A pesar de las decisiones judiciales contradictorias y de los largos procesos, la movilización jurídica ante los tribunales nacionales ha aumentado considerablemente el capital simbólico y la visibilidad del movimiento y ha retrasado la explotación petrolífera. En la escala regional, el caso de los U'wa ha contribuido a la tendencia ya mencionada hacia la protección de los derechos indígenas por las constituciones latinoamericanas y el sistema interamericano. Queda por ver si la petición de los U'wa a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos conduce a una sentencia de la Corte Interamericana en línea con el precedente establecido por la última decisión del año 2001 en el caso *Awás Tingni v. Nicaragua*, donde se reconocía el derecho colectivo de los pueblos indígenas al territorio.

También son evidentes en el caso algunas de las limitaciones del uso del derecho por los movimientos sociales, que ya han documentado anteriormente los sociólogos del derecho. En concreto, la campaña de los U'wa estaba expuesta a los riesgos conocidos de desmovilización y frustración que aparecen cuando se enfrentan largos procesos judiciales y resultados adversos. Durante la primera etapa de judicialización de la lucha, el litigio tendió a desplazar la movilización política. Además, la decisión de los tribunales se concentró en la cuestión procedimental de la participación de la comunidad durante el proceso de consulta, en lugar de ocuparse de la oposición de los U'wa a la negociación y a la explotación petrolífera en sus territorios por cuestiones de principio (inclusive a la misma participación en las consultas). Finalmente, al efecto muy negativo de los largos procesos ante los tribunales inferiores y superiores y a la confusión que generaban las opiniones



contradictorias de los jueces se unía la distancia geográfica y cultural entre los tribunales y los U'wa.

En general, sin embargo, la distancia física y la diferencia cultural funcionaron a favor del argumento legal de los U'wa y de su lucha política. De hecho, subrayan la resistencia radical de la comunidad a las perforaciones petrolíferas y la reivindicación innegociable de los U'wa sobre el carácter *colectivo* de su derecho a la tierra. Por lo tanto, y en contra del efecto de particularización que supuestamente tendrían los «discursos sobre los derechos» y el litigio para los movimientos sociales según los académicos pertenecientes al movimiento *Critical Legal Studies* (estudios críticos del derecho) (Kennedy 1997), en el caso de los U'wa la movilización legal ha ido de la mano de la afirmación de sus reivindicaciones colectivas. En consecuencia, la unión entre acción colectiva y movilización legal mediante una redefinición radical de los derechos es una de las principales contribuciones del caso de los U'wa (y del movimiento por los derechos indígenas en general) a la legalidad cosmopolita subalterna.

## 10.5. Conclusión

En este capítulo hemos analizado la relación de la política y el derecho en la globalización contrahegemónica estudiando el caso de los U'wa, uno de los ejemplos más notables de movilización jurídica y de política transnacional en defensa de los derechos indígenas. Situamos las raíces de esa lucha en un doble proceso, en el que la mayor extracción de recursos naturales provocada por la globalización neoliberal va acompañada del aumento de la resistencia indígena y el progreso de los derechos indígenas en Latinoamérica en las últimas tres décadas. Seguimos el movimiento social a medida que pasó del nivel local al internacional, lo que condujo a la decisión de la Oxy de abandonar (al menos temporalmente) sus planes de perforación petrolífera en el territorio de los U'wa. Sin perjuicio de este éxito, el caso se encuentra todavía abierto, como lo muestra la decisión del Gobierno colombiano de finales de 2006 de dar por celebrada la consulta previa y autorizar a la compañía estatal, Ecopetrol, a adelantar la exploración petrolífera.

Los éxitos considerables de la coalición de los U'wa son una muestra del desafío poderoso que plantean los pueblos indígenas (en alianza con organizaciones de derechos indígenas, de derechos humanos y medioambientalistas) a las ET y a los Estados cercanos a las empresas en todo el mundo. La combinación excepcional de acción colectiva y jurídica, que es evidente en las luchas indígenas, contiene también la promesa de una redefinición multicultural desde abajo de los derechos humanos. Al mismo tiempo, las divergencias entre los movimientos indígenas y sus colaboradores transnacionales sobre los marcos temporales y los objetivos de la lucha plantean importantes obstáculos al progreso de la causa de los derechos indígenas. El que se atiendan o no las peticiones de los U'wa de reactivar la movilización política y jurídica más allá de las fronteras colombianas determinará en gran parte cuál será el resultado de la próxima lucha en su larga batalla por el territorio y la cultura.

## Referencias bibliográficas

- ANAYA, S. James (1996), *Indigenous Peoples in International Law*. Nueva York: Oxford University Press.
- y Claudio GROSSMAN (2002), «The Case of *Awas Tingni v. Nicaragua*: A New Step in the International Law of Indigenous Peoples». *Arizona Journal of International and Comparative Law* 19: 1-15.
- ARENAS, Luis Carlos (2004), «La lucha contra la explotación petrolera en territorio U'wa: estudio de caso de una lucha local que se transnacionalizó». En *Emancipación social y violencia en Colombia*, editado por Boaventura de Sousa Santos y Mauricio García. Bogotá: Norma.
- BARTRA, Armando (2005), «Añoranzas y utopías: la izquierda mexicana en el tercer milenio». En *La nueva izquierda en América Latina: orígenes y trayectoria futura*, editado por César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barret y Daniel Chávez. Bogotá: Norma.
- BRYSK, Alison (2000), *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- CECEÑA, Ana Esther (1999), «La resistencia como espacio de construcción del Nuevo Mundo». *Chiapas* 7: 93-114.
- CONSEJO DE ESTADO (1997), *Sentencia 5-673*.
- CORTE CONSTITUCIONAL (1997), *Sentencia SLJ-039/97*.
- DÁVALOS, Pablo (2005), «De paja de páramo sembraremos el mundo: izquierda, utopía y movimiento indígena en Ecuador». En *La nueva izquierda en América latina: orígenes y trayectoria futura*, editado por César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barret y Daniel Chávez. Bogotá: Norma.
- GEDICK, Al (2003), «Resource Wars against Native People in Colombia». *Capitalism, Nature, Socialism: A Journal of Socialist Ecology* 54: 85-109.
- HIRSCHL, Ran (2004), *Towards Juristocracy: The Origins and Consequences of the New Constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- IDEADE (1996), *Estudio socioeconómico, ambiental, jurídico y de tenencia de tierras para la constitución del resguardo único U'wa*. Bogotá.
- FIGUEROA, Isabela (2006), «Pueblos indígenas versus petroleras: Control Constitucional en la Resistencia». *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos* 4: 61-91.
- JIMENO, Gladys (2002), «Possibilities and Perspectives of Indigenous Peoples with Regard to Consultations and Agreements within the Mineral Sector in Latin America and the Caribbean: Thematic Exploration». Ottawa: The South-North Institute.
- KARL, Terry (1999), «The Perils of the Petro-State: Reflections on the Paradox of Plenty». *Journal of International Affairs* 53: 31-48.
- KEARNEY, M. y Stefano VARESE (1995), «Latin America's Indigenous Peoples: Changing Identities and Forms of Resistance». En *Capital, Power, and Inequality in Latin America*, editado por S. Haleshy y Richard L. Harris. Boulder: Westview Press.
- KECK, Margaret y Kathryn SIKKINK (1998), *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in international Politics*. Ithaca: Cornell University Press.
- KENNEDY, Duncan (1997), *A Critique of Adjudication*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- KHAGRAM, Sanjeev, James RIKER y Kathryn SIKKINK (eds.) (2002), *Restructuring World Politics. Transnational Social Movements, Networks and Norms*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- KYMLICKA, Will (1999), «Theorizing Indigenous Rights». *University of Toronto Law Journal* 49: 281-293.
- MACDONALD, Theodore (1998), «Environment, Indians, and Oil, "Preventative Diplomacy"». DRCLAS News. Cambridge, MA: Harvard University.
- , S. James ANAYA y Yadira SOTO (1998), *The Samoré Case: Observations and Recommendations*. Washington, DC: OAS/ Harvard University.

- MARÉS, Carlos Frederico (2000), *O renascer dos povos indígenas para o direito*. Curitiba: Juruá Editora.
- MAYBURY-LEWIS, David (1984), «Demystifying the Second Conquest». En *Frontier Expansion in Amazonia*, editado por Marianne Schmink y Charles Wood. Gainesville: University of Florida Press.
- MCCANN, Michael (1994), *Rights at Work: Pay Equity Reform and the Politics of Legal Mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- MCMICHAEL, Philip (2000), *Development and Social Change: A Global Perspective*. Thousand Oaks: Pine Forge Press.
- MESA, Gregorio (1996), «Los U'wa: pueblo indígena ancestral del norte de Boyacá». En *Memorias ambientales de las provincias de Norte y Gutiérrez, Boyacá (1990-1996)*, editado por IDEADE. Bogotá: IDEADE.
- ONIC (2003), *El desplazamiento indígena en Colombia. Caracterización y estrategias para su atención y prevención en áreas críticas*. Bogotá: ONIC-ACNUR-Red de Solidaridad Social.
- OSHOORN, Ann (1985), *El vuelo de las tijeretas*. Bogotá: Banco de la República.
- PROJECT UNDERGROUND (1998), *Blood of Our Mother: The U'wa People, Occidental Petroleum and the Colombian Oil Industry*. Berkeley: Project Underground.
- PSACHAROPOULOS, George y Harry Anthony PATRINOS (1994), *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, DC: World Bank.
- REINSBOROUGH, Patrick (2004), «How the U'wa and People's Globalization Beat Big Oil». En *Globalize Liberation. How to Uproot the System and Build a Better World*, editado por David Solnit. San Francisco: City Lights Books.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César, Mauricio GARCÍA y Rodrigo UPRIMNY (2003), «Justice and Society in Colombia: A Sociolegal Analysis of Colombian Courts». En *Legal Culture in the Age of Globalization*, editado por Lawrence M. Friedman y Rogelio Pérez-Perdomo. Stanford: Stanford University Press.
- RODRÍGUEZ GARAVITO, César y Tatiana ALFONSO (2008), *Derechos Humanos, Globalización y Desarrollo: La Disputa por la Explotación de Recursos Naturales en Territorios Indígenas y Afrodescendientes*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.
- RODRÍGUEZ PIÑERO, Luis (2005), *Indigenous Peoples, Postcolonialism, and International Law: The ILO Regime (1919-1989)*. Oxford: Oxford University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002a), «Toward a Multicultural Conception of Human Rights». *Beyond Law* 25: 9-32.
- (2002b), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- STAVENHAGEN, Rodolfo (2002), «The Return of the Native». *Occasional Paper* 27: 1-17.
- TAPIA, Luis (2005), «Izquierda y movimiento social en Bolivia». En *La nueva izquierda en América Latina: orígenes y trayectoria futura*, editado por César A. Rodríguez Garavito, Patrick Barret y Daniel Chavez. Bogotá: Norma.
- UPRIMNY, Rodrigo, César RODRÍGUEZ GARAVITO y Mauricio GARCÍA (2006), *¿Justicia para todos? Sistema judicial, democracia y derechos sociales en Colombia*. Bogotá: Norma.
- VAN COTT, Donna Lee (2000), *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (2003), «Institutional Changes and Ethnic Parties in South America». *Latin American Politics and Society* 45: 1-39.

## Capítulo XI

# Usos contrahegemónicos defensivos y de oposición del derecho internacional: de la Corte Penal Internacional a la herencia común de la humanidad

José Manuel Pureza

### 11.1. Introducción

Charles Chaumont identificó dos características principales del derecho internacional clásico, es decir, del «conjunto de normas y conceptos jurídicos que eran predominantes antes del fin de la guerra de 1914» (Chaumont 1970: 343). La primera era la «participación limitada en su proceso de creación», es decir, la naturaleza colonial y eurocéntrica del derecho internacional de la época. La segunda característica era el carácter formalista de la aparición y el cumplimiento de las normas legales internacionales, apariencia indiferentes a los contextos económicos, políticos y sociales en los cuales se producían. La convergencia de estos dos factores determinó, en opinión de Chaumont, una cierta identidad del derecho internacional como «sistema abstracto, como un conjunto de normas formales, desconectado de sus contenidos concretos» (Chaumont 1970: 343).

El derecho internacional clásico se configuró por una especie «de mezcla entre el cinismo y la desilusión» (Chaumont 1970: 345), dentro de la cual la fuerza de atracción de conceptos generales como el de solidaridad o el de cooperación servían principalmente como un disfraz para la acumulación de violencias, injusticias y explotaciones que constituían el verdadero contenido de la llamada sociedad internacional. Debería subrayarse que esta naturaleza formalista, que contempla el derecho como una formalización de las relaciones de poder entre fuertes y débiles, no ha sido abolida de la mano de la superación del derecho internacional clásico como producto histórico. De hecho, el siglo xx fue testigo del reemplazo progresivo de un orden liberal, descentralizado y oligárquico, por un orden social, institucionalizado y democrático (Pastor 1996: 84). Ese siglo también ha visto una transición de un derecho internacional que apuntaba a garantizar la coexistencia («cómo mantenernos pacíficamente separados») a un derecho internacional dirigido a ser un instrumento activo de cooperación («cómo unirnos activamente»). Sin perjuicio de estos cambios sustantivos, es de la mayor importancia reconocer la ambivalencia de esta retórica de innovación. La solidaridad y la cooperación pueden ser, o bien un camuflaje para las prácticas de dominación, o bien horizontes para una forma alternativa y auténtica de relaciones sociales dentro del sistema internacional.

Es precisamente en este punto que se hace extremadamente útil la pregunta sobre si sería posible que el derecho internacional tuviera un papel emancipatorio. En 1970, Chaumont ya había declarado que una de las contradicciones básicas del sistema legal internacional de aquellos días era la existente entre la primacía

del orden, como resultado de la paz, la seguridad y las relaciones amistosas entre Estados, y la aceptación de la revolución, como una expresión radical de autodeterminación. El mismo dualismo estratégico debería verse como una característica esencial del derecho internacional contemporáneo.

Compartiendo la perspectiva no esencialista de Santos acerca del derecho y estando de acuerdo con él en la creencia de que un uso alternativo del derecho es posible, siempre y cuando se recurra al mismo como parte de una movilización política más amplia lo suficientemente fuerte como para permitir que las luchas sean politizadas antes de ser juridizadas (Santos 2002),<sup>1</sup> pretendo explorar en este capítulo dos sentidos diferentes del uso contrahegemónico de la legalidad internacional. Mi propósito es usar el derecho internacional para comprobar la hipótesis que plantea Santos de que la legalidad cosmopolita puede ser tanto defensora del *statu quo* jurídico como un vehículo para el cambio social radical. Este cruce de caminos es vital para la política jurídica internacional contemporánea. Partiendo de esta premisa, examinaré dos regímenes jurídicos internacionales diferentes: la jurisdicción universal para los crímenes contra la humanidad y la herencia común de la humanidad. Ello con el propósito de intentar captar similitudes y diferencias entre usos contrahegemónicos defensivos y de oposición del derecho internacional, que dan lugar a su vez a dos regímenes distintos dentro del derecho internacional.

Existen diferencias claras entre estos dos regímenes. El primero, que trata de los crímenes contra la humanidad y que incorporaría una fuerte dimensión institucional gracias a la Corte Penal Internacional, es una expresión de la tradición demoliberal y pretende sólo llevar las características estructurales de esa tradición a la esfera global. El segundo de los regímenes, el de oposición, a pesar de tener en común con el primero la referencia a la humanidad, genera una comprensión poswestfaliana\* del panorama jurídico y político, y muestra una ambición por introducir un corte radical con los modelos jurídicos internacionales hegemónicos en el nivel normativo y político.

El principal objetivo de este capítulo es demostrar que también en el derecho internacional la intensidad de los usos contrahegemónicos del derecho difiere según los contextos concretos en los que puede verse la existencia de la hegemonía. Y también que los usos defensivos pueden tener una importancia extraordinaria, principalmente en aquellas ocasiones en las que existe una desvalorización general de los mecanismos regulatorios del derecho. Incluso un uso minimalista de la regulación jurídica internacional asume hoy en día una naturaleza contrahegemónica. Sin embargo, ello no quiere decir que el minimalismo se haya convertido en el único uso contrahegemónico del derecho que es posible dentro de un contexto neoliberal. Hay también espacio evidente para un uso de oposición del derecho internacional con carácter contrahegemónico en las relaciones internacionales contemporáneas.

---

1. Véase en este volumen el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito.

\* El «sistema de Westfalia» sería el sistema de relaciones internacionales que surgiría del reconocimiento de la soberanía e igualdad de los Estados en la esfera internacional, junto con la consagración de principio de no injerencia en los asuntos internos de otro Estado. Los internacionalistas ven el origen de estas características en la Paz de Westfalia, firmada en 1648. El autor define la potencialidad del uso contrahegemónico de oposición del derecho internacional como «poswestfaliana», es decir, como una situación en la que la soberanía de los Estados no determina el surgimiento de relaciones internacionales que les puedan obligar. Algunos autores hablan de un mundo poswestfaliano para referirse a la situación del Estado en el mundo actual, aunque es una posición no exenta de crítica. [N. del T.]

## 11.2. El mantenimiento del *statu quo* como un fin contrahegemónico

El Estatuto de Roma que crea la Corte Penal Internacional es la etapa final de un complejo proceso de internacionalización de la jurisdicción de los crímenes contra la humanidad. Ese proceso es ciertamente la dimensión más importante de la afirmación de los valores humanitarios en el derecho internacional. No es, por lo tanto, algo precisamente reciente. Sus orígenes se remontan a 1872 y a la propuesta que por entonces presentó el director del Comité Internacional de la Cruz Roja, Gustave Moynier, de crear un tribunal internacional para juzgar las violaciones a la Convención de Ginebra de 1864 sobre protección de los soldados heridos en combate. Esa idea, que fue retomada luego en la declaración de 28 de mayo de 1915 realizada por los Gobiernos de Francia, Gran Bretaña y Rusia con respecto a las masacres de la población armenia en Turquía (Clark 2001: 77), fue puesta en práctica sólo después de la Segunda Guerra Mundial mediante el estatuto que creó el Tribunal Militar Internacional de Nuremberg. El artículo 6 del Estatuto del Tribunal de Nuremberg definía los crímenes contra la humanidad como «el asesinato, el exterminio, la esclavización, la deportación u otros actos inhumanos cometidos contra cualquier población civil, antes o después de la guerra, o la persecución por motivos políticos, raciales o religiosos en ejecución o en conexión con un crimen dentro de la jurisdicción del tribunal, constituyan o no una violación del derecho doméstico del país en el que se perpetraron».

El Tribunal Penal Internacional *ad hoc* para Ruanda y la antigua Yugoslavia siguió ese camino. La intensificación de este proceso, a finales de los años noventa, corresponde a un momento de bifurcación en la comprensión de las relaciones internacionales y sus prácticas dominantes. En palabras de Cassese (2003), nunca tuvo tanto atractivo político la tensión entre una visión de las relaciones internacionales grociana o kantiana como después del fin de la Guerra Fría.

La visión de Grocio se basaba en tres premisas básicas: *a)* los Estados son los únicos actores relevantes en la escena mundial; *b)* el respeto por la soberanía estatal es el valor fundamental de las relaciones internacionales; y *c)* las relaciones interestatales están fundadas en una lógica de reciprocidad, dentro de la cual cada Estado pretende maximizar sus propios intereses individuales y reconoce la legitimidad de sus socios a comportarse de la misma manera. Dentro de ese marco, la existencia de regímenes, reglas e instituciones es producto de la coincidencia entre los intereses de los Estados individuales. La ausencia de tal coincidencia implica una forma totalmente descentralizada (para cada Estado individual) de ejercitar los tres poderes clásicos: el legislativo, el ejecutivo y el judicial.

Por otro lado, la perspectiva kantiana recogería tres características opuestas a las grocianas: *a)* los individuos tienen también un papel fundamental en sede internacional; *b)* los valores universalmente compartidos (paz, autodeterminación, respeto por los derechos humanos) dan lugar a derechos y obligaciones de la comunidad internacional en su conjunto; *c)* junto con la lógica de la reciprocidad, hay una lógica de *ordre public* emergente (aunque pueda ser de manera muy ambivalente).

El papel activo desempeñado por las ONG y varias otras formas distintas de activismo de los derechos humanos en la creación de la Corte Penal Internacional pareciera apoyar el punto de vista de Cassese. Según Glasius (2003), las ONG y las coaliciones de activistas han privilegiado cuatro estrategias. La primera sería un apoyo ideológico general, es decir, la diseminación de las opiniones favorables a la Corte entre sus miembros. La segunda, la producción de documentación especiali-

zada (artículos e informes en publicaciones académicas, y la organización de reuniones y conferencias) para darles información a algunos de los grupos más importantes e influir en ellos. La tercera estrategia supondría una vigilancia de todo el proceso de negociación interestatal, contribuyendo, por lo tanto, a la transparencia del proceso (por ejemplo, la coalición a favor de la Corte Penal Internacional puso en marcha un sistema de doce equipos de seguimiento que correspondían a las diferentes partes del proceso de negociación, entre cuyos métodos estaba mantener reuniones informativas con las delegaciones estatales propicias a los intereses de la coalición después de las reuniones a puerta cerrada o realizar sondeos «de voto virtual» sobre algunos aspectos cruciales del proceso). Finalmente, tendríamos la estrategia de apoyo directo o indirecto a los delegados y especialistas del Sur (por ejemplo, el programa de asistencia técnica organizado por la ONG, No Hay Paz Sin Justicia).

Esta fuerte intervención de las ONG de derechos humanos en la creación de la Corte Penal Internacional y la supuesta perspectiva kantiana de la que sería expresión sugerirían que estos cambios con respecto al tratamiento de los crímenes contra la humanidad constituyen un uso contrahegemónico del derecho internacional. Hay, sin embargo, varios aspectos dentro del Estatuto de Roma que evidencian la persistencia no sólo de una concepción teórica tradicional de la gobernanza internacional, sino también de una comprensión hegemónica de la legalidad internacional. Lo primero se refleja en los límites que se imponen a la legitimidad procesal ante el Tribunal, en las precondiciones para el ejercicio de la jurisdicción del Tribunal y en la adopción de un principio de complementariedad entre las jurisdicciones nacionales y la del Tribunal. Por otro lado, la lucha desplegada por las ONG para que se estableciera un fiscal independiente no fue lo suficientemente decidida como para evitar que al final se rechazara la posibilidad de realizar peticiones individuales ante el Tribunal. Sólo los Estados parte o el Consejo de Seguridad pueden referir al Fiscal la comisión de un crimen contra la humanidad (artículo 13), a menos que el propio Fiscal decida por sí mismo iniciar una investigación. También, en los casos iniciados por el Fiscal o por un Estado miembro se requiere la aceptación de la jurisdicción del Tribunal para iniciar el proceso, bien por el Estado en cuyo territorio ocurrió la conducta en cuestión, bien por el Estado del cual la persona acusada del crimen es nacional y al que se le requiere la entrega (artículo 12). En su conjunto, estas opciones procedimentales reflejan una visión bastante defensiva de la gobernanza global, en la cual los intereses que apoyan una visión conservadora de la soberanía estatal se oponen a la transferencia de poderes estatales importantes a mecanismos supranacionales.

Sin embargo, una mirada más cercana a los actores concretos que defienden esta perspectiva grociana contra la perspectiva kantiana muestran que la línea de quiebre de esta disputa es mucho más política que técnica en su naturaleza. De hecho, lo que algunos países, como los Estados Unidos, critican al Estatuto de Roma es su intención de convertirse en una especie de poder judicial planetario con poderes efectivos, superando así la visión hegemónica de la gobernanza global como algo vacío de sustancia política y ética, y cuya única característica sería su forma mínima y sus contenidos mínimos (la llamada «gobernanza sin gobierno», mencionada por Santos y Rodríguez Garavito en su capítulo de este volumen).

Lo que está en juego es, por consiguiente, el debate sobre la propia gobernanza global. El concepto de gobernanza global es un concepto vacío. La Comisión sobre Gobernanza Global se refiere a él como «la suma de las muchas maneras en que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos co-

munes», no sólo usando la relaciones intergubernamentales, sino «involucrando también a las organizaciones no gubernamentales, los movimientos ciudadanos, las corporaciones multinacionales y el mercado global de capitales» (1995: 2-3). Este mismo énfasis en una mezcla entre mecanismos formales e informales está bien subrayado por Roseneau (1998: 29): «La gobernanza global no se refiere únicamente a las organizaciones e instituciones formales a través de las cuales se mantiene o no la administración de los asuntos internacionales», sino que incluye cualquier «sistema de gobierno en todos los niveles de actividad humana, de la familia a la organización internacional, en el cual la búsqueda de fines a través del ejercicio del control tenga repercusiones transnacionales». La supuesta neutralidad política de este concepto de gobernanza global y su pretendida distancia del concepto tradicional del gobierno se han usado para apoyar una expresión de la gobernanza global que sea adecuada para reducir al mínimo los obstáculos regulatorios a la globalización neoliberal. También es una tendencia importante en la política mundial contemporánea vaciar de sus competencias materiales a los mecanismos institucionales internacionales y reducirlos a lugares de ratificación formal de decisiones previamente adoptadas por fuera de los mismos. El «moverse hacia la creación de instituciones» de los años cuarenta y cincuenta se ha reemplazado por el «moverse a partir de las instituciones» desde los años noventa (lo que equivaldría a usar el establecimiento de mecanismos normativos transnacionales para promover la eficiencia, la estabilidad y el crecimiento como pilares valiosos de la gobernanza global y neoliberal). El escenario institucional y constitucional de la globalización neoliberal promueve la desinversión institucional y la conformidad con los regímenes universales de desregulación (Pureza 2002).

Sólo cuando la creación de la Corte Penal Internacional se sitúa contra este trasfondo ideológico y político asume un significado contrahegemónico. Y sólo contra ese trasfondo: la razón real para otorgarle ese significado contrahegemónico es que la alternativa hoy en día sería una inexistencia absoluta de relevancia ético-normativa de los crímenes contra la humanidad en el nivel internacional. Dentro de este contexto, la afirmación del *statu quo* demoliberal es en sí contrahegemónica. Las referencias simbólicas a las que recurren los partidarios de la Corte Penal Internacional son principalmente aquéllas del Estado de derecho y su fin estratégico es expandir el alcance de la tradición demoliberal a la esfera global. Debería destacarse que los cambios institucionales y normativos ya mencionados en relación con los crímenes contra la humanidad ocurren en un momento en el cual existe una tendencia hacia la globalización del Estado de derecho y la armonización de los modelos y prácticas judiciales. Santos (1999: 51) sugiere que esta tendencia es un elemento indispensable para la práctica de tres consensos que alimentan la globalización hegemónica: el consenso económico neoliberal, el consenso sobre el Estado débil y el consenso demoliberal. Dentro de este marco, los tribunales tienden a verse como mecanismos esenciales para la «buena gobernanza», como pilares necesarios para la salvaguarda de la seguridad como un valor básico de las economías y sociedades orientadas hacia el mercado. De cierta forma, la proliferación de tribunales internacionales, entre los cuales la Corte Penal Internacional sería sólo el principal ejemplo de esta tendencia, reproduce a escala internacional esa tendencia a la judicialización de los enfrentamientos políticos. Y el trasfondo ideológico es también demoliberal en su carácter. Como escribe Santos, «la globalización legal neoliberal en marcha está reemplazando la tensión altamente politizada entre regulación social y emancipación so-



cial con un concepto despolitizado de cambio social, cuyo único criterio es el Estado de derecho y la decisión judicial por un cuerpo judicial honesto, independiente, predecible y eficiente» (2002: 445). En resumen, debería decirse que el significado contrahegemónico de la Corte Penal Internacional es defensivo, puesto que su objeto es sólo imponer, en términos de gobernanza global, límites normativos y éticos mínimos a las actividades de los Estados y de otros actores internacionales. Es defensivo porque la estrategia demoliberal «asume la forma del Estado de derecho y se traduce en un vasto programa de concesiones liberales que pretenden expandir el ámbito y la calidad de la inclusión en el contrato social, sin amenazar con ello la estructura básica del sistema político y económico en vigor, es decir, el capitalismo y la democracia liberal» (Santos 2002: 441). La judicialización de las violaciones graves contra los derechos humanos básicos sigue precisamente este camino. El «paradigma de Nuremberg» (Pureza 2001: 134) adopta una visión deontológica del derecho internacional según la cual debe siempre entenderse que la responsabilidad por una situación política recae exclusivamente sobre los individuos y su comportamiento desviado. Por lo tanto, este paradigma de Núremberg canoniza un modelo de justicia retributiva que pretende establecer una verdad microscópica y descontextualizada de la cultura genocida dominante en fenómenos políticos complejos. En lugar de dar prioridad a un enfoque político que ponga de relieve las raíces políticas y sociales del entorno que favorecen esos crímenes, o a un esfuerzo de contextualización apoyado, por ejemplo, por «comisiones de la verdad», la Corte Penal Internacional y el paradigma de Nuremberg tienen un alcance mucho más limitado. Son una construcción contrahegemónica, pero bastante defensiva como tal.

### 11.3. La emancipación a través de medios emancipatorios

El régimen de la herencia común de la humanidad es tal vez la expresión más avanzada de la legalidad cosmopolita subalterna en el nivel internacional.<sup>2</sup> El primer paso hacia el concepto de herencia común partió del representante de Malta en las Naciones Unidas, Arvid Pardo, que en 1967 planteó la necesidad de adoptar algunos sistemas internacionales de regulación para los recursos naturales comunes (como el lecho marino profundo, la luna y otros cuerpos celestiales, y ciertos activos culturales y medioambientales). El derecho internacional contemporáneo sigue estrechamente las ideas planteadas por Pardo y asume el régimen de la herencia común de la humanidad en algunos tratados internacionales no consensuales, como la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, de 1982, o el Acuerdo Internacional que Regula las Actividades de los Estados en la Luna y otros Cuerpos Celestiales, de 1979.

El núcleo de este régimen internacional legal implica una clara ruptura con el esquema regulatorio dominante para esos espacios y recursos. La legislación internacional tradicional de esas áreas era liberal y se construía como una herramienta del sistema internacional eurocéntrico de los tiempos modernos. Una combinación entre no apropiación y libre uso de los bienes comunes era el rasgo más importantes de este régimen de *res communis*. Ese régimen, que tenía antiguas raíces en el derecho roma-

---

2. Sobre el concepto de legalidad cosmopolita subalterna, véase Santos (2002: capítulo 9) y el capítulo en este volumen de Santos y Rodríguez Garavito.

no, se desarrolló por juristas internacionales durante la formación del derecho internacional moderno, es decir, en el interior del debate entre Estados que apoyaban la doctrina del mar cerrado (Portugal y España) y aquellos que apoyaban la doctrina del mar abierto (Holanda). Esa controversia crucial enfrentaba la expansión de la soberanía nacional de los Estados costeros con las garantías al libre uso de los océanos. El triunfo de la libertad de los mares puede verse como una señal primordial de la aparición de la modernidad y del capitalismo en la esfera internacional. De hecho, el balance entre la no apropiación y el libre uso es peculiar, ya que el primero se comprende como un mero instrumento del segundo. Ya Plauto ofrecía una imagen de esta situación en un curioso diálogo entre un esclavo y un pescador: el primero argumentaba que el mar era un bien de todo el mundo y el pescador estaba de acuerdo; pero cuando el esclavo concluía que todo lo que se encontraba en el mar era también de todos, el pescador respondía que el pescado que cogía en sus redes era definitivamente sólo de él.

Esta comprensión dominante de la *res communis* tiene todas las características esenciales de un régimen liberal. Igualdad formal ante la ley y desigualdad material eran las dos caras de la misma moneda. El libre uso de todos tenía su reverso en la consecuencia obvia de «primero en llegar, primero en comer». Aparte de eso, esta libertad tradicional de la doctrina del mar trataba los océanos como una mera ruta para la navegación y la libre circulación de mercancías, siendo el correspondiente derecho del mar sólo un «derecho de superficie» (Dupuy 1979). A partir de la conciencia creciente de la naturaleza tridimensional de los océanos como una reserva de riqueza, más que como mera confluencia de rutas marítimas, y también de los límites para la explotación de los recursos de los océanos, se ha forjado la crítica a esta corriente dominante liberal.

Los países del Tercer Mundo han estado a la vanguardia de este movimiento crítico y exigen reemplazar la libertad no regulada de los mares por un régimen de no apropiación que se refleje en un conjunto de normas básicas positivas. La innovación exigida por estos países era, por lo tanto, que se invirtieran las prioridades entre las dos caras del régimen en la cosa común. Considerar seriamente el aspecto «*communis*» significa destacar la no apropiación como un fin autónomo y hacer que el uso libre sea efectivo *para todos*, con independencia de las diferencias económicas y tecnológicas. Dentro de este marco, el reparto equitativo se convirtió en el adagio del nuevo régimen, que retoma la idea de *bonum commune humanitatis* como una directriz política y ética para el desarrollo progresista del derecho internacional.

El significado contrahegemónico del régimen de la herencia común de la humanidad y su especificidad como una forma de derecho cosmopolita reside sobre todo en su capacidad para expresar en términos innovadores el principio de comunidad en el nivel legislativo internacional como algo opuesto a los principios del mercado y del Estado. Sus dos pilares normativos principales son los conceptos de humanidad transespacial indiferenciada y de humanidad transtemporal indiferenciada (Pureza 1998).

El primero de los conceptos supone la designación de toda la humanidad como propietaria y gestora de los espacios y recursos que cualifican como herencia común. Al oponerse radicalmente a la comprensión liberal de la *res communis*, en la cual la máxima es «cada uno a lo suyo», este rasgo de identidad del régimen de la herencia común se opone también a cualquier estrategia de participación limitada, como la que se práctica, por ejemplo, en el contexto de la Antártida. Además, la unidad transespacial incluye también una estrategia de acción afir-

mativa: la inclusión *efectiva* de toda la humanidad en la gestión y el reparto de los beneficios de la herencia común exige una discriminación positiva a favor de los países más pobres, en lo que se refiere tanto a su presencia en los mecanismos de administración institucionales como en el reparto de los beneficios materiales obtenidos de la explotación de la herencia común.

La unidad transtemporal de toda la humanidad como concepto normativo incluye dos opciones fundamentales: la reserva de esos espacios y recursos para fines pacíficos, y la salvaguarda de los derechos y oportunidades de las futuras generaciones. La humanidad se percibe, por lo tanto, no sólo como la suma de sus miembros en la actualidad, sino también como la unidad biológica de distintas generaciones de hombres. Si se construye así el concepto de humanidad, el régimen de la herencia común incorpora un enfoque normativo a la doctrina intemporal del derecho: ya no es más una técnica para relacionar el presente con el pasado (muy frecuente en las reivindicaciones territoriales o en las normas de conflicto de leyes), sino más bien una forma de unir el presente y el futuro en términos de derechos y deberes comunes.

En su análisis de la equidad intergeneracional, Weiss (1989) identifica dos modelos opuestos. Por un lado, el modelo de la preservación le da absoluta prioridad al *statu quo* sobre cualquier tipo de cambio, puesto que su lema principal es que «la generación presente no consume nada; más bien ahorra todos sus recursos para las generaciones futuras y preserva el mismo nivel de calidad en todos los aspectos del medio ambiente» (1989: 22). Por el otro lado, el modelo de la opulencia ignora la degradación a largo plazo de los recursos, puesto que defiende que la generación presente debería consumir «todo lo que pueda hoy y generar tanta riqueza como sea posible, bien porque no hay certidumbre acerca de que lleguen a existir generaciones futuras, bien porque maximizar el consumo hoy es la mejor forma de maximizar la riqueza de las futuras generaciones» (1989: 23). Situado entre estos dos extremos, el principio de equidad intergeneracional implica la exigencia de una gestión restrictiva que combine la preservación con el cambio, con el propósito de salvaguardar las oportunidades de las futuras generaciones.

Con estos contenidos normativos, el régimen de la herencia común de la humanidad es, sin duda, una expresión avanzada de la legalidad internacional contrahegemónica. La campaña organizada por los países industrializados avanzados contra su incorporación formal en los tratados internacionales es una prueba clara de su naturaleza subalterna. Existe una similitud notable entre las estrategias seguidas por los países industrializados en relación con la Corte Penal Internacional y las que adoptan con respecto a la herencia común de la humanidad. En ambos casos, el objetivo principal de estos países ha sido atacar la columna institucional del régimen internacional correspondiente. Ello revela que su principal finalidad es la eliminación de los mecanismos de cumplimiento forzoso y la continuación del derecho internacional blando. Los casos recientes sobre las extraordinarias decisiones relativas a la paz y la seguridad adoptadas por fuera del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (por ejemplo, para Kosovo e Irak) confirman claramente esta afirmación.

En el caso del régimen de la herencia común de la humanidad, esta estrategia antiinstitucional ha sido más visible en la negativa de los principales poderes a aceptar la creación en la práctica de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, contemplada por la Parte XI de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982. Esa institución tendría poderes legales inusualmente

efectivos para controlar las actividades de los Estados y las compañías privadas en el lecho marino. Los países del Primer Mundo han mostrado su preferencia por un tipo de autoridad pasiva, ratificadora, en contraste con la posición de los Estados del Tercer Mundo, que preferirían un modelo institucional supranacional, claramente inspirado por la Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Tras haber derrotado a los países del Tercer Mundo, que llegaron incluso a establecer un sólido diseño institucional para la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, los países ricos y el capital transnacional comenzaron una fuerte campaña contra la Autoridad que concluyó con la firma de un acuerdo internacional que impedía que entrase en vigor la Parte XI de la Convención de 1982, y en donde se producía una neutralización completa de los poderes regulatorios originales de la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos. Todas las políticas progresistas establecidas en la Convención, como el monopolio del control de la Autoridad Internacional sobre las actividades que usaran el lecho marino, los límites a la extracción de minerales con el propósito de compensar a los productores en tierra firme, la transferencia de tecnología, etc., han sido vaciados de contenido y «no se aplicarán». Han sido reemplazados por el cumplimiento de «principios comerciales razonables», como la prohibición de los subsidios; la eliminación de la discriminación entre minerales derivados del lecho marino y de otras fuentes; la prohibición del uso de aranceles y barreras no arancelarias; y la adquisición de la tecnología minera para la extracción del fondo marino «en términos comerciales razonables y justos, y en condiciones de mercado libre». Una vez más, la principal contradicción la podemos encontrar entre una interpretación solidaria, intervencionista y que busca la regulación efectiva a través del derecho internacional, y un *laissez faire* liberal orientado hacia el mercado.

Hasta ahora, he intentado mostrar que, después de todo, la intensidad de los usos contrahegemónicos del derecho internacional se encuentra bastante condicionada por la intensidad de la resistencia que oponen las fuerzas hegemónicas. Cuando el fin sustantivo es la equidad intrageneracional e intergeneracional, esas fuerzas prefieren la naturaleza tradicionalmente «blanda» del derecho internacional sobre un orden legislativo que goce de mecanismos institucionales para el cumplimiento forzoso. Por ello, no debería sorprendernos que el alcance efectivo contrahegemónico de los regímenes internacionales se erosione mediante todo tipo de formas de resistencia hegemónica.

Observando los dos casos a los que me ha referido anteriormente, los crímenes contra la humanidad y la Corte Penal Internacional, por un lado, y el de la herencia común de la humanidad y la Autoridad Internacional de los Fondos Marinos, por otro, debo subrayar que solamente una pequeña parte de su proyecto transformativo inicial se ha puesto en práctica, debido a la resistencia de los países hegemónicos y de las élites económicas. Dentro de este contexto, los usos de oposición contrahegemónicos del derecho internacional pueden terminar asumiendo un carácter defensivo. El caso del régimen de la herencia común de la humanidad ilustra bastante bien esta dinámica de la contrahegemonía a la baja.

Las diferentes construcciones del régimen jurídico de la herencia común de la humanidad revelan una trayectoria en la cual se pueden detectar dos fases distintas. Para diferenciarlas, asumo como criterio la intensidad del contraste dentro de la lógica territorialista dominante. Llamo estas dos fases *las dos eras de la herencia común de la humanidad*.

La primera era incluye todos los intentos por construir un diseño institucional y normativo que regulase los bienes comunes de la humanidad que habían permanecido fuera de las ambiciones territoriales expansivas de los Estados nacionales, como eran el espacio exterior y el fondo marino. Por lo tanto, su característica común era su localización fuera de los territorios controlados por los poderes soberanos o la jurisdicción estatal. Su clasificación como herencia común de la humanidad pretendía subrayar que eran los restos que habían quedado tras el proceso de apropiación de todo el espacio geográfico por los Estados. La discrepancia entre el proyecto inicial de Malta, que pretendía clasificar todo el espacio oceánico como herencia común de la humanidad, y el crecimiento actual de la dinámica de apropiación (de la plataforma continental, del mar territorial y, sobre todo, la ampliación de las zonas económicas exclusivas) ilustra claramente esta visión. De hecho, sólo una parte mínima del océano (el lecho marino profundo) se ha mantenido como bien común en la Parte XI de la Convención de 1982. La consistencia de los componentes institucionales y normativos del régimen de la herencia común de la humanidad lo convierte en un emblema del uso contrahegemónico del derecho internacional. Sin embargo, su carácter de oposición como régimen contrahegemónico va de la mano de su valor residual en términos espaciales (una isla de resistencia dentro de un océano de propiedad privada).

Las situaciones que incluyo en la segunda era de la herencia común de la humanidad tienen en común la aplicación de los principios básicos de la equidad intrageneracional e intergeneracional a los recursos culturales y medioambientales, y a los bienes que se encuentran localizados dentro de la jurisdicción espacial de los Estados. Los espacios y los bienes clasificados como herencia común según la Convención de la Unesco sobre el Patrimonio Mundial Cultural y Natural de 1972 son ejemplos de esta nueva generación de la herencia común de la humanidad. En estos casos, la referencia territorial, ya tenga un valor dominante o ya residual, cesa de ser el trasfondo común en el que tiene lugar la lucha entre los usos del derecho hegemónicos y contrahegemónicos. El régimen de la herencia común de la humanidad se introduce y actúa ahora en el interior de la fortaleza de la soberanía territorial estatal, y su importancia reside precisamente en el cambio profundo que representa para la orientación general del ejercicio de esa soberanía.

Lo relevante en esta segunda era del régimen de la herencia común es la transformación radical de la lógica y los límites de la acción estatal en lo que se refiere a estos activos y recursos. La lógica territorialista, expresada, bien a través de la soberanía territorial de los Estados individuales, bien a través de la gestión común de los territorios que no han sido objeto de apropiación, cesa de ser el elemento definitorio del régimen. El nuevo énfasis se coloca en la gestión de estos espacios y activos. El elemento fundamental de esta segunda era de la herencia común es, por consiguiente, la noción de función social y ecológica de la soberanía, entendida como una especie de extensión planetaria de la función social y ecológica de la propiedad individual. La exigencia de un cambio radical ideológico y jurídico-político de los pilares básicos del orden internacional cesa de existir y se reemplaza por un fin mucho más limitado: la reforma general de la forma en la cual se ejercita la soberanía en todo el mundo, sin que existan objetos políticos privilegiados o actores políticos privilegiados. Es cierto que lo que había emergido previamente como una forma obvia de oposición del uso contrahegemónico del

derecho internacional se ha diluido y se ha convertido en una defensa del *statu quo* político. Sin perjuicio de esto, debería reconocerse que esta estrategia defensiva tiene en sí algún potencial transformativo y debe considerarse por ello como un elemento contrahegemónico dentro del sistema mundial contemporáneo.

Desde sus orígenes, el derecho internacional ha sido siempre un instrumento ambivalente. Su relación con el poder internacional ha sido siempre dual: por un lado, se ha establecido para expresar, en términos jurídicos, las preferencias de los países más poderosos; por el otro, se ha establecido para poner límites al comportamiento internacional de esos mismos países.

Esta dialéctica entre derecho y poder ha sido permanente en la historia del sistema interestatal moderno. La aparición de los pueblos, de los Estados del Tercer Mundo y de los movimientos sociales transnacionales como actores cruciales en la escena internacional durante el siglo xx ha situado esta dialéctica en un contexto político e ideológico nuevo. La legalidad y la legitimidad son, más que nunca, instrumentos excepcionales que deben usarse por las fuerzas contrahegemónicas en su lucha por una comunidad internacional más decente y equilibrada. El carácter defensivo que asumen actualmente los usos de esos instrumentos es una sólida evidencia del alcance real que tiene la hegemonía en el orden mundial contemporáneo.

## Referencias bibliográficas

- CASSESE, A. (2003), «A Big Step by International Justice». *Crimes of War Project Magazine* ([www.crimesofwar.org](http://www.crimesofwar.org)).
- CHAUMONT, C. (1970), «Cours Général de Droit International Public». *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haya* (1970-1) 129: 333.
- CLARK, R. (2001), «Crimes against Humanity and the Rome Statute of the International Criminal Court». En *The Rome Statute of the International Criminal Court: A Challenge to Impunity*, editado por M. Politi y O. Nesi. Aldershot: Ashgate.
- COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (1995), *Our Global Neighborhood*. Nueva York: United Nations.
- DUPUY, R. J. (1979), *L'océan partagé*. París: Pédone.
- GLASIUS, M. (2003), «How Activists Shaped the Court». *Crimes of War Project Magazine* ([www.crimesofwar.org](http://www.crimesofwar.org)).
- PASTOR RIDRUEJO, J.A. (1996), *Curso de Derecho Internacional Público y organizaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.
- PUREZA, J.M. (1998), *O patrimônio comum da humanidade: humo a um direito internacional da solidariedade?* Porto: Afrontamento.
- (2001), «Da cultura da impunidade á judicialização global». *Revista Crítica de Ciências Sociais* 60: 121-139.
- (2002), «Towards a Post-Westphalian International Solidarity». *Eurozine* ([www.eurozine.com](http://www.eurozine.com)), 26 de abril.
- ROSENAU, J. (1998), «Governance in a Globalizing World». En *Re-Imagining Political Community: Studies in Cosmopolitan Democracy*, editado por D. Archibugi. Cambridge: Polity Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1999), «The GATT of Law and Democracy: (Mis)trusting the Global Reform of Courts». En *Globalization and Legal Cultures*, editado por J. Feest. Oñati: IISL.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- WEISS, E.B. (1989), *In Fairness to Future Generations: International Law, Common Patrimony and Intergenerational Equity*. Tokyo: UN University.

**Parte tercera**

**Ley y democracia participativa:  
entre lo local y lo global**

## Capítulo XII

# Las luchas políticas y legales sobre los recursos y la democracia: las experiencias con el presupuesto de género en Tanzania

Mary Rusimbi y Marjorie Mbilinyi<sup>1</sup>

### 12.1. Introducción

Durante la lucha por la independencia, los activistas políticos y sociales como Mwalimu Julius Nyerere y Bibi Titi Mohamed incorporaron las experiencias de las mujeres y los pobres al debate público, aunque con las limitaciones impuestas por la época en la que vivieron. Hoy, cuarenta años después, en Tanzania muchos hombres y mujeres están preocupados sobre cómo las diferencias de género, raza, etnia, clase y situación social repercuten en los cambios económicos y las transformaciones de las políticas públicas en los niveles local, nacional y global, y también en la manera en que esos cambios a su vez inciden en esas diferencias. Las activistas feministas críticas se esfuerzan activamente por analizar e influenciar las decisiones en todos los niveles que afectan sus vidas.

Este capítulo examina las luchas feministas en Tanzania en torno a los problemas de propiedad y el control de los recursos económicos, lideradas por el Tanzania Gender Networking Program (TGNP, programa de redes de género) y por la coalición Feminist Activist (FemAct; Activistas Feministas). Esas luchas están ligadas a la equidad, la justicia social, la participación de la gente, la transformación social y la globalización dirigida por los intereses empresariales. Se subraya la importancia de la Iniciativa para el Presupuesto de Género (IPG) con el propósito de ilustrar los esfuerzos de las organizaciones activistas por desafiar y cambiar las estructuras de poder a través de las cuales se crean las políticas públicas y se construye el derecho. Los análisis comparten la experiencia de los esfuerzos feministas por vincular la participación de la ciudadanía en las políticas públicas y en

---

1. Este artículo se basa en una revisión y actualización de un artículo anterior escrito por Mary Rusimbi (2003) y publicado en *Activist Voices* (Mbilinyi, Rusimbi, Chachage y Kitunga 2003). *Activist Voices* se basó en un proceso de reflexión colectivo de diez años de feminismo en Tanzania, liderado por el *Tanzania Gender Networking Programme* (Programa de Redes de Género en Tanzania) y la *Feminist Activist Coalition*. Este artículo ha incorporado también aspectos esenciales planteados por Kitunga (2003) y Mbilinyi (2003) en las conclusiones de sus respectivos artículos en esa misma colección de ensayos. Queremos aquí manifestar nuestro aprecio por las estimulantes sugerencias que nos proporcionaron Boaventura de Sousa Santos y César A. Rodríguez Garavito.



los procesos legales a las transformaciones sociales, la democracia participativa y los procesos de desarrollo económico controlados por la gente. Una preocupación particularmente importante ha sido por la exclusión sistemática de la mayoría de las personas de la participación directa en la formulación de las políticas públicas y el derecho y de su cumplimiento y vigilancia.

El TGNP y la FemAct, por un lado, se han dedicado a fomentar los procesos contrahegemónicos, al impugnar abiertamente la hegemonía del Estado desde «fuera» de los corredores del poder, pero también se han relacionado con personas que están en los espacios en donde se toman las decisiones a los niveles más altos de las instituciones gubernamentales, por el otro. Hay una inevitable tensión cuando se intentan equilibrar estas dos estrategias. Una preocupación fundamental es la cuestión de mantener la independencia y la credibilidad como organización activista autónoma, teniendo en cuenta los peligros reales de cooptación. El Gobierno y sus «socios» donantes usan los ejemplos de participación de las ONG en los procesos consultivos de las políticas públicas como evidencia de la creciente democratización y «apropiación» de esas políticas por la «sociedad civil». ¿Hasta qué punto la cooperación de las ONG es simplemente un escaparate y contribuye así a la reproducción del *statu quo*, sin que suponga un verdadero desafío al sistema?

En respuesta a esta pregunta, el TGNP y la FemAct han buscado cimentar en el nivel «local» su activismo, mediante el incremento de la participación de los grupos locales de base popular y de las redes distritales en todos los aspectos del proceso. Se le ha dado progresivamente prioridad a las preocupaciones de los jóvenes desempleados, de los productores campesinos sin poder, y de los pequeños comerciantes de áreas urbanas y rurales. En conjunto, nuestros análisis y acciones se han enfrentado a los vínculos entre las políticas de reforma macroeconómica y la «liberalización» política en los niveles nacional y global, y a la agudización de la crisis de los medios de vida, de los recursos económicos vitales y del VIH/sida en los niveles local e individual. La participación activa en este proceso ha reforzado también los vínculos con los movimientos antiglobalización en otros lugares de África y del resto del mundo. De esta forma, el caso que presentamos ilustra el progreso de las manifestaciones cosmopolitas de la legalidad (Santos 2002).<sup>2</sup>

Estas luchas se producen dentro del contexto configurado por otras luchas, que se están intensificando, contra la ideología del neoliberalismo y las estructuras de poder que lo sustentan. Tras siete años de «negarse» a firmar con el FMI, a mediados de los años ochenta el Gobierno de Mwalimu Julius Nyerere se vio obligado a aceptar las condicionalidades\* de las políticas de ajuste estructural (PAE). La deuda y la dependencia de los donantes que tenía el Estado poscolonial le dejaron poco espacio de maniobra. La combinación resultante de las PAE, la libe-

---

2. Véase el capítulo de Santos y Rodríguez Garavito en este volumen.

\* Condicionalidad es un neologismo, procedente de una traducción directa del inglés, con el que se define el conjunto de condiciones, principalmente de carácter económico, pero en los últimos años también de carácter político, que las instituciones internacionales imponen a los países receptores de créditos y ayuda para otorgárselos. Es una práctica antigua, que ha adquirido un carácter expansivo, de las instituciones financieras internacionales como el FMI y el Banco Mundial. [N. del T.]

realización del comercio y la privatización condujo a un cambio radical en los modelos de propiedad y control de los recursos naturales básicos, entre ellos la tierra, los minerales, las áreas de vida salvaje y el agua, y de los recursos productivos, como el sector de seguros y la banca, las industrias manufactureras y similares. Las empresas transnacionales (ET) han obtenido mucho más control sobre los recursos esenciales en los años noventa y primeros años del nuevo milenio del que nunca tuvieron durante la época colonial que terminó en 1961. Un pequeño grupo de tanzanos y no tanzanos se beneficiaron de las reformas macroeconómicas, mientras que la mayoría de los grupos de ingresos medios y bajos fueron excluidos del mercado de trabajo, de los servicios sociales de calidad y de la participación en los procesos de decisión acerca de las políticas públicas y el derecho.

## **12.2. El programa de redes de género en Tanzania y la coalición *Feminist Activist***

Desde 1993, el TGNP se sitúa entre las organizaciones líderes de la sociedad civil en Tanzania a consecuencia de sus acciones, que han acercado los programas políticos sobre el género y a favor de los pobres a los niveles de decisión más altos en las distintas administraciones. Desde su creación, el TGNP ha reconocido que las cuestiones de género, clase, imperialismo y raza son inseparables. La filosofía de la organización es un reflejo del feminismo crítico que vincula la opresión y la explotación de las niñas y las mujeres con las de todas las personas marginadas y con el ataque a la soberanía nacional misma. El TGNP adoptó un programa político reformador, feminista y crítico, como se establece claramente en su declaración de principios: llegar a ver una sociedad tanzana en la cual exista igualdad de género y equidad social, e iguales oportunidades de acceso y control sobre los recursos económicos para todos los ciudadanos, sean hombres o mujeres (Mbilinyi *et al.* 2003).

Desde el comienzo, los fundadores del TGNP se dieron cuenta de que su proyecto no lo podría llevar a cabo una única organización, sino que se requeriría de una acción colectiva liderada por una coalición de organizaciones con ideas similares, cuyo propósito fuera establecer un movimiento social de masas. Se comenzaron a establecer asociaciones con organizaciones de ideas similares desde el inicio, en el interior y por fuera de Tanzania. En 1994, se dio un importante avance con la convocatoria de una reunión de estas organizaciones para explorar específicamente la posibilidad de crear una coalición. Los líderes más importantes de las organizaciones compartieron sus experiencias, estuvieron de acuerdo con la necesidad de establecer un proceso colectivo más formal y comenzaron a diseñar los principales objetivos de la coalición. Ello fue el comienzo de la coalición FemAct, que ha continuado siendo líder en cuestiones sociales fundamentales desde su fundación hasta hoy (Kitunga 2003; Mbilinyi 2003). La FemAct se compone de más de cuarenta organizaciones cuyas sedes se encuentran en su mayor parte en Dar es Salaam, aunque no sólo, con diversos fines y perspectivas. Varias de ellas son organizaciones compuestas únicamente por mujeres jóvenes, mientras otras se componen tanto por mujeres como por hombres de todas las edades, y se concentran en cuestiones fundamentales de derechos humanos y otros asuntos parecidos. La diversidad

en el interior de la coalición ha ayudado a enriquecer su trabajo y a mantener su posición crítica frente a las posiciones que ocupan las mujeres en el desarrollo y también frente al programa político del neoliberalismo en general.

En su intento por conseguir que se haga realidad esta perspectiva visionaria de la transformación social a favor de la igualdad de género y de un desarrollo que beneficie a todos los sectores sociales, el TGNP y la FemAct han reconocido que se necesitan grupos de presión organizados que operen en todos los niveles para reconducir las políticas públicas dominantes y los modelos de distribución de recursos en una dirección más progresista y orientada hacia la gente, y para democratizar el proceso de creación de políticas públicas. Considerando lo ambicioso de estos fines, se han identificado objetivos intermedios, como procurar un suministro de agua limpia que esté más cercano a las viviendas, proporcionar educación de calidad y servicios de salud para todos, y asegurar el empleo y los medios de vida sostenible para todos los hombres y mujeres en las áreas rurales y urbanas. El TGNP considera que son objetivos políticos todos los niveles en los cuales se adoptan decisiones acerca de las políticas públicas y sobre el derecho que afectan realmente a las vidas cotidianas de las personas.

*Las políticas públicas, las leyes, los presupuestos públicos, los impuestos y la deuda pública* constituyen la base de las decisiones del Gobierno acerca de la distribución de recursos. Las políticas públicas determinan cuáles son las necesidades y establecen estrategias prioritarias para satisfacerlas. Cuando los que gobiernan aprueban políticas públicas y leyes, están decidiendo quién y qué es lo suficientemente importante como para merecer atención y qué tipo de atención debería recibir. Los presupuestos públicos distribuyen los recursos para satisfacer las necesidades económicas y sociales de los diferentes segmentos de la sociedad según las prioridades determinadas en las políticas públicas. Los impuestos se recolectan para financiar esos presupuestos, y la deuda pública añade dinero al presupuesto a corto plazo, aunque reduce el efectivo disponible a largo plazo al convertirse en un crédito que necesita pagarse posteriormente. Todo ello tendrá un impacto enorme, que puede ser perjudicial o beneficioso económicamente, en las vidas y en el trabajo de los pobres y de aquellos que no tienen poder. En general, los presupuestos, los impuestos y la deuda pública no son instrumentos neutrales; tienen diferentes resultados para diferentes grupos sociales, según su situación de género, clase, raza y posición dentro del imperio global. Según esto, cada una de estas necesidades —las políticas, las leyes, los recursos, los presupuestos, los impuestos y la deuda pública— necesitan analizarse y, en muchos casos, transformarse radicalmente y pasar de una orientación favorable a los ricos a una orientación feminista, favorable a los pobres.

### **12.3. Las políticas públicas, el derecho, la generación de recursos económicos y su distribución, y la propiedad: ¿por qué todos esos fenómenos preocupan a las feministas?**

Tradicionalmente, las políticas, las leyes, los presupuestos, los impuestos y la deuda pública pertenecen al dominio de unos pocos expertos en planeación y economistas, cuyas decisiones han tenido profundos efectos en el ciudadano me-

dio. Con la sujeción progresiva de los países en vías de desarrollo a las agencias donantes para el desarrollo, un gran número de esos expertos se han convertido en parte del personal de las instituciones financieras internacionales (IFI), o de otros organismos de la Organización de Naciones Unidas (ONU), o de instituciones bilaterales, o en consultores (extranjeros y nacionales) que trabajan para ellas. La «comunidad de donantes», en su conjunto, está controlada por unos pocos Estados-nación poderosos y ricos, liderados por los Estados Unidos. Estas instituciones se encuentran fuertemente influenciadas por las necesidades materiales y los intereses de las ET (Chachage 2003). La ideología del «libre mercado», abrazada por las fuerzas capitalistas y las reformas asociadas con el ajuste estructural, la liberalización y la privatización alcanzaron una posición preponderante, no sólo en África, sino en todo el mundo, desde los años ochenta en adelante.

Sin embargo, existe una resistencia creciente a las reformas neoliberales y a la globalización impulsada por las empresas en todos los niveles, que ha cristalizado en un movimiento antiglobalización internacional que liga a los activistas del Norte y del Sur. En este contexto, un número creciente de activistas, a menudo feministas, y de organizaciones en los niveles local, nacional y global insisten en que las comunidades de base popular y los pobres tienen que participar directamente en las decisiones acerca de los recursos, las políticas públicas, los presupuestos, los impuestos y la deuda pública, y que no pueden dejarse en manos de un pequeño grupo de personas de la élite.

Cuando el TGNP y los afiliados a la coalición FemAct comenzaron a trabajar juntos a comienzos de los noventa, estaban convencidos de que las decisiones injustas e inequitativas que se estaban tomando acerca del desarrollo en Tanzania tendrían un gran impacto negativo en la mayoría de las mujeres, que eran pobres, y en otros grupos marginados. Es más, los fundadores estaban preocupados de que estas políticas públicas y las leyes que las desarrollaban condujeran a los ciudadanos de Tanzania por el camino de una mayor desigualdad de clase, étnica y de género, es decir, justo en la dirección opuesta a la del «desarrollo». Se adoptó desde el principio una crítica enérgica a las reformas neoliberales favorables al mercado y ello se reflejó en la *Gender Profile of Tanzania*, la primera publicación importante del TGNP, aparecida en 1993.

En ese momento, las PAE, los mecanismos de distribución de los costes en los servicios sociales básicos y la retirada del sector público habían conducido a una reducción dramática del acceso de los pobres a los servicios sociales (servicios de salud y educación), fueran hombres o mujeres. Las políticas de privatización y liberalización produjeron despidos masivos de trabajadores públicos y de empleados en el sector privado. Los ingresos de la mayoría disminuyeron como resultado de duras políticas fiscales y económicas y de un cambio político que dio una relevancia creciente a las necesidades e intereses de los grandes inversores capitalistas, especialmente de las ET. La mayoría de los hombres y mujeres se sintieron abrumados por estos cambios e ignorados completamente por las estructuras gubernativas responsables de estas políticas y estrategias públicas (Chachage 2003).

En 1994, el TGNP organizó un simposio público abierto para examinar críticamente las PAE y las normas y directrices económicas prescritas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional en términos de su impacto sobre las mujeres y los pobres. Este evento marcó el primer esfuerzo importante del

TGNP para que se debatieran públicamente las políticas macroeconómicas. Una mujer con un importante cargo político abrió el simposio con una declaración crítica sobre las reformas macroeconómicas. El alto nivel de participación fue producto de la combinación de los métodos que se usaron para provocar la discusión, entre los cuales se utilizaron la presentación de un artículo de análisis, una dramatización y pequeños grupos de discusión (1994). Los medios de comunicación estuvieron presentes y aseguraron que las cuestiones clave allí suscitadas tuvieran publicidad en todo el país. Hubo dos resultados concretos de este simposio. El primero es que la cuestión sobre las PAE tuvo a partir de ese momento una mayor difusión. El segundo es que el TGNP reconoció más claramente su misión de ocuparse de las cuestiones relativas a las políticas públicas macroeconómicas y entendió mejor cómo avanzar en sus fines.

En los años siguientes, el TGNP, trabajando estrechamente con varios socios de la FemAct, partió de esos esfuerzos previos, como el simposio mencionado, para comprender las políticas públicas macroeconómicas y, más específicamente, cuáles eran sus manifestaciones en las políticas públicas nacionales, los presupuestos, los impuestos y la deuda pública, y cuál su impacto en las mujeres y otros grupos marginados y en las relaciones de clase de género. En 1995, por ejemplo, el TGNP emprendió una investigación de campo sistemática en las aldeas y ciudades, conforme con su tendencia a educar a los votantes, con el propósito de determinar cuáles eran las cuestiones prioritarias entre las bases populares, es decir, desde el punto de vista de los pobres y de aquellos que carecían de poder. Todo el mundo, hombres, mujeres y también jóvenes, denunciaron el declive espeluznante en el acceso a los servicios sociales (especialmente en educación y servicios de salud) como resultado de los costes compartidos para poder recibirlos y de la reducción del apoyo público a los servicios sociales. Declararon cuánto más pobres se habían vuelto durante los años asociados a las reformas macroeconómicas. En 1996, en una sesión de retroalimentación de la FemAct, las organizaciones miembros estuvieron de acuerdo inicialmente en realizar campañas por la igualdad de género en la educación primaria y la salud. Sin embargo, un análisis más detallado hizo que se dieran cuenta de que la igualdad carecía de significado en una situación en la cual la mayoría de los menores, con independencia de su género, veía negado su acceso a la educación. La FemAct estuvo de acuerdo en realizar cabildeo ante las autoridades con el propósito de conseguir un incremento importante de los recursos del Gobierno destinados a los servicios sociales básicos en el sector público, con lo que se oponía al proceso de reforma macroeconómica. Este proceso de reflexión llevó a la coalición a descubrir el «presupuesto de género» como un medio de análisis y activismo para conseguir estos fines.

#### **12.4. ¿Qué es el presupuesto de género?**

El PG (presupuesto de género) no consiste en exigir un presupuesto separado para las mujeres. En lugar de ello, se trata de utilizar una «lente de género» para analizar las políticas nacionales y los gastos e ingresos públicos asociados. El PG es una herramienta conceptual para las activistas feministas críticas, que pueden usarlo para el análisis de políticas públicas y presupuestos —como los impuestos

y la deuda pública— y también para promover una distribución más equitativa de los recursos. Por ejemplo, a través del análisis del PG, las feministas pueden entender y criticar cómo se consiguen y se distribuyen los recursos: ¿qué impuestos crean una carga injusta sobre los pobres y las mujeres? ¿Cómo se distribuyen los ingresos? ¿Qué grupos sociales se benefician más, cuáles menos? ¿Los fondos recogidos llegan después a las personas en formas que mejoren sus vidas? ¿Qué proporción de la distribución del presupuesto llega realmente a los distritos desde el centro? ¿Y a la comunidad? ¿Y a las instalaciones de salud, la escuela o la granja escuela? ¿Qué mejoras concretas ha habido en las vidas de los hombres, las mujeres y los niños como resultado de una política determinada y de su presupuesto correspondiente?

Es más, un análisis de PG puede criticar las maneras en las cuales se desarrollan las políticas públicas, las leyes y los presupuestos públicos: ¿quién participó en el proceso? ¿Lo hicieron las mujeres, los jóvenes y los pobres? Una iniciativa de PG lleva el análisis más lejos al impulsar activamente la igualdad para las mujeres y los jóvenes, un uso más equitativo de los recursos públicos para todas las personas marginadas, una mayor responsabilidad pública de todos los líderes públicos en todos los niveles y una mayor participación directa en los procesos de adopción de decisiones y en la producción del derecho.

El PG comenzó en Australia, después en Sudáfrica y se ha recurrido a él en diferentes países y regiones del mundo para conseguir que las políticas públicas pongan un énfasis más profundo en las cuestiones de género, y también para redirigir la actividad del Gobierno hacia las necesidades de género y de los pobres. El TGNP estuvo entre las primeras organizaciones de África en promover el PG, y desde entonces ha participado en varios foros regionales y nacionales para compartir sus experiencias y aprender de otros. La cantidad de atención que se le dedica al PG trae consigo oportunidades y amenazas, un aspecto que exploraremos al final de este capítulo. Por el momento, baste con decir que el TGNP ha tenido que permanecer continuamente vigilante contra los riesgos de cooptación producto del pensamiento dominante sobre el género y de la complacencia que podría resultar de reivindicar «victorias fáciles».

La Iniciativa para el Presupuesto de Género (IPG) comenzó en Tanzania en 1997, cuando unas veinte ONG, que entonces componían la FemAct, decidieron hacer de la IPG una cuestión prioritaria en su campaña, con el TGNP como líder. El objetivo general era cambiar los procesos de gobernanza económica y política (las políticas públicas, los presupuestos públicos, los impuestos y la deuda pública) para hacerlos más democráticos y receptivos a las necesidades y demandas de los pobres, las mujeres y otros grupos sin poder. El análisis se iniciaría a partir de una perspectiva feminista, antiimperialista y favorable a los pobres. El TGNP y sus principales socios dentro de la FemAct dedicaron un tiempo considerable a aprender más, colectivamente, sobre el proceso de presupuesto en Tanzania, antes de decidir juntos sobre las estrategias efectivas que se usarían para investigar las políticas públicas y los presupuestos, diseminar la información tan ampliamente como fuera posible, e influenciar el proceso de elaboración del presupuesto durante los años de investigación y activismo.

Gradualmente, se hizo claro que los objetivos de la IPG eran democratizar la gobernanza y los procesos de creación del derecho en los campos económico y

político mediante el empoderamiento de las mujeres y hombres pobres para que pudieran enfrentarse a las políticas macroeconómicas y a los procesos de las políticas públicas en diferentes niveles. Uno de los resultados que se pretendía conseguir era un compromiso público más concreto hacia los servicios económicos y sociales básicos que eran de prioridad especial para los pobres y aquellos que carecían de poder, como las mujeres y los jóvenes. Es más, el IPG desaconsejaba la inusual y alta dependencia del Gobierno de los préstamos y donaciones externas. En lugar de ello, propugnaba una utilización mayor de los recursos locales con el propósito de conseguir un plan de desarrollo más sostenible. A medida que esa iniciativa cambió su énfasis y pasó del apoyo social y la investigación de la primera fase a una campaña de activismo durante la segunda, quiso activar el potencial de las comunidades de base popular —especialmente de las mujeres pobres, los hombres y los jóvenes— para combatir las estructuras de las políticas públicas del FMI y del Banco Mundial, como las que imponen los costes compartidos en salud y educación.

La iniciativa de cabildeo a favor del PG se ha desarrollado en un programa de dos fases. La primera fase tuvo lugar entre los años 1996 y 2000 y persiguió: la construcción de una coalición entre ONG; abrir las puertas en el nivel decisorio nacional a los agentes sociales afectados; iniciar estrategias para la participación pública en el nivel local; vincularse con aliados regionales; y participar en acciones activistas internacionales. La segunda fase de la campaña comenzó en el año 2001 y pretende construir una campaña pública más amplia sobre las cuestiones clave identificadas durante la primera fase. Las actividades de la IPG son demasiado numerosas para ser analizadas aquí, por lo que sólo se destacan unos pocos hitos.

#### 12.4.1. *Fase I: ir abriendo puertas*

En los años iniciales del TGNP y de la FemAct, era todavía inusual que las feministas se organizaran colectivamente y realizarán actividades habituales de cabildeo y de defensa de lo público en lo relacionado con las políticas macroeconómicas ante los miembros de mayor rango del Gobierno y del Parlamento. Las puertas de los funcionarios encargados de adoptar las decisiones estaban cerradas y el acceso a la información básica sobre las cuestiones esenciales relativas a las políticas públicas, las leyes, los presupuestos públicos, los impuestos y la deuda pública estaba enormemente restringido. Lo que es más grave, la mayoría de las negociaciones relevantes sobre políticas públicas entre el Gobierno y las IFI y otras agencias de donantes se celebraban fuera de Tanzania, sin ninguna participación de la sociedad civil. Entre ellas estaban las discusiones anuales en Washington con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, y las consultas anuales que involucraban a todos los donantes y que se celebraban habitualmente en París (las discusiones del «Club de París»).

En esta etapa, las feministas apenas estaban iniciando la creación de redes y la formación de coaliciones sobre cuestiones macroeconómicas. Comenzaban a encontrar aliados regionales y a conseguir el apoyo de las bases populares. Por lo tanto, la primera fase de la campaña en apoyo del PG estuvo dirigida a abrir puertas en varios niveles: la Fase I estableció, a nivel nacional, internacional,

regional y local, los fundamentos de la campaña nacional más amplia que actualmente se está desarrollando en la Fase II.

#### 12.4.1.1. *La construcción de coaliciones entre las organizaciones de la sociedad civil*

Uno de los principales objetivos de la Fase I de la IPG fue fortalecer la comprensión y el consenso sobre la acción colectiva entre las organizaciones de la sociedad civil. El PG es una herramienta poderosa para transformar las decisiones y procesos sobre la distribución de recursos para que satisfagan las necesidades de los hombres y mujeres pobres. Pero es sólo una herramienta. La única manera de actuar que puede realmente establecer una diferencia y conducir a una transformación social radical es que se asuma por un amplio movimiento social que tenga bases sólidas en todos los niveles de la sociedad.

Como primer paso, se planearon una serie de actividades de organización y de construcción de capacidad para desarrollar y fortalecer a los miembros de la FemAct. Debido a la diversidad de experiencias y bagajes de los miembros de la coalición, la construcción de capacidad se vio como un paso necesario hacia la creación y el mantenimiento de una coalición exitosa. Se invitó a miembros con experiencia y conocimiento del tema de dentro de la organización, y a personas externas del Gobierno y de la academia, para que organizaran sesiones de formación y seminarios públicos. Llena de energía y con pasión, la coalición pasó meses recopilando y compartiendo tanta información como le fue posible acerca de las cuestiones y actividades del PG en todo el mundo; aprendiendo acerca de la economía, el derecho, los procesos de las políticas públicas, el cabildeo y las estrategias activistas condicionadas por el género. En el proceso, identificaron fortalezas y debilidades organizativas y celebraron numerosas sesiones de reflexión y planificación. Después de este ejercicio intensivo de construcción de capacidad, el TGNP y los asociados en la FemAct se habían constituido como un conjunto bien consolidado, que contaba con información y con tareas específicas asignadas a un grupo de personas encargadas de llevar a cabo las políticas, y que estaba conceptualmente preparado para el programa que tenía frente a sí.

Al mismo tiempo que la coalición mejoraba su capacidad de acción, también desarrollaba de manera activa el plan estratégico para la organización conceptual de la IPG. La coalición tuvo la fortuna de gozar del tiempo y los recursos para realizar actividades de organización y planificación profundas, gracias al apoyo de un donante bilateral que apoyaba la idea y que había asumido lo que a juicio de otros donantes era un gran riesgo. Durante seis meses, la coalición se ocupó del debate, la reflexión y la planificación estratégica con respecto a las cuestiones conceptuales y operativas. Considerando la complejidad de las cuestiones, hubo necesidad de conseguir claridad conceptual y algún nivel de comprensión parecido entre los participantes. Uno de los aspectos más interesantes de esta planificación estratégica fue el debate que se centró en torno a cuál era la acción que se estaba proponiendo: ¿un «presupuesto de mujeres» o un «presupuesto de género»? El TGNP y los miembros de la FemAct estuvieron de acuerdo en que el concepto de «presupuesto de género» era el único consistente con el marco conceptual original y con la posición ideológica que vinculaba las cuestiones de género y clase (y ét-



nicas, de raza y coloniales). Es más, en términos prácticos, un programa que se hubiera concentrado únicamente en el acceso de las mujeres a los recursos se habría visto marginado y perdido apoyo popular. La coalición decidió que, en el contexto de Tanzania, un enfoque de presupuesto de género que incluyese las necesidades y los intereses de los hombres y jóvenes pobres sería más apropiado, considerando que la mayoría de la población estaba excluida del poder y carecía de acceso equitativo a los recursos y al poder de decisión.

Este periodo inicial de aprendizaje, reflexión e investigación permitió adquirir la capacidad, el grado de apropiación del programa, la legitimidad y la fuerza a partir de la cual perseguir los objetivos de la IPG. La energía de más de treinta ONG trabajando colectivamente en el interior de una coalición le dio legitimidad al proceso y atrajo una mayor atención del Gobierno y del público. Una vez que la coalición tuvo este reconocimiento, fue capaz de continuar evolucionando a partir del interés y el compromiso que se estaban generando. No sólo este trabajo fundacional mejoró las capacidades de las organizaciones miembros y de las activistas feministas involucradas en desarrollar la campaña de la IPG, sino que también fortaleció la capacidad de la coalición para trabajar conjuntamente en otras cuestiones importantes, como las ofensas sexuales y el abuso a las mujeres y los niños.

#### *12.4.1.2. Buscar el apoyo de las bases populares de los niveles distrital y comunitario*

Otro aspecto en la construcción de la coalición era el establecimiento de asociaciones robustas con los actores de la sociedad civil en el nivel local. Como ya se observó anteriormente, el TGNP adoptó un enfoque estratégico de dos vías que combinaba el compromiso hacia las políticas públicas con el activismo de oposición en todos los niveles. En otras palabras, utilizó la movilización legal y también la acción directa. La construcción de fuertes vínculos y redes locales se vio como un paso importante porque *a)* las iniciativas locales podrían proporcionar información para el activismo social que se estaba desarrollando nacional e internacionalmente en torno a las políticas públicas; *b)* el conocimiento y la información derivados de la participación nacional e internacional en las políticas públicas podría compartirse con otras personas que se estaban organizando en el nivel local; y *c)* apoyarse en las clases populares podría garantizar que se proporcionara una base social sólida para la IPG y, se constituyera como un paso hacia la creación de un movimiento social popular.

Durante los procesos de planificación, se identificaron qué acciones se realizarían y en qué distritos específicos se actuaría usando como criterio, entre otros, la localización de las redes de género intermedias (RGI) distritales, regionales, y zonales (Mbilinyi 2003). Las RGI locales, que se componían de organizaciones locales de base comunitaria, ONG y otras asociaciones civiles, participaron tempranamente en los procesos de formulación de la IPG. Otros participantes incluyeron grupos de apoyo del TGNP y socios locales de los miembros de la FemAct en los distritos, como los del TAMWA. La coalición dirigió principalmente su atención a los consejeros distritales electos, al conjunto de los líderes del distrito que estaban encargados de la planificación, a funcionarios a cargo del presupuesto y de otras cuestiones, y a las comunidades, sin distinción de hombres y mujeres. Los

consejeros y el personal técnico distritales fueron una importante puerta de entrada, puesto que permitieron entablar contacto directo con los procesos de gobierno y planificación en los distritos.

Las primeras actividades de la IPG desarrolladas en el nivel distrital se llevaron a cabo mediante investigación-acción participativa. El distrito rural de Kondoa, en la región de Dodoma, y el distrito de Kinondoni, en Dar es Salaam, se eligieron para mostrar la diversidad de las situaciones locales. Kondoa se encontraba entre los distritos más pobres y Kinondoni era uno de los más desarrollados y fragmentados en términos de clase social. Los resultados documentaban los dramáticos efectos de las reformas económicas y políticas sobre los servicios sociales. Por ejemplo, en Kondoa, nuestros socios locales, junto con facilitadores del TGNP, fueron capaces de sacar a la luz la situación desastrosa de los dispensarios y hospitales locales. Muchos carecían de médicos; el personal profesional tenía que abandonar sus puestos y salir a la búsqueda de las medicinas necesarias, y los vigilantes nocturnos inyectaban las medicinas a los pacientes. Las mujeres embarazadas no eran siquiera recibidas en los hospitales porque no podían permitirse comprar los guantes y el resto del equipo sanitario necesario para el parto, tal y como se les exigía por las medidas de contribución a los costes. El resultado de la investigación se compartió localmente y en seminarios informativos en los cuales participaron activistas locales, miembros del Parlamento, autoridades y consejeros distritales, y los medios de comunicación. El representante parlamentario de Kondoa, turbado por la dimensión de los problemas en el sector de salud, desató una tormenta en el Parlamento al describir cómo los medicamentos se estaban administrando en ese momento por vigilantes nocturnos sin formación. La población en Kondoa continuó presionando a sus consejeros locales distritales gracias a las capacidades para el activismo desarrolladas durante la fase anterior de la IPG.

Hay algunas de estas actividades que contribuyeron al crecimiento y a la institucionalización de las RGI. En algunos casos, las RGI habían sido capaces de cambiar los presupuestos de sus distritos. Por ejemplo, en Kisarawe (Región de la Costa), Kinondoni y Songea (Región de Ruvuma), se estaba desarrollando un programa intensivo de apoyo a las organizaciones locales de la sociedad civil y a los consejeros distritales para que pudieran construir sus capacidades de análisis de las políticas públicas y del PG, y elevar la conciencia acerca de los vínculos existentes con los intereses más generales de otras políticas (sida, pobreza, etc.). La RGI de Kinondoni fue capaz de presionar exitosamente a su consejero local para que se ocupara de cuestiones como el empleo juvenil, el transporte estudiantil y la violencia. La RGI de Kisarawe eligió concentrarse en el VIH/sida y en su relación con la pobreza. Las RGI comenzaron a celebrar seminarios semanales y a desarrollar un programa popular que trabaja con las mujeres y hombres pobres de la comunidad. Todos ellos fueron procesos importantes para construir capacidad local, informar nacionalmente de las preocupaciones de las bases populares y ampliar el movimiento.

#### 12.4.1.3. *Parlamentarios, sectores del Gobierno y procesos nacionales*

En los primeros años, gran parte del esfuerzo de la IPG se concentró a nivel nacional en la necesidad de abrir puertas para el diálogo y en la construcción de un espacio de consulta con los círculos del Gobierno (y con el Parlamento). Para

que eso pudiera ocurrir, la campaña necesitó de varios niveles de acceso al Gobierno en términos de personal, información, tiempo y participación. Este acceso fue esencial, porque el PG requiere un análisis de las estructuras de asignación de los recursos, que es una información que sólo puede proporcionar el Gobierno. En efecto, los activistas necesitaban ser capaces de identificar aliados, simpatizantes y oponentes potenciales en el interior del Gobierno, y de desarrollar con los aliados un mecanismo para la elaboración de presupuestos de género y una interiorización de los procesos que tuviera continuidad entre los actores relevantes.

Uno de los primeros pasos de la campaña nacional fue realizar un gran esfuerzo de investigación nacional sobre sectores y políticas específicos. Los sectores que se examinaron correspondían a las preocupaciones presentadas por los socios de base popular: salud, educación, agricultura y, más tarde, comercio e industria. Un equipo formado por ONG, investigadores independientes, economistas y funcionarios del Gobierno se embarcó en un análisis en profundidad de las políticas y procesos presupuestales en torno a las cuestiones de clase y género dentro de cada uno de los sectores seleccionados. Los resultados de la investigación se presentaron como informes técnicos para los sectores económicos y como informes de divulgación para el público. A continuación, se distribuyeron y se les dio amplia publicidad con el propósito de crear un entorno favorable al debate público sobre las cuestiones relativas a las políticas públicas, presupuestales y acerca a la democracia. Una vez que se definieron esas cuestiones y se obtuvo la atención del Gobierno y del público, se organizaron una serie de actividades formales para discutir los resultados de la investigación y decidir cuáles serían los pasos siguientes que permitirían identificar nuevos puntos de cambio.

Por ejemplo, en noviembre de 2000, el TGNP y la FemAct hicieron una declaración pública dirigida al Banco Mundial en la cual se rechazaba que los usuarios siguieran compartiendo los costes de salud y educación. La contribución a los costes y la privatización, sumada a los recortes presupuestales, habían llevado a una reducción drástica del suministro de servicios sociales y contribuido al empobrecimiento de la mayoría de la población. Por lo tanto, según la declaración, «las políticas de los donantes internacionales que pretendan apoyar los procesos de desarrollo en Tanzania deberían contribuir a estos sectores, en lugar de convertirlos en objetivos de los recortes presupuestales y la privatización».

Teniendo ahora vías más expeditas en el interior del Gobierno, el TGNP y la FemAct organizaron reuniones informales y formales con los principales actores dentro del Gobierno, el Parlamento y otras instituciones elegidas con el propósito de reforzar las ganancias iniciales obtenidas en el proceso de investigación. La estrategia para estas reuniones de seguimiento fue asumir un enfoque destinado a elevar la conciencia de los participantes, con la esperanza de fortalecer las capacidades conceptuales y la base de conocimiento de los principales actores del Gobierno acerca del vínculo entre el género y la economía. Se presumía que de ello se derivarían decisiones y políticas favorables a los pobres. Por lo tanto, parte de los programas de esas reuniones concernía a cómo los procesos de creación de políticas públicas, de planificación y presupuestales podrían apoyar potencialmente procesos progresistas para la mayoría de las mujeres, los jóvenes y los hombres pobres en el país. Esta información se presentó a través de seminarios de sensibilización, que fueron una táctica consciente para presionar de manera no agresiva.

Durante estas sesiones de formación y trabajo, y también después de ellas, el TGNP y los socios de la FemAct presionaron a actores específicos del Gobierno en sectores concretos de la administración en relación con varias cuestiones esenciales. Una de las cuestiones principales por las que se presionó en los niveles nacional (y local) fue por constituir sistemas de Gobierno y de creación de leyes más abiertos, participativos y receptivos a las necesidades de la gente. Ello se basó en uno de los hallazgos principales de la investigación: que en el país los procesos presupuestales y las políticas públicas no eran participativos, sino que eran excluyentes y a menudo tomaban posiciones contra los intereses de los grupos pobres, incluidas las mujeres y las niñas. El TGNP y la FemAct presionaron al Gobierno para que proporcionara un espacio mayor para la participación directa de los pobres y de las mujeres en los procesos de planificación y en las políticas públicas del país, y para que se diera una mayor transparencia y responsabilidad ante la sociedad en la distribución de los recursos públicos (tanto gastos como ingresos).

Otras cuestiones fundamentales que se reivindicaron enérgicamente fueron la eliminación de los costes compartidos para el usuario en salud y educación, la eliminación de la corrupción y la promoción de la democracia participativa en general. La coalición asumió las reivindicaciones de los agricultores que reclamaban la reintroducción de los subsidios al productor y apoyo para adquirir los insumos agrícolas, precios justos y una regulación estatal del mercado. Cuando el Gobierno introdujo una nueva legislación que liberalizó el derecho del suelo, poniendo así en peligro los derechos a la tierra de los productores campesinos y de todos los tanzanos, la coalición participó en la campaña nacional que lideraba uno de sus miembros, HakiArdhi (Chachage y Mbilinyi 2003).

Al mismo tiempo, la coalición continuó reiterando los problemas asociados con las restricciones generadas por los marcos y los procesos macroeconómicos y de política fiscal adoptados por el Gobierno bajo presión de la comunidad de donantes. La investigación demostró que se había reducido el papel del Estado en la economía con la adopción del ajuste estructural y los programas de estabilización macroeconómica bajo la dirección del Banco Mundial y el FMI. La privatización, la desregulación y la reducción del déficit asociados con el recorte de gastos en los servicios sociales significaba que el Estado tenía ahora menos capacidad de guiar el proceso de desarrollo y de responder a las necesidades de los hombres y las mujeres pobres. El TGNP y la FemAct buscaron que aquellos que tomaban las decisiones a nivel nacional fueran conscientes del impacto negativo de las políticas y procesos macrosociales sobre las mujeres y las personas pobres. También se exigió una revisión del paquete completo de las PAE, de la liberalización y de la privatización.

Así, el énfasis a corto plazo de la IPG se puso en la reforma de los marcos presupuestales y de política pública, con el fin de que se proporcionaran servicios económicos y sociales públicos de calidad para los grupos pobres y las mujeres, se eliminaran los costes compartidos para los usuarios y se restablecieran los subsidios para el campesinado. El énfasis a largo plazo se ponía en la defensa de una intervención reducida de las IFI y de otros donantes en la gestión financiera de las políticas públicas de la economía nacional, y en darle una participación mayor a los pobres y los excluidos. En última instancia ambas estrategias defendían que los recursos nacionales volvieran a ponerse en manos de la gente.

El TGNP y sus socios también se habían dado cuenta de que la presión ante la Administración Pública y la creación de conciencia entre los funcionarios no eran actividades puntuales, sino que requerían un compromiso y un apoyo regulares. Por ejemplo, al elegirse nuevos parlamentarios para el Congreso en el año 2000, había que proporcionarles nuevamente información y ayudarles a capacitarse con respecto a estas cuestiones. Muchos otros parlamentarios seguían necesitando información y apoyo sobre las cuestiones de género y los asuntos técnicos relacionados con los presupuestos públicos, las políticas, la deuda pública, la pobreza y la democracia participativa, y también acerca de la función de las organizaciones de la sociedad civil. Un reto fundamental es cómo hacer que todos los representantes electos en todos los niveles, incluyendo los parlamentarios, los consejeros distritales y los líderes de los Gobiernos en los pueblos, rindan cuentas ante los ciudadanos. Los programas de capacitación y una mayor conciencia de los problemas no harán por sí mismos que los parlamentarios y los ministros del gabinete presidencial adopten programas de acción progresistas, críticos y feministas. Se necesita una fuerte presión pública en muchos frentes, lo que requiere la implantación de un movimiento social popular.

El propio Parlamento afronta cada vez mayores retos en relación con su función, especialmente en lo que se refiere a exigir al Gobierno responsabilidad por los procesos de cumplimiento del presupuesto y sus políticas públicas. Las reformas políticas para crear un sistema de partidos múltiples y la posición hegemónica de la ideología neoliberal favorable al mercado han conducido a dos resultados diferentes que parecen chocar entre sí. Por un lado, se podría argumentar que el nivel de debate y de crítica social en el interior del Parlamento se ha reducido enormemente al gozar la rama ejecutiva de mucho más poder que antes, gracias a los mecanismos de disciplina de partido que usa el partido gobernante. Los llamados partidos de oposición no han podido proporcionar una voz alternativa poderosa. Durante los últimos dos años, sin embargo, un número creciente de parlamentarios del partido gobernante, CCM, junto con parlamentarios de otros partidos, ha comenzado a movilizarse a través de los comités parlamentarios para oponerse a aspectos específicos de la reforma macroeconómica. Un ejemplo reciente es el rechazo parlamentario a las estrategias del Gobierno para la privatización del *Nacional Micro-Finance Bank* (banco nacional tanzano para la financiación de la pequeña empresa) en el año 2002-2003, impulsada por los miembros del Subcomité de Finanzas y Economía.

En esta clase de entorno, sigue siendo un reto para las activistas feministas críticas y sus socios identificar y apoyar a los parlamentarios progresistas, y animarles a que presenten iniciativas de clase y género y a que desafíen la estructura completa del proceso de decisión. Este último paso es improbable bajo las condiciones actuales, puesto que significaría cometer un «suicidio de clase», es decir, supondría recortar los privilegios y el poder que tienen ahora los miembros del Parlamento y otros funcionarios del Gobierno.

#### 12.4.1.4. *Las redes internacionales y regionales que pretenden influir en los marcos de las IFI*

Durante los siguientes años, se ha puesto mayor énfasis en el cabildeo y se ha extendido para incluir otros procesos políticos que influyen los presupuestos nacionales y sectoriales. Entre esos otros procesos estarían la estrategia de reducción de la pobreza (ERP), la revisión del gasto público (RGP), el grupo de consulta (GC), la reforma del gobierno local y otras iniciativas similares. La ERP es un proceso crucial que tiene por fin asignar más recursos nacionales para los fines de reducción de la pobreza. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, este proceso está controlado e influenciado por el marco de política pública establecido por las IFI, y su propia nomenclatura, reducción de la pobreza, aleja la atención de la cuestión real del desarrollo participativo y de la erradicación de la explotación y la opresión. La RGP es responsable de garantizar una mayor transparencia financiera, coordinación y rendición de cuentas en el interior de la maquinaria del Gobierno. Este proceso, en nuestra opinión, se inclina demasiado hacia los donantes. El proceso del GC se supone que es una vía de consulta con los Gobiernos donantes sobre las cuestiones relativas a la financiación del presupuesto para desarrollo. La participación de las organizaciones de la sociedad civil está muy limitada, en ambos procesos, en el de la ERP y el del GC, con muy poco espacio para las organizaciones de base comunitaria.

Cada uno de los procesos señalados anteriormente ha sido impuesto al Gobierno de Tanzania como condicionalidades a cambio de los préstamos, como también lo fueron las PAE a comienzos de los años noventa. También, como las PAE, estos procesos dirigen las prioridades de desarrollo del Gobierno y las decisiones sobre asignación de recursos. Al mismo tiempo, crean oportunidades potenciales para iniciar procesos que tienen efectos profundos en el género y en las clases sociales. Cada uno de ellos se ha abierto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. Por lo tanto, la coalición decidió involucrarse en los procesos y estructuras macroeconómicas que restringen la autonomía del Gobierno nacional. Sin embargo, también se reconoce el peligro de que los procesos de consulta guiados por los proponentes de las políticas públicas puedan socavar, de hecho, los procesos de democratización internos de la política nacional. La participación limitada en la Administración no es el fin último, y los funcionarios del Gobierno pueden correctamente rechazarla como política neocolonial. En última instancia, las organizaciones de la sociedad civil necesitan relacionarse con el propio Gobierno y democratizarlo a través de la lucha democrática popular.

A pesar de todo el discurso de las IFI y de los donantes acerca de cómo la liberalización económica va de la mano de la democracia, ninguno de los procesos de las IFI vino acompañado de estructuras democráticas. Las puertas del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OMC han sido las más duras de abrir y sigue siendo todavía el área más difícil, en la cual deben darse aún resultados tangibles. Lo que es más, las IFI continúan luchando por dominar los procesos de adopción de decisiones en el nivel nacional. Se necesita crear nuevos espacios, como se crearon dentro del Gobierno nacional, pero en este caso, las barreras son todavía más grandes. Tras numerosas protestas y muchas reuniones de consulta, tenemos que ver todavía algún cambio real en la política macroeconómica.

Los procesos guiados por las IFI, que son demasiado grandes, demasiado lejanas y demasiado poderosas para que una red feminista de alcance nacional pueda tener influencia en ellas y mucho menos vencerlas, requieren incrementar y mejorar estratégicamente la participación en redes más extensas dentro del país, regional e internacionalmente, con el propósito de construir suficientes olas de presión pública como para conseguir que se produzca un cambio real.

Regionalmente, el TGNP y la FemAct se han unido a coaliciones activistas y han realizado acciones colectivas en apoyo de temas esenciales. Por ejemplo, el TGNP es un miembro activo de la *Southern Regional Civil Society* para cuestiones relativas al comercio. A través de esta red, ha organizado actividades de cabildeo en materias comerciales y relativas a las PAE y a su impacto sobre las mujeres y los grupos pobres. En el nivel internacional, el TGNP ha sido muy activo en la construcción de asociaciones estratégicas con organizaciones y redes que comparten ideas similares en todo el mundo, participando en la campaña «50 años es suficiente», para protestar contra el Banco Mundial, y temas de organización de la OMC.

La principal contribución de estas asociaciones ha tenido lugar en dos niveles. Primero, estas coaliciones tienen un mayor acceso a las instituciones relevantes para nuestros fines que el que tienen las coaliciones nacionales. Es por ello que hemos enviado nuestras críticas al poder y las políticas de las IFI a través de estas coaliciones internacionales. Una segunda contribución importante fue su reciprocidad. Las coaliciones internacionales han invitado y apoyado a los miembros del TGNP y la FemAct a participar y contribuir en eventos internacionales. Consecuentemente, las cuestiones de la IPG se han hecho más visibles nacional e internacionalmente, y nuestra presencia ha reforzado el movimiento internacional.

#### 12.4.2. *Fase II: la consolidación y el fortalecimiento de nuestras voces y de la acción colectiva*

La tarea principal de la segunda fase de la IPG en Tanzania comenzó en el periodo 2000-2001, con un énfasis reforzado en el activismo y en organizarse a través de una campaña con una base social amplia. Esta fase continuó empleando las mismas herramientas analíticas y estrategias activistas del PG, con el componente añadido de una mayor acción colectiva nacional y local. Ya en 1994, cuando planeábamos la campaña de la IPG, habíamos pensado que, después de construir puentes, volveríamos al trabajo en el PG y lanzaríamos una campaña de alcance nacional. A comienzos de la Fase II, incorporamos a nuestro nuevo objetivo las estrategias y lecciones aprendidas en la Fase I. Una de las principales lecciones obtenidas en la Fase I fue un reconocimiento más profundo de la necesidad de que el movimiento se apoyara en las bases populares. Los problemas y los procesos jurídicos y de política pública a los que debía hacer frente eran mucho mayores que la capacidad de nuestras redes. Estas cuestiones requerían la fuerza de un *movimiento social amplio*, que tuviera presente en su espíritu las perspectivas y las experiencias de la gente.

El proceso de reflexión colectiva sobre los logros y desafíos que habían surgido durante la primera fase de la IPG fue una parte de considerable importancia dentro del proceso general de la campaña. Se usó un cierto tipo de procesos

participativos, que llamamos animación, al cual contribuyeron personas asociadas de extracción popular, redes distritales (las RGI), organizaciones asociadas con la FemAct y los miembros del personal del TGNP. En esos procesos se evaluó la situación y se analizó y planeó la acción apropiada que permitiera hacer progresar la campaña. Detrás de este proceso de reflexión estuvo siempre el fin último de un cambio social sustantivo y real, que fuera a un tiempo nacional y local.

El TGNP y la FemAct han destacado continuamente en su trabajo la importancia de las formas colectivas y participativas de organización y de adopción de decisiones. La animación permite que las personas que viven cotidianamente situaciones de opresión y explotación puedan reconocer cuál es el conocimiento que poseen y usan, con el propósito de que se organicen y actúen ellos mismos para conseguir un cambio estructural real. También proporciona un espacio dentro del cual las personas que vienen de distintos lugares y tienen diferentes perspectivas se pueden comunicar los unos con los otros y romper también barreras sociales. La combinación de lógica e imaginación, de teoría y práctica, de análisis y emoción, conducen a una efervescencia asombrosa de felicidad, rabia y angustia, combinada con la reflexión y una claridad mayor acerca del propósito y el compromiso a hacer algo. De hecho, tienen el deseo de hacer algo *ahora*. De esta mezcla surgen fuertes vínculos, además de autoestima, respeto mutuo y diversión (Mbilinyi 2003).

La planificación y el cumplimiento de la Fase II de la campaña sobre el PG se enriquecieron gracias a las experiencias de la Fase I de la IPG. La actividad del TGNP y de sus socios con el Gobierno, el Parlamento y las autoridades locales generó una rica base de datos, de información y de experiencias pertinentes para mejorar los objetivos de la campaña en la Fase II. Por ejemplo, el conocimiento acerca de cómo operan el Gobierno y el contexto de las políticas públicas, de los procedimientos legales y de las estrategias para responder a las necesidades de la mayoría de la población fue particularmente útil para afinar las estrategias y los procesos de la campaña de la Fase II. También se había creado una base de datos de actores progresistas de la sociedad civil, gracias a los esfuerzos anteriores para la construcción de una coalición y el establecimiento de redes con otras organizaciones de la sociedad civil de orientación ideológica similar. La base de datos se consideraba un elemento esencial en la construcción del movimiento social. De esta forma, la información y los vínculos de la base de datos ayudaron a proporcionar distintas vías para el establecimientos de nuevas asociaciones con otros agentes sociales y para las estrategias de movilización en los niveles local y nacional, y permitieron que las organizaciones de la sociedad civil se apropiaran de los procesos de la campaña y participaran más en ellos.

#### 12.4.2.1. *La campaña «Devolved los recursos a la gente»*

Los fines transformadores generales de la coalición seguían siendo los mismos que en la Fase I: la democratización de las instituciones y de los procesos para la gobernanza política y económica. Entre esos fines estaba la instauración de procesos de desarrollo participativo, donde hubiera equidad de género y justicia en todos los niveles.

El TGNP y la FemAct decidieron concentrar la campaña en un único punto de entrada en el cual convergieran todas las cuestiones de interés, lo cual era impor-



tante porque se opinaba que las consideraciones del PG sobre las políticas públicas, la distribución de los recursos y la gobernanza democrática eran demasiado abstractas como para atraer un interés público general. Por lo tanto, la coalición decidió que el punto de entrada sería el VIH/sida, porque afectaba a todos los grupos sociales y a la mayoría de las familias y se conectaba con cuestiones más generales acerca de la democracia y las políticas públicas. La campaña rechazaría la forma en la cual el VIH/sida se había reducido a un problema individual en relación con la sexualidad y la cultura, que podría solucionarse simplemente mediante cambios en el comportamiento individual. Los investigadores y nuevos funcionarios encargados de las políticas públicas estaban ignorando la mayor vulnerabilidad a la infección como resultado de la mala salud crónica, la malnutrición y las enfermedades sexuales, todas ellas epidemias en el país; la falta de empleo adecuado y de ingresos que aseguraran el acceso a alimentos en buen estado y un buen cuidado de la salud; la alta exposición a sangre contaminada, jeringuillas y otros factores de riesgo; y el pobre acceso a los medicamentos y a los servicios de salud, circunstancia provocada parcialmente por el ajuste estructural en los servicios de salud.

Bajo la bandera de «Devolved los recursos a la gente: romped con el silencio de los vínculos entre el género, los recursos y el VIH/sida», los dos presupuestos principales de la campaña son que el VIH y el sida son un problema de control y propiedad de los recursos económicos y también un problema de género. La campaña tiene como objetivos: *a)* contribuir y fortalecer los debates públicos informados que generan formas alternativas de pensamiento sobre la gestión de la democracia, la economía, la pobreza, los recursos, las políticas públicas, los presupuestos públicos, el género y el VIH/sida; *b)* vincularse a otras iniciativas progresistas y feministas que se están desarrollando nacional, regional y globalmente con el fin de desafiar y presionar a los Gobiernos internacionales y a las IFI para que adopten políticas económicas sociales y generales más equitativas en relación con los países pobres, de manera que se reduzca la marginalización de la gente, especialmente de las mujeres, hombres y jóvenes pobres; *c)* fortalecer las estrategias que aseguren que el Gobierno de Tanzania y sus principales donantes destinan los recursos a la mayoría de las personas, de manera que las mujeres y los hombres puedan gestionar sus propias vidas de una manera sostenible; y *d)* organizarse colectivamente y construir vínculos más fuertes entre los miembros de la FemAct y otras organizaciones de la sociedad civil con el propósito de asegurar que los recursos nacionales se distribuyen de conformidad con las prioridades y las necesidades de la mayoría, y de que existe un Gobierno abierto a la participación y una democracia participativa de mayor profundidad, especialmente a nivel local, que permitan un mejor proceso para la adopción de decisiones colectivas y una distribución más justa de los recursos.

Operativamente, el objetivo principal de la campaña se quiere desarrollar en tres niveles. Internacionalmente, la coalición se une progresivamente a otros movimientos sociales progresistas para tratar la cuestión de la globalización y de los sistemas mundiales de comercio justo, sobre todo de aquellos que se perpetúan a través de la OMC y de las compañías farmacéuticas guiadas por el interés comercial (por ejemplo, los medicamentos para el VIH/sida; véase en este volumen el capítulo de Klug). A nivel nacional, el TGNP y la coalición FemAct están organizando un movimiento más grande de base popular para oponerse a los procesos de

adopción jerárquica y no democrática de decisiones por parte del Gobierno y a la manera en que se gestionan los recursos económicos, con la finalidad de transformar esos procesos y promover la igualdad y la justicia social en todos los niveles. Entre el público y en el nivel comunitario, la campaña está generando un debate sobre cuestiones críticas que preocupan a la mayoría de los ciudadanos y que les da un mayor poder de decisión. Entre esas cuestiones están: la seguridad en los alimentos y en el ingreso para todas las personas; servicios de salud, de agua y educación de calidad para todos; el control de base popular sobre los recursos esenciales, como la tierra, los bosques y el agua; conseguir que un mayor porcentaje del beneficio de las grandes inversiones vaya a parar a las comunidades y las administraciones estatal central y local; y el derecho a un medio de vida sostenible en las áreas rurales y urbanas.

#### 12.4.2.2. Aspectos destacados de la campaña

La campaña «Devolved los recursos a la gente» se inició formalmente con una marcha y una manifestación el Día Internacional de la Mujer (8 de marzo del 2003), en la que participaron más de 2.500 mujeres y hombres de todos los sectores de la sociedad. Más de 120 personas participaron directamente en la planeación y la preparación de la marcha y de la manifestación que se celebró después, a la que se sumaron representantes de casi todas las organizaciones miembros de la FemAct. Grupos juveniles asumieron la responsabilidad de pintar a mano afiches en los que se proclamaban los principales mensajes de la campaña, como: «¡Rompe con el silencio. El VIH/sida es una cuestión acerca de los recursos económicos y el género!», «¡Hoy el problema del mundo no es la pobreza, sino la explotación!». O también «¡El VIH/sida es un problema estructural!», «¡Los recursos de África deben permanecer en África!» y «Las mujeres son especialmente vulnerables al VIH/sida ¡detén el abuso sexual!».

A finales de ese mismo año, se les invitó a los funcionarios a cargo de las políticas públicas y a otras autoridades del Gobierno a participar en un grupo de discusión con activistas sobre asuntos de políticas públicas, recursos económicos y VIH/sida, en el que se discutieron especialmente políticas macrosociales como la estrategia de reducción de la pobreza. Participaron cientos de actores, entre los que estaban representantes de la RGI, que lideró las cuestiones relativas a las bases populares y que se opuso al apoyo del Gobierno a las políticas neoliberales.

En septiembre del 2003, el Festival Bianual de Género proporcionó un foro internacional para buscar apoyo para la campaña. La FemAct y otros socios participaron en la planificación y la realización del festival, que se celebra en el *Gender Resource Center* (un centro de ayuda para las cuestiones de género) de la TGNP en Dar es Salaam. Asistieron más de mil participantes de toda Tanzania y de países vecinos de África y de todo el mundo. Se lanzaron varias de las principales publicaciones de la campaña, hubo una celebración especial de la conmemoración «10 años de activismo feminista» y la canción de la campaña de la IPG, «Devolved los recursos a la gente» (en kiswahili), se presentó con una danza entusiasta durante la apertura formal del evento.

El 24 de abril de 2004 se organizó una segunda marcha y una manifestación, en solidaridad con las acciones en todo el mundo para protestar contra el Banco

Mundial y el FMI con motivo de sexagésimo aniversario de su creación. Más de 500 hombres y mujeres participaron en la marcha y más de 800 personas participaron en la manifestación. El invitado de honor, un importante dignatario nacional, defendió la posición principal asumida por la campaña y sostuvo que los Gobiernos coloniales en África podían decir «no» a los «donantes» externos y debían seguir respondiendo políticamente ante su pueblo y no ante los grandes inversores.

Uno de los principales cambios durante el periodo 2003-2004 fue la relevancia cada vez mayor de las redes juveniles y de los grupos de base popular para ayudar a definir cuáles eran las cuestiones principales que debían tratarse, preparar las manifestaciones y las marchas, y realizar presentaciones. El seminario semanal sobre género y desarrollo se ha convertido en un espacio importante en el interior del cual personas de base popular interactúan con los activistas que operan en los niveles local y nacional para discutir y considerar estrategias de acción y planear su realización. La participación de los socios de la FemAct, las redes distritales y los grupos locales de base popular se ha visto mejorada también gracias a los programas sistemáticos para desarrollar la capacidad en términos de análisis conceptual a través de un proceso de diálogo, en este caso, sobre las conexiones entre políticas macroeconómicas, capitalismo global, recursos, género y VIH/sida.

La marcha y la manifestación del 24 de abril fue la culminación de una semana llena de acción, en donde hubo entrevistas y programas de debate en radiotelevisión, una conferencia de prensa, el lanzamiento de un libro y una mesa redonda sobre el capitalismo global y las IFI. De especial importancia en términos del futuro de la campaña fue la circulación de una petición que censuraba al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional y pedía su transformación radical o su abolición. Se recogieron más de 2.900 firmas, principalmente por grupos locales que iban de puerta a puerta recogiendo (en muchos casos, iban de vendedor ambulante a vendedor ambulante, de un puesto de comida a otro). El proceso de explicar el propósito de la petición y el acto de firmar fueron mucho más importantes de lo que se había anticipado. Muchas personas estaban asustadas y preguntaban: «¿Es legal firmar una petición?»; «¿El partido gobernante sabe esto?». También nos dimos cuenta de cuán valiosas se habían hecho la marcha y la manifestación como formas de fortalecer la organización y el discurso de oposición.

La campaña también generó una impresionante diversidad y variedad de publicaciones en un corto tiempo. La mayoría son materiales de lectura populares escritos en un accesible kiswahili, con ilustraciones gráficas. Entre esas publicaciones se cuentan *Utandawazi na Wewe (La globalización y tú)*, *Rasimili, Jinsia na Ukimwi (Los recursos, el género y el VIH/sida)*, y *Mwongozo wa Kuibua Mdahalo wa Ktaifa Juu ya Sera za Uchumi na Mahusiano ya Ukimwi, Rasimili na Jinsia (Directrices para facilitar la difusión pública de la política económica y de los vínculos entre el VIH/sida, los recursos económicos y la gente)*. Los carteles de la campaña del 2003 se imprimieron en kiswahili, capturando algunos mensajes primordiales de la campaña, algunos de los cuales ya describimos cuando hablamos de la marcha y la manifestación del 2003.

Durante el 2003, varias activistas participaron colectivamente en una reflexión sobre la conmemoración «10 años de actividad feminista», asociada con el TGNP y la FemAct, lo que condujo a la publicación de dos libros, *Activist Voices (Las voces de las activistas; Mbilinyi 2003)* y *Against Neoliberalism (Contra el neoliberalismo; Chachage*

*et al.* 2003). Un informe analítico de la primera fase de la campaña se publicó en el año 2004, junto con una breve crítica al llamado alivio de la deuda tal y cómo estaba desarrollándose por el Banco Mundial y el FMI.

Además de los medios impresos, se han producido videos y un conjunto de dramas y canciones creadas e interpretadas por asociados locales jóvenes. Gorras y camisetas conmemorativas contribuyeron a la movilización de la participación en el año 2003, en el que se lanzó la campaña. Los firmes vínculos con los medios de comunicación han ayudado también a publicitar la campaña nacional e internacionalmente.

### 12.5. Reflexiones para un activismo futuro<sup>3</sup>

A partir de la reflexión actual sobre el progreso de la campaña se pueden destacar varios temas, que se presentan a continuación. Aunque se basan en las experiencias de Tanzania, creemos que estas cuestiones son relevantes para las experiencias de los activistas que se ocupan de la construcción de movimientos sociales y de prácticas jurídicas transformadoras en otros lugares, sobre todo de África, en donde existe todavía un débil desarrollo de las organizaciones y movimientos populares en la mayoría de los países.

De lo anterior, es claro que en Tanzania el TGNP y la FemAct han inyectado algo novedoso al movimiento de las mujeres y al movimiento por la democratización de la sociedad civil en su conjunto. Han reivindicado el contenido político que se había perdido cuando el movimiento de las mujeres fue cooptado por la corriente dominante sobre género y desarrollo. El concepto de género, un concepto que surgió del discurso feminista crítico y que pretendía aclarar la construcción social de la subordinación de las mujeres de la mano de la idea de clase, la inequidad y las relaciones imperiales, se ha reconfigurado para que sirva a los propósitos emancipatorios para los cuales fue creado. Las burocracias estatales y desarrollistas, en contraste, justificaban el simbolismo como estrategia para el progreso de las mujeres. Estas burocracias han usado el análisis de género para iniciar proyectos de «género y desarrollo» que son políticamente moderados y no amenazan el *statu quo*. El discurso adoptado reduce el género a un proyecto de gestión y la educación sobre género a la transmisión de un paquete de técnicas y herramientas de análisis.

El feminismo crítico desafía el *statu quo* y el análisis de género. En el interior de la FemAct, el concepto se usa para identificar qué elementos de la estructura social patriarcal e imperial deberían convertirse en blancos de sus campañas y desmantelarse. La coalición ha puesto en práctica un enfoque que afecta a las características interconectadas del patriarcado y el capitalismo global, y a otras formas de opresión existentes en Tanzania en nuestro contexto actual.

El TGNP y la FemAct han marcado también un punto de quiebra dentro del movimiento por la democratización de la sociedad civil, al mostrar que, en lugar de trabajar aisladamente compitiendo unos con otros, la acción conjunta funcio-

---

3. Esta sección se basa en Kitunga (2003), Mbilinyi (2003) y Rusimbi (2003).

na en la práctica. Antes del nacimiento de estas organizaciones, las ONG de activistas trabajaban básicamente aisladas, duplicando esfuerzos y considerando diferentes enfoques y perspectivas, algunas veces deshaciendo las unas los éxitos de las otras. Ello creaba en las organizaciones y los participantes una vulnerabilidad psicológica e invitaba a las tendencias a la fragmentación, al facilitar la manipulación del Estado y de los donantes, cuyas acciones (deliberadas o no) enfrentaban a unas ONG contra otras. Desde la consolidación de la FemAct, se comparten más las metodologías, los enfoques y la información. Pero lo que es más importante, existe un compromiso colectivo hacia el cabildeo y el ejercicio del activismo como un componente político necesario del trabajo de las ONG. Ello ha estimulado a que algunas de las ONG participantes, que comenzaron como organizaciones de servicio social, añadan un componente activista a sus estrategias.

La FemAct representa un modelo ejemplar para la organización de la sociedad civil; un modelo en el cual el activismo no es esporádico, ni dependiente de una única organización o de un líder visionario y carismático, sino que se centra en la acción del grupo y es un activismo colectivo. He mostrado a través de ejemplos que la creación de redes nacionales, regionales e internacionales es útil y efectiva, siempre y cuando haya una base organizativa sólida que asocie dentro de un único movimiento activista las luchas y perspectivas de las bases populares con aquéllas de los activistas situados en otros niveles de la sociedad. Los principios organizativos necesitan ser lo suficientemente abiertos y flexibles para permitir que las diferentes tendencias y nichos se consoliden en el interior de la organización y extraigan fuerza y apoyo del resto de tendencias. Todos los miembros de la coalición se encuentran integrados en redes compuestas por organizaciones de base popular e intermedias, a través de las cuales comparten sus preocupaciones y se canaliza la acción. Hay señales de que se está creando un movimiento social de base popular, aunque no se haya consolidado completamente en todo el país. El reto para la FemAct es incrementar su capacidad de aprendizaje e interacción. Necesita también apoyar conscientemente la creación de redes y las capacidades organizativas de las organizaciones intermedias y de base popular, que son sus puntos focales, y reclutar a través de ellas más organizaciones e individuos en el nivel popular para el movimiento.

El TGNP y sus socios de la FemAct han adoptado deliberadamente una estrategia de dos vías que permite expandir el espacio para relacionarse y presionar al Gobierno desde dentro (es decir, la movilización jurídica) y, al mismo tiempo, confrontarlo desde fuera (es decir, la acción directa). Las tensiones inevitables inherentes a la simultaneidad de la colaboración y el enfrentamiento con el Gobierno (y los donantes) representan un reto permanente que exige la continua transformación de las estrategias y de las ideas de los participantes.

El proceso de «hacer que el género sea parte del pensamiento cotidiano», que se convierta en algo inherente a la participación en las políticas públicas de esta naturaleza, ha sido criticado por la sociedad por asociar demasiado estrechamente al Gobierno organizaciones que, como el propio TGNP, en otras circunstancias serían activistas. Los participantes en el proceso, es decir, los miembros del TGNP y de la FemAct, se han planteado estas preocupaciones como parte del proceso continuo de reflexión (Kitunga 2003). El peligro es que el PG pueda terminar legitimando los mismos procesos a los que se opone, socavando con ello el programa

político activista. Como han defendido algunos, podríamos estar ganando la batalla por el pensamiento dominante de género, pero perdiendo la guerra del cambio transformativo. Por ejemplo, pueden aceptarse los mensajes acerca del género y la pobreza, y que ciertas frases clave «sensibles hacia el género» salpiquen las políticas públicas, pero que los fines y visiones auténticos corran el riesgo de extraviarse. Es más, la campaña, al oponerse al poder de las IFI y a las condicionalidades que limitan al Gobierno, puede usarse por éste como una excusa para justificar su incapacidad de dar pasos positivos que beneficien a sus propios ciudadanos, y a las mujeres, los hombres y los jóvenes pobres en particular.

Al mismo tiempo, no se puede negar el hecho de que la estructura política general se encuentra determinada por el FMI, el Banco Mundial, la OMC y la comunidad de donantes en conjunto. Considerando este marco político, el activismo político y el cabildeo tienen un impacto limitado para producir cambios fundamentales. Los logros a través de esta estrategia no pueden tener un efecto duradero a menos que se adopte un paradigma de desarrollo alternativo. La coalición enfrenta el reto urgente de trabajar con otros para desarrollar una nueva visión del desarrollo y para movilizar una fuerza social que lleve a su realización.

Debido a que las fuerzas económicas y las políticas globales tienen un gran impacto local, especialmente en la relación entre Estado-ciudadano, se necesita que el activismo internacional apoye la acción local. Por ejemplo, las ganancias obtenidas a través del cabildeo internacional necesitan tener continuidad localmente, y para ello hay que presionar al Gobierno tras la firma o la ratificación de un tratado internacional con el propósito de que se produzcan los cambios correspondientes en los marcos institucionales y jurídicos nacionales. Ello implica que los esfuerzos de la FemAct para fortalecer las redes y el activismo entre las clases populares deben acompañarse de un esfuerzo igual de riguroso para forjar y consolidar vínculos de apoyo mutuo en los niveles nacional, regional y global. Las perspectivas de las bases populares recibirán así atención en los programas de acción política y en las estrategias de acción nacionales, regionales e internacionales. Dada la autonomía limitada del Estado-nación dentro del contexto de la globalización imperial, se requiere una estrategia para el activismo proactivo que esté estrechamente vinculada a las otras acciones globales en el Tercer Mundo.

## **12.6. Conclusiones: el camino futuro**

Cuando haya concluido la Fase II, el TGNP y sus socios de la FemAct desearían ver un movimiento social de base amplia que se ocupase activamente de las tareas de organización, actuase colectivamente y crease un espacio más grande en el cual la gente pueda tener una intervención más efectiva en los procesos locales y nacionales donde se adoptan decisiones y en los resultados de esas decisiones. Se necesita emprender acciones deliberadas que permitan fortalecer la organización y el discurso de oposición en todos los niveles, y que involucren a todos los grupos sociales.

Dentro de este contexto, no puede subestimarse la necesidad de una reflexión crítica sobre el programa, sus problemas y las estrategias para las campañas. Frente al poder de los modelos económicos neoliberales del desarrollo, sería muy

fácil que una campaña como ésta adoptase el discurso dominante acerca del «buen gobierno», la «reducción de la pobreza» y el «género y desarrollo», que han perdido el contenido político que tenían entre la población.

La coalición que impulsa la campaña necesita fomentar nuevas formas de pensar, actuar y hacer política. Un desafío importante es fortalecer sus capacidades para las acciones de oposición y el análisis social riguroso. El análisis de las políticas públicas es uno de los aspectos de ese fortalecimiento, pero la democratización de la sociedad y la gobernanza exigirían mucho más: exigirían ir más allá de las limitaciones de las estructuras y políticas de gobierno existentes para imaginar y crear un mundo diferente y una clase diferente de gobierno. Los procesos participativos de animación, ya explicados, contribuirán a esta «búsqueda de alternativas».

Sobre todo, lo que puede destacarse de las experiencias del TGNP, la FemAct y la campaña de la IPG es el liderazgo basado en los grupos y en los enfoques participativos sobre la producción y reproducción del conocimiento y de la propia organización. Ello es especialmente evidente en el caso del TGNP, donde las actividades de animación guían la manera en la que se adoptan las principales decisiones dentro de la propia organización, y también a través de sus relaciones sociales con otras organizaciones en los niveles local y nacional. El proceso es igual de importante que el resultado o resultados de una determinada actividad.

A corto plazo, la campaña continuará defendiendo el control popular de los recursos nacionales para garantizar que sus beneficios lleguen a la mayoría de los ciudadanos de este país. Dentro de estos parámetros, la campaña rechazará las políticas públicas económicas que restrinjan la participación de la mayoría de la población y la marginen, y se prestará una atención específica a las mujeres, hombres y jóvenes pobres.

Uno de los mayores desafíos que tenemos ante nosotros es ser todavía más conscientes del vínculo entre la base social y los movimientos sociales, y concentrarnos en facilitar la organización por sí mismos de los pobres y los excluidos. Si nuestras bases se asientan en los movimientos de masas de grupos y organizaciones que se construyan en el interior de las clases populares, tendremos los cimientos necesarios para construir un movimiento social de masas nacional y panafricano. A este respecto, se están desarrollando estrategias para «descentralizar» la campaña y fortalecer la participación de las asociaciones vecinales.

Documentar estas luchas desde una perspectiva feminista crítica será esencial para que las activistas y los académicos críticos conozcan nuestros progresos, contribuciones y desafíos, y para que se desarrollen estrategias que impulsen nuestra lucha. La campaña también reconoce la necesidad de documentar estas luchas para las futuras generaciones de activistas. ¿Donde estaríamos ahora sin las contribuciones realizadas (y documentadas) por las mujeres activistas de generaciones anteriores como Bibi Titi Mohamed, una líder crucial del movimiento anticolonial durante los años cincuenta? Las historias acerca de la campaña que aquí hemos descrito serán lecciones sobre equidad y justicia para las luchas de las futuras generaciones.

## Referencias bibliográficas

- CHACHAGE, Chachage Seithy L. (2002), *Reflections on Civil Society in Tanzania: The Case of TGNP and AJM*. Dar es Salaam: Development Policy Management Forum.
- (2003), «Gender Impoverishment and Class Reproduction». En *Activist Voices: Feminist Struggles for an Alternative World*, editado por Marjorie Mbilinyi, Mary Rusimbi, Chachage S.L. Chachage y Demere Kitunga. Dar es Salaam: TGNP y E&D Limited.
- y Marjorie MBILINYI (eds.) (2003), *Against Neoliberalism*. Dar es Salaam: TGNP y E&D Limited.
- GEIGER, Susan (1997), *TANU Women*. Oxford: James Currey.
- KIHACHA (2002), *Food is Politics*. Dar es Salaam: IDS, University of Dar es Salaam.
- KITUNGA, Demere (2003), «Policy Advocacy and Lobbying in Feminist Activism». En *Activist Voices: Feminist Struggles for an Alternative World*, editado por Marjorie Mbilinyi, Mary Rusimbi, Chachage S.L. Chachage y Demere Kitunga. Dar es Salaam: TGNP y E&D Limited.
- MBILINYI, Marjorie (2001), *Budgets, Debt Relief and Globalization*. Accra: Gender and Economic Reforms in Africa Programme.
- (2003), «Animation and the Feminist Social Movement». En *Activist Voices: Feminist Struggles for an Alternative World*, editado por Marjorie Mbilinyi, Mary Rusimbi, S.L. Chachage, y Demere Kitunga. Dar es Salaam: TGNP y E&D Limited.
- , Mary RUSIMBI, Chachage S.L. CHACHAGE y Demere KITUNGA (eds.) (2003), *Activist Voices: Feminist Struggles for an Alternative World*. Dar es Salaam: TGNP y E&D Limited.
- RUSIMBI, Mary (2003), «Struggles over Resources and Democracy: TGNP's Experience with PG». En Mbilinyi *et al.* (2003).
- SANTOS, Boaventura de Sousa (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- TGNP (1993), *Gender Profile*. Dar es Salaam: E&D.
- (1994), *Structural Adjustment: Exploitation or Oppression*. Dar es Salaam: TGNP, mimeo.
- (2004), *Gender Budget Analysis in Tanzania: 1997-2000*. Dar es Salaam: E&D Limited.
- TSIKATA, Dzodzi y Joanna KERR (eds.) (2000), *Demanding Dignity*. Accra: Third World Network-Africa.
- WIGNARAJA, Poona (1993), «Rethinking Development and Democracy». En *New Social Movements in the South*, editado por Poona Wignaraja. Londres: Zed Books.



## Capítulo XIII

# Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil

Boaventura de Sousa Santos

Hoy en día, se enfrentan entre sí dos formas de globalización: la globalización neoliberal hegemónica, guiada por los intereses del capitalismo global, y la globalización contrahegemónica, o globalización desde abajo, que está motivada por la resistencia contra las exclusiones, la desposesión y la discriminación causada o agravada por la globalización neoliberal, y que se organiza transnacionalmente en redes de clases y grupos sociales subalternos (Santos 2002). Me concentraré en la naturaleza jurídica y política de las iniciativas y las luchas que constituyen la globalización contrahegemónica, a las cuales me refiero como la política y la legalidad cosmopolitas subalternas. Dentro de este vasto campo social de la política y el derecho de oposición, distingo dos procesos básicos en la globalización. Por un lado, observamos la acción colectiva global, a través de la construcción de redes transnacionales mediante vínculos locales, nacionales y globales. Por otro, contemplamos las luchas nacionales o locales cuyo éxito impulsa su reproducción en otras localidades o el establecimiento de redes con luchas similares que se desarrollan en otros lugares. En el capítulo 2 de este libro me ocupé del primero de los procesos y utilicé como ejemplo el análisis del Foro Social Mundial. En este capítulo, me ocupo del segundo de los procesos. Lo ilustro con un análisis del presupuesto participativo (PP) en Porto Alegre, una iniciativa local de redistribución social a través de la democracia participativa, considerado por las Naciones Unidas como uno de los experimentos más exitosos de gestión urbana, y que ha sido adoptado en 194 ciudades de Brasil, y también en Latinoamérica y Europa.

El capítulo se organiza de la siguiente manera. En la primera sección, proporciono el marco analítico. En la segunda y tercera secciones, presento los rasgos principales del PP, concebido como una forma de democracia participativa y redistributiva. En la cuarta sección, analizo el pluralismo jurídico antagonista, de oposición, que despliega el PP.

### 13.1. El Estado y la democracia como espacios cuestionados

En los últimos veinte o treinta años, el Estado ha sufrido una profunda transformación, que puede resumirse de la siguiente manera: de ser la solución a los problemas sociales, el Estado se ha convertido en *el* problema cuya solución es

una condición necesaria (y tal vez suficiente) para la solución de todos los otros problemas sociales. Mientras que tanto para el demoliberalismo como para el demosocialismo<sup>1</sup> un Estado democrático fuerte era una condición necesaria (aunque no suficiente) para una sociedad civil fuerte, en las circunstancias generadas por el neoliberalismo la presencia de un Estado democrático débil es una condición necesaria (aunque no suficiente) para una sociedad civil fuerte. Mientras que el Estado capitalista moderno obtuvo una mayor legitimidad entre las clases populares al posibilitar interacciones entre los ciudadanos que no estaban mercantilizadas, mediante una concepción constantemente expansiva de los bienes públicos, el Estado neoliberal debe eliminar la mayor parte posible de la legislación social (y todavía una parte mayor de la legislación económica) y promover la multiplicación de las interacciones de mercado entre los ciudadanos mediante el suministro de normas legales predecibles. Mientras que hasta ahora el Estado basaba su privilegiada posición política en su prerrogativa soberana y en su poder de coacción, el Estado neoliberal debe, siempre que sea posible (virtualmente en todos los asuntos excepto en aquéllos de seguridad interna o externa) convertirse en un socio más entre iguales, en el interior de contextos generales de gobierno social en los cuales actores estatales y no estatales participan, en principio, en pie de igualdad.<sup>2</sup>

Estas transformaciones han sido tan enormes y numerosas (aunque mucho más en el discurso que la práctica) que gran parte del pensamiento político progresista ha declarado el Estado como una entidad relativamente obsoleta que lucha por sobrevivir más en beneficio de sus propios intereses que en beneficio de los intereses de la sociedad. He mantenido que de la transformación profunda que el Estado ha sufrido en las últimas décadas se suele extraer equivocadamente esa conclusión (véase Santos 2002). En lugar de una erosión de la soberanía del Estado o de su capacidad legislativa, lo que está ocurriendo es una transformación de la soberanía y la aparición de un nuevo modo de regulación, en el cual los bienes públicos que hasta ahora eran producidos por el Estado (la legitimidad, el bienestar económico y social, la seguridad y la identidad cultural) son objeto de un conflicto permanente y de una negociación detallada entre los diferentes actores sociales bajo la coordinación del Estado. Aunque haya perdido el monopolio de la regulación, el Estado todavía mantiene el monopolio de la metarregulación, es decir, el monopolio de la articulación y la coordinación de los reguladores privados subordinados. Ello significa que hoy, sin perjuicio de las apariencias en sentido contrario, el Estado se encuentra más que nunca involucrado en la política de la redistribución social, y, por lo tanto, en la determinación de los criterios de inclusión y exclusión. En esta nueva organización política, el Estado es una institución más entre otras, pero es fundamental, puesto que se ha convertido en un campo social abierto a la competencia entre agentes de la subcontratación y la franquicia políticas que tienen concepciones alternativas acerca de cuáles son los bienes públicos que deben suministrarse. La lucha por el control público del Estado y por la reforma demo-

---

1. Sobre estos conceptos, véase Santos (2002: capítulo 9).

2. Sobre la cuestión de la gobernanza, véase el capítulo 2 en este volumen.

crática del Estado, y más en general, de la sociedad política, usando términos de Gramsci, nunca ha sido tan importante para la protección de los intereses y derechos sociales de las clases subalternas. El PP se origina en Porto Alegre a partir de esta comprensión de lo político y muestra que una lucha exitosa debe combinar los recursos jurídicos y políticos y que se debe recurrir a la legalidad estatal además de a la legalidad no estatal.

Mientras que el Estado se ha convertido en una institución altamente controvertida, durante el mismo período de transformación del Estado la democracia ha conocido un reconocimiento sin precedentes, y se ha extendido por todo el globo convirtiéndose en una condicionalidad\* política para la financiación de las instituciones financieras internacionales. En lo que se refiere a la democracia, las transformaciones son también formidables: de un privilegio político de unos cuantos países del Atlántico Norte, a un régimen político disponible para todos los países; de un nombre general para diferentes tipos de democracia, a un solo tipo, el de la democracia representativa o liberal; de un régimen político que se encontraba en cierta tensión con el capitalismo, a la cara política del capitalismo; de un régimen con algún potencial para la redistribución social, a un régimen no redistributivo; de un régimen cuya legitimidad era tanto la causa como la consecuencia del contrato social, a un régimen legitimado por la autonomía del individuo, que es libre para celebrar contratos individuales (no sociales).

Estas transformaciones no han ocurrido sin oposición, pero el origen de esa oposición no ha estado tanto en las nuevas formas de teoría democrática (que no han proliferado), sino más bien en las prácticas políticas de base popular, especialmente en el Sur Global, donde la democracia aparentemente no tendría hondas raíces. Semejantes prácticas han estado, en general, caracterizadas por lo siguiente: la negativa a reconocer la idea de democracia representativa como única forma de democracia y la confianza en una forma alternativa, definida como democracia deliberativa o participativa, o más generalmente, como democracia de base popular; una concepción pragmática de las relaciones entre democracia representativa y democracia participativa, que puede incluir tanto el enfrentamiento como la complementariedad; el énfasis en la redistribución social basada en una nueva ecuación entre participación y beneficio social, que, en contra de la idea moderna del contrato social, revive la aspiración y la demanda por la justicia social mediante actos de participación política repetidos, transparentes y sólo mínimamente mediados (véase Santos, próxima aparición). El PP de Porto Alegre es probablemente una de las prácticas más exitosas de democracia participativa, y su relación con la democracia representativa es, por lo general, complementaria, pero como muestran las controversias jurídicas en torno al PP, puede también ocasionar momentos de enfrentamiento.

---

\* Véase nota del traductor en p. 254.

## 13.2. El presupuesto participativo en acción<sup>3</sup>

### 13.2.1. Antecedentes

Brasil es una sociedad con una larga tradición política de autoritarismo. El predominio de un modelo de dominación burocrático, patrimonialista y oligárquico ha producido: una forma de Estado, un sistema político y una cultura caracterizada por la marginación política y social de las clases populares, o cooptada mediante el populismo y el clientelismo; el elitismo del juego democrático y una ideología liberal, que producen una inmensa discrepancia entre el «país de las leyes» y el «país real»; y enormes obstáculos a la construcción de ciudadanía, el ejercicio de los derechos y la participación autónoma popular.

Brasil es también una sociedad caracterizada por desigualdades sociales indecenas. En 1964, un golpe de Estado de los militares contra el Gobierno de izquierdas democráticamente elegido condujo a una dictadura militar que duró hasta finales de los años ochenta. A partir de la transición democrática, el debate político giró en torno a la democratización de la vida política brasileña y a la construcción real de ciudadanía. El énfasis en los derechos de los ciudadanos, la descentralización política y el fortalecimiento del poder local se plasmó finalmente en la Constitución de 1988. Este nuevo contexto político creó las condiciones para que las fuerzas políticas de izquierda pusieran en práctica innovadores experimentos de participación popular en los Gobiernos municipales. Esta oportunidad política se facilitó por el hecho de que las fuerzas políticas en cuestión estaban estrechamente relacionadas con los movimientos populares que durante los años sesenta y setenta habían luchado por el establecimiento y el reconocimiento de sujetos colectivos entre las clases subalternas.

Entre esas fuerzas políticas debe destacarse el *Partido dos Trabalhadores* (PT). El PT se fundó a comienzos de los años ochenta a partir del movimiento obrero, que era especialmente fuerte en el estado de São Paulo y fue una de las fuerzas más importantes en la lucha contra la dictadura militar. Los éxitos electorales del PT han sido asombrosos. A comienzos de los noventa, el PT ya se había convertido en el principal partido de oposición. En el año 2003, uno de sus fundadores, Lula Da Silva, se convirtió en presidente de la República. En los años ochenta, el PT, en coalición con otras fuerzas políticas de izquierda, ganó las elecciones locales en varias ciudades importantes, como São Paulo, Porto Alegre, Santos, Bel Horizonte, Campinas, Vitória y Goiânia, e introdujo en todas ellas innovaciones institucionales que animaban la participación popular en el gobierno municipal.<sup>4</sup> De todos estos experimentos e innovaciones, aquellos puestos en marcha en Porto Alegre han sido hasta ahora los más exitosos, y cuentan con un amplio reconocimiento dentro y fuera de Brasil.<sup>5</sup>

---

3. Presento aquí un resumen de mi investigación empírica sobre el PP en Porto Alegre, que conduje entre 1995 y 2002. El trabajo de campo más intensivo se desarrolló entre 1995 y 1997, pero seguí la evolución del presupuesto participativo hasta enero de 2002. Para un análisis más detallado, véase Santos (1998; próxima aparición).

4. Véase Villas-Boas (1999), Carvalho y Felgueiras (2000), Avritzer (2002), Carvalho *et al.* (2002).

5. Para una comparación con la aplicación del PP en Barcelona, véase Moura (1997). Eche-

Porto Alegre, con una población de 1,3 millones de habitantes, es la capital del estado de Rio Grande do Sul. Cuando, en enero de 1989, el PT asumió la administración de Porto Alegre, se instauró una nueva modalidad de gobierno municipal, conocida como «administración popular». Consistía en una innovación institucional dirigida a garantizar la participación popular en la preparación y el desarrollo del presupuesto municipal, y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y la redefinición de las prioridades de inversión. Esta nueva forma de actuación política, que llegó a conocerse como «presupuesto participativo» y celebró su decimoquinto aniversario en el año 2004, ha sido la clave del éxito del gobierno municipal del PT.

Porto Alegre es una ciudad con tradiciones democráticas profundas y una sociedad civil muy organizada. Durante la dictadura, las organizaciones de base popular de la ciudad centraron su actividad en reforzar los sindicatos obreros y movimientos comunitarios como asociaciones vecinales y clubes de fútbol, cooperativas, clubes de madres, grupos culturales, etc. Estos movimientos y organizaciones, o bien tenían un carácter general, o bien se organizaban alrededor de reivindicaciones específicas, como la lucha por tener autobuses de línea públicos, el alcantarillado, el asfaltado de las calles, la vivienda, los centros de salud y cuestiones similares. Emergió así un movimiento popular poderoso y diverso que, a comienzos de los años ochenta, se involucró profundamente con el gobierno local.

En 1988 comenzó el asombroso ascenso político del PT. En un hecho sin precedentes en la historia de la ciudad, en 1992 el partido gobernante consiguió elegir a su sucesor, y lo volvió a hacer en 1996: Tarso Genro, vicealcalde en el primer mandato del PT, se convirtió en alcalde durante el segundo mandato, y Raul Pont, vicealcalde de aquél, se convirtió en el tercer alcalde consecutivo del PT. En el año 2000 se reeligió a Tarso como alcalde. Su vicealcalde pasó a la alcaldía cuando en el año 2002 Tarso Genro se convirtió en el candidato del PT en las elecciones del Estado. Perdió las elecciones y, a comienzos del año 2003, fue nombrado ministro del Gobierno de Lula.

### 13.2.2. *Las instituciones y el proceso del PP*

El poder municipal en Brasil reside en dos organismos elegidos por separado: el alcalde (*prefeito*), que es el órgano ejecutivo, y la *Câmara de Vereadores* (CV; asamblea de consejeros regionales), que es el órgano legislativo. Según la Constitución de 1988, la competencia para aprobar el presupuesto está investida en la CV. Desde 1989, el Partido de los Trabajadores y el Frente Popular han controlado la *Prefeitura* (alcaldía), pero no tienen la mayoría en la CV.

No es necesario subrayar la importancia que tiene el PP en las relaciones políticas y administrativas entre el Estado y los ciudadanos. En Brasil, el presupuesto público incluye tres niveles: federal, estatal y municipal. Los municipios tienen una autonomía relativa para determinar el ingreso y el gasto. El origen del

---

varría (1999) compara los PP de Porto Alegre y Kerala, en la India. Para ejemplos de la aplicación de los principios del PP en las Américas y Europa, véase Becker (2000).

ingreso es local (impuestos y tasas de varias clases) o el producto de transferencias federales o estatales. El gasto se clasifica en tres grandes partidas: gastos de personal, servicios públicos e inversión en equipamientos y obras. La autonomía relativa de los municipios se relaciona principalmente con el tercer tipo de gastos. Puesto que el presupuesto no tiene que identificar las obras y servicios que deben realizarse y el mero establecimiento de un techo para los gastos es suficiente, el ejecutivo tiene un amplio margen de ejecución presupuestal. Sin embargo, el presupuesto debe aprobarse por el órgano legislativo.

El PP, apoyado por la *Prefeitura* (alcaldía), es una forma de gobierno público que intenta romper con el autoritarismo y la tradición clientelista en las políticas públicas, recurriendo a la participación directa de la población en diferentes fases de la preparación y la realización del presupuesto, con una preocupación especial por la definición de prioridades en la distribución de los recursos de inversión. El PP y su marco institucional no tienen un reconocimiento jurídico formal.<sup>6</sup> En términos legales y políticos, el PP es una entidad híbrida, políticamente sancionada por la rama ejecutiva del gobierno local, pero que desde el punto de vista de la rama legislativa es políticamente ilegítimo e ilegal. Sólo la CV podría proporcionarle reconocimiento legal al PP, aunque dentro de los límites de la legislación federal y estatal. Como veremos a continuación, en la política de Porto Alegre la cuestión de la legalización del PP es una cuestión fundamental en el conflicto actual entre el ejecutivo y el legislativo.

Tal y como están las cosas ahora, puesto que la definición y la aprobación del presupuesto es una prerrogativa legal de la CV, la *Prefeitura*, en estrictos términos legales, se limita a someter a la CV una propuesta de presupuesto que esta última es libre de aprobar, cambiar o rechazar. En términos políticos, sin embargo, puesto que la propuesta del ejecutivo es sancionada por las instituciones del PP, y puesto que los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones comunitarias han participado en él, las propuestas del ejecutivo se convierten en un *fait accompli* para el cuerpo legislativo, a la vista del riesgo político que supondría para los diputados votar en contra de la «voluntad de los ciudadanos y las comunidades». La mayoría de los miembros de la CV afirma por ello que, al haberse institucionalizado el presupuesto participativo sin involucrar al cuerpo legislativo, el ejecutivo ha vaciado de contenido en términos reales la competencia de este último en cuestiones presupuestales. De ahí surge el conflicto político que se estudiará a continuación.

#### 13.2.2.1. *Las instituciones*

El PP es una estructura y un proceso de participación comunitaria que se basa en tres principios fundamentales y en un conjunto de instituciones que funcionan como mecanismos o canales de participación popular permanente en el proceso de

---

6. La Ley Orgánica de Porto Alegre establece que el presupuesto debe discutirse con la población. Recientemente, la Alcaldía se ha opuesto exitosamente a una demanda judicial en la que se solicitaba a los tribunales que declararan inconstitucional el PP (Sérgio Baietle, comunicación personal).

adopción de decisiones del gobierno municipal. Los tres principios son: *a)* todos los ciudadanos tienen el derecho a participar, sin que las organizaciones comunitarias gocen de una condición o prerrogativa especial a este respecto; *b)* la participación ocurre mediante una combinación entre normas de la democracia directa y de la representativa, y se canaliza a través de instituciones que funcionan regularmente y cuyas normas internas se deciden por los propios participantes; y *c)* los recursos de inversión son distribuidos según un método objetivo que se basa en una combinación de «criterios generales» (criterios materiales establecidos por las instituciones participativas para definir las prioridades) y de «criterios técnicos» (criterios de viabilidad económica o técnica, tal y como son determinados por el ejecutivo, de conformidad con las normas jurídicas federales, estatales o de la ciudad).

La estructura institucional básica del PP se compone de tres clases de órganos. Primero, tendríamos los organismos administrativos del ejecutivo municipal, que son responsables de la gestión del debate presupuestal con los ciudadanos. Principalmente son el *Gabinete de Planejamento* (GAPLAN; oficina de planeación) y la *Coordenação de Relações com as Comunidades* (CRC; órgano para coordinar las relaciones con las comunidades). En segundo lugar, estarían las organizaciones comunitarias, que son autónomas frente al Gobierno municipal y estarían constituidas fundamentalmente por las organizaciones zonales. Las organizaciones comunitarias median entre la participación ciudadana y la elección de las prioridades para las distintas zonas de la ciudad. Puesto que son estructuras autónomas y, por lo tanto, dependen del potencial organizativo de cada zona, no existen en todas las zonas de la ciudad donde se ha instaurado el PP. Tienen distintos tipos de organización y participación según las tradiciones locales de las distintas zonas de la ciudad, es decir, que pueden ser consejos populares, sindicatos municipales, coordinaciones regionales, etc. La tercera clase de órganos serían las instituciones mediadoras de la participación comunitaria, que vinculan los dos primeros tipos de instituciones. Son el Consejo de Presupuesto y Planeación del Gobierno (también conocido como Consejo del Presupuesto Participativo o CPP), las Asambleas Plenarias Regionales, el Foro Zonal Presupuestal, las Asambleas Plenarias Temáticas y el Foro Presupuestal Temático.

#### 13.2.2.2. *El proceso participativo*

El principal fin del PP es impulsar una dinámica sostenida y establecer un mecanismo permanente para la gestión conjunta de los recursos públicos, a través de decisiones comunes acerca de la asignación de los fondos presupuestales. Busca establecer también mecanismos de responsabilidad pública del Gobierno que permitan controlar el cumplimiento efectivo de esas decisiones. Muy resumidamente, el PP se estructura en torno a las asambleas plenarias temáticas y zonales, el Foro de Delegados<sup>7</sup> y el CPP.<sup>8</sup>

---

7. El Foro lo componen los delegados electos según un criterio basado en el número de participantes en cada una de las Asambleas Temáticas y Regionales.

8. El CCP lo conforman los consejeros electos en las Asambleas Temáticas y Regionales. También incluye un representante de la UAMPA y otro de la SIMPA (el Sindicato de Trabajadores Municipales), además de dos representantes de la Alcaldía que no tienen derecho a voto.

La ciudad se divide en 16 zonas (también llamadas regiones) y seis áreas temáticas. Estas últimas se establecieron en 1994 y son: *a)* transporte y circulación; *b)* educación y ocio; *c)* cultura; *d)* salud y bienestar social; *e)* desarrollo económico e impuestos; y *f)* organización de la ciudad y desarrollo ambiental y urbanístico.

Hasta el año 2002, hubo dos convocatorias (*rodadas*) de asambleas plenarias en cada una de las zonas de la ciudad y en cada una de las áreas temáticas.<sup>9</sup> Hoy en día hay únicamente una convocatoria. Las asambleas tienen tres fines: definir y establecer una lista ordenada de las demandas y prioridades temáticas o regionales; elegir a los delegados para el Foro de Delegados y a los consejeros del CPP; y evaluar el desempeño del ejecutivo. Los delegados actúan como intermediarios entre el CPP y los ciudadanos, individualmente considerados o como participantes en las organizaciones temáticas o comunitarias que supervisan también la realización del presupuesto. Los consejeros definen los criterios generales que guían la elaboración de la lista ordenada de peticiones y la asignación de los fondos, y votan sobre la propuesta del plan de inversiones presentada por el ejecutivo.

La evolución del criterio para determinar el número de delegados en los foros temáticos y regionales es un ejemplo del mayor compromiso de los ciudadanos con el PP. Inicialmente, el criterio era un delegado por cada cinco personas que asistían a la asamblea. A comienzos de los años noventa, se cambió a un delegado por cada 10 personas y, después, a un delegado por cada 20 personas. Después de varias revisiones, en 1999 se adoptó un número fijo (un delegado por cada grupo de 10 participantes), que empezó a aplicarse en el periodo 2000-2001. Esta opción refleja la preocupación de la *Prefeitura* por conseguir que se involucre más gente con el PP. Los delegados elegidos en las asambleas plenarias son normalmente elegidos por los líderes de las asociaciones presentes en las reuniones. Por lo tanto, un ciudadano no integrado en la estructura colectiva no tiene muchas posibilidades de ser elegido delegado.

Antes de la *rodada* o asamblea plenaria, se celebran reuniones preparatorias intermedias, que se organizan por la comunidad o las asociaciones y organizaciones temáticas. En esas reuniones, las solicitudes aprobadas por cada asociación u organización (por ejemplo, asociaciones de vecinos, grupos de madres, centros culturales y deportivos, cooperativas de vivienda, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, etc.) se clasifican según el orden de las prioridades y los criterios generales. En las reuniones intermedias se puede observar una gran discusión y numerosas votaciones, pero las verdaderas negociaciones en las que se escogen las propuestas que se presentan a votación tienden a celebrarse detrás del escenario, en reuniones informales de los líderes comunitarios. Los niveles de conflicto dependen del nivel de la organización comunitaria y del nivel de polarización política entre sus líderes.

Mediante estas reuniones intermedias, cada zona de la ciudad o reunión temática determina el orden de sus prioridades sectoriales. Hasta 1997, las zonas

---

9. Como destacaré enfáticamente a continuación, a lo largo de los años el PP ha sufrido muchos cambios en la forma en la que funciona; un hecho que destaca el dinamismo del proceso de aprendizaje democrático que representa con el PP.



establecían el orden de cuatro prioridades que escogían de entre los siguientes ocho sectores o temas: alcantarillado, vivienda, asfaltado, educación, asistencia social, salud, transporte y circulación, y organización de la ciudad. En 1997, el CPP introdujo algunos cambios en relación con este asunto. Desde 1998 en adelante, las zonas establecen un orden entre cuatro prioridades escogidas de 12 temas y, a partir del año 2001, de entre 13 temas: alcantarillado, vivienda, asfaltado, transporte público y circulación, salud, trabajo social, educación, ocio, deportes, iluminación pública, desarrollo económico, cultura y medio ambiente. Estos cambios reflejan las discusiones dentro del CPP en años recientes, durante los cuales la mayoría de los consejeros han exigido la expansión de los temas cubiertos por el PP. Cada sector o tema se divide en varios subapartados. Por ejemplo, la vivienda se subdivide en legalización del suelo (regularización de la propiedad inmobiliaria), registro público del suelo y la vivienda, urbanización y proyectos de vivienda social.

Las prioridades elegidas reciben una puntuación según su lugar en la clasificación: a la primera prioridad se le asigna la puntuación de cuatro; a la cuarta prioridad, la puntuación de uno. De la misma forma, los trabajos específicos propuestos por los ciudadanos en cada tema o sector se ordenan también por rangos (por ejemplo, asfaltado: la primera prioridad es la calle A, la segunda prioridad es la calle B, etc.). Las prioridades sectoriales y la clasificación jerárquica de los trabajos en cada uno de los sectores son enviadas al ejecutivo. Sobre la base de estas prioridades y rangos, sumando los grados de las diferentes prioridades en todas las regiones, el ejecutivo establece las primeras tres prioridades para el presupuesto que se está preparando durante el año. La vivienda, el alcantarillado, el asfaltado y la regularización del suelo han sido los temas más recurrentes entre las tres primeras prioridades, cambiando de año a año el orden de prioridad entre ellas. Por ejemplo, para el presupuesto del 2001, las tres prioridades más importantes fueron: asfaltado (34 puntos), vivienda (32 puntos) y alcantarillado (27 puntos). En años más recientes, aparecen como prioridades la educación y los servicios de salud.

En las asambleas plenarias (zonales y temáticas), se eligen dos consejeros y dos sustitutos para el CPP por cada zona y tema. Los consejeros se eligen por mandatos de un año y pueden reelegirse una sola vez. Su mandato puede ser revocado por los Foros de Delegados temáticos o zonales, en una reunión convocada especialmente para ese propósito con, al menos, dos semanas de anticipación. Una vez que existe *quórum* (el 50 % más uno de los delegados), se puede revocar el mandato por una mayoría de dos tercios.

Se constituyen a continuación los órganos institucionales de la participación comunitaria, que son el Foro de Delegados (16 delegados regionales y seis delegados temáticos) y el CPP. Los Foros de Delegados son órganos colegiados con funciones consultoras, de control y de movilización. Los foros se reúnen una vez al mes y las dos tareas principales de los delegados son supervisar las obras y actuar como intermediarios entre el CPP y las áreas temáticas o regionales.

El CPP es la principal institución participativa. Elabora planes y propuestas, y supervisa y delibera sobre el gasto y el ingreso presupuestal (propuesta presupuestaria). Es aquí donde los ciudadanos electos se familiarizan con las finanzas municipales, discuten y establecen los criterios generales para la distribución de

recursos y defienden las prioridades de la regiones y temas. Una vez inaugurado, en julio o agosto, el CPP se reúne una vez a la semana en un día establecido, normalmente de seis a ocho de la tarde.

Durante agosto, comienza la preparación detallada del presupuesto. Mientras que el ejecutivo concilia las solicitudes de los ciudadanos con las llamadas «exigencias institucionales» (las propuestas de los secretarios municipales) y prepara la propuesta presupuestaria de ingreso y gasto, el CPP se ocupa del proceso interno de formar a los nuevos consejeros electos y familiarizarlos con las normas internas y los criterios de distribución de recursos.

Las tareas del CPP se despliegan en dos fases. En agosto y septiembre, el CPP discute la matriz presupuestaria. Sobre la base de las predicciones de ingreso y gasto realizados por el ejecutivo durante la *rodada*, se asignan las principales partidas de inversión según las prioridades temáticas establecidas en las discusiones zonales. En esta fase, sobre la base de la propuesta del Gobierno, los consejeros votan, por ejemplo, sobre cuántas carreteras serán pavimentadas, o sobre cuánto dinero se le asignara a salud, vivienda y partidas similares. Las obras públicas estructurales o más importantes, ya sean propuestas por las asambleas temáticas o por el propio Gobierno, también se discuten. Una vez que esta matriz se aprueba por el CPP, se convierte en una propuesta de ley presupuestal que se traslada a la CV antes del 30 de septiembre. De septiembre a diciembre, el CPP prepara el plan de inversión, que incluye una lista detallada de las obras y actividades a las que ha dado prioridad el CPP, y, por tanto, presupone la distribución específica de los recursos programados para cada región y área temática. El debate en torno a las inversiones se encuentra limitado por las estimaciones de los ingresos y gastos generales. Entre estos últimos tenemos los gastos de personal y otros gastos estimados por el ejecutivo, incluyendo los gastos fijos establecidos obligatoriamente en la legislación federal, como los porcentajes adscritos constitucionalmente a la educación y la salud.

Paralelamente, el CPP está atento a los debates sobre la propuesta de presupuesto que se celebran en la CV y presiona a los legisladores. Representantes del CPP se reúnen con miembros individuales de la CV y movilizan a las comunidades y a las áreas temáticas para que atiendan a los debates, u organizan manifestaciones fuera del edificio.

### *13.2.2.3. La distribución de los recursos de inversión: metodología y criterios para las decisiones*

La distribución de los recursos de inversión se produce mediante un sistema de participación planificada. Esa participación comienza cuando se seleccionan las prioridades por las plenarias temáticas y regionales y por las reuniones intermedias, y alcanza su climax cuando el CPP aprueba el plan de inversiones, en el que las obras y las actividades detalladas aparecen discriminadas según se dirijan a inversiones, para las regiones o para toda la ciudad.

Como hemos visto anteriormente, las áreas temáticas y las zonas de la ciudad comienzan por definir las prioridades sectoriales que deben guiar la redacción del proyecto de presupuesto en lo relativo a la distribución global de los recursos de inversión. Las zonas de la ciudad son las que determinan también el orden de las

peticiones específicas para cada prioridad. Una vez que se han establecido las prioridades de las distintas zonas, la distribución de las inversiones se lleva a cabo según los criterios generales definidos por el CPP y los criterios técnicos definidos por el ejecutivo. En relación con las asambleas regionales, esos criterios generales son la falta de infraestructuras o servicios urbanos, la población total de la región y la prioridad que le da cada región a un sector o tema específicos. En proporción con la importancia que le atribuye el CPP, a cada criterio se le asigna un peso específico dentro de una escala que ha variado a lo largo de los años (de 1 a 4 o de 1 a 5). Se le asigna una puntuación a cada región en relación con cada uno de los criterios y se le asigna otra al tipo de inversión en relación con el segundo y tercero de los criterios. Las puntuaciones se determinan de la siguiente manera: a) según la población total de la región como aparece en las estadísticas oficiales del ejecutivo; cuanto más grande la población total de la zona, mayor es la puntuación; b) según la necesidad de la zona con respecto a la partida de inversión en cuestión; cuanto mayor la necesidad, mayor es la puntuación; y c) según la prioridad que se asigna a las partidas de inversión elegidas por la zona; cuanto mayor la prioridad de la petición sectorial presentada por las zonas, mayor es la puntuación que se concede al sector de inversión en cuestión.

Un ejemplo nos ayudará a entender cómo se traducen los criterios generales en una asignación cuantificable de recursos en la práctica. En 1997, la prioridad relativa que se le dio al asfaltado por las 16 regiones determinó la inclusión en el plan de inversiones de una partida de gasto global para el asfaltado correspondiente a 20 km de calles que podían pavimentarse. La distribución de esta cantidad entre las regiones fue el resultado de la aplicación de los criterios, el peso asignado a cada uno y la puntuación concedida por esa zona de la ciudad a cada criterio. La puntuación recibida por cada región para cada criterio se multiplica por el peso general del criterio. La suma de los puntos parciales (las puntuaciones por su peso) nos da la puntuación total de la región con respecto a esa demanda sectorial específica. Esta puntuación total determina el porcentaje de recursos de inversión que serán asignados a la zona en ese sector. Analicemos el caso de dos regiones opuestas. Extremo Sul, una zona con una necesidad del 80,21 % de asfaltado, y Centro, con un porcentaje del 0,14. En relación al criterio de la necesidad, que en aquel tiempo tenía un peso general de 3, a Extremo Sul se le concedió una puntuación de 4,<sup>10</sup> la puntuación más alta, y por ello consiguió 12 puntos (3 x 4), mientras que el Centro, que tenía la puntuación más baja, 1, consiguió 3 puntos (3 x 1). En relación con el criterio de la población total, que en aquel momento tenía un peso general de 2, Extremo Sul, con una población de 20.647 personas, obtenía en la clasificación el nivel más bajo, 1, y consiguió por tanto dos puntos (2 x 1), mientras que Centro, con una población mucho más grande (293.193 personas) obtenía la clasificación más alta, 4, y consiguió, por lo tanto, ocho puntos (2 x 4). Finalmente, en relación con el criterio de prioridad dado por la región, que en aquel momento tenía un peso general de 3, Extremo Sul le dio la prioridad más alta al pavimentado, es decir, le asignó un valor de 4, y consiguió, por lo tanto, 12 puntos (3 x 4), mientras que Centro le dio una prioridad muy baja al pavimentado y, por lo tanto, le asignó la prioridad más

---

10. En el presupuesto de 1998, las puntuaciones para este criterio iban del 1 al 5.

baja, 0, y, en consecuencia, no obtuvo ningún punto (3 x 0). Como resultado, la suma total de puntos para Extremo Sul sobre la cuestión del asfaltado fue de 26 puntos (12 + 2 + 12), mientras que el total de Centro fue de 11 puntos (3 + 8 + 0). Puesto que el número global de puntos para todas las regiones en esta partida presupuestal fue de 262, Extremo Sul recibió el 9,9 % de la inversión, es decir, 1.985 m de asfaltado, mientras que el Centro recibió sólo el 4,2 % de la inversión, es decir, 840 m de pavimento.

Cuando el primer ejecutivo del PT asumió el poder en 1989, los tres objetivos principales de la Administración eran invertir las prioridades de inversión, la transparencia administrativa y la participación popular en el gobierno de la ciudad (Genro y Ubiratan 1997). El primer objetivo (invertir las prioridades) se consiguió con los tres criterios y su respectiva ponderación, propuestos por el ejecutivo y aceptados por las distintas zonas de la ciudad. Durante varios años, el criterio de la necesidad (necesidad de servicios o infraestructura) recibió el peso más alto, mientras que el criterio de la población recibió el menor peso. La discrepancia se justificaba por la necesidad de transferir recursos de la zona con mayor población, el Centro, que también era la más rica, a las zonas más pobres y peor dotadas de servicios.

### **13.3. El presupuesto participativo: hacia una democracia redistributiva**

En esta sección, analizo algunas de las características políticas más destacadas del PP, luego identifiqué tres retos importantes a los que se enfrenta el PP y por último estudio los problemas e incluso los dilemas futuros del PP.

#### **13.3.1. Participación, negociación y redistribución**

El PP es un proceso para adoptar decisiones que se basa en reglas generales y criterios de justicia distributiva, discutidos y aprobados por órganos de participación regulares e institucionales, en los cuales las clases populares tienen una representación mayoritaria. Las comunidades en las que viven y se organizan las clases populares se reconocen como titulares de derechos colectivos que legitiman tanto sus exigencias y demandas como su participación en las decisiones que se adoptan para satisfacerlas.

La selección de prioridades y obras públicas incluidas en el plan de inversiones se alcanza mediante criterios objetivos, definidos a través de un complejo proceso de negociación que se celebra en reuniones intermedias, asambleas zonales, plenarias temáticas y el CPP. Hoy se reconoce generalmente que el PP transformó la cultura política de las organizaciones comunitarias de una cultura de protesta y enfrentamiento a una cultura de conflicto y negociación. De hecho, el conflicto en la negociación no ocurre solamente entre zonas, sino también en el interior de cada zona, y es tan complejo y tenso intrazonalmente como interzonalmente.

La objetividad y la transparencia de los criterios se expresan a través de la puntuación que obtiene cada zona de la ciudad y del porcentaje de recursos de inversión en los cuales se traduce. El sistema de puntos era una metodología concebida para establecer un orden entre prioridades y transformar esas priori-

dades en cantidades concretas de inversión y recursos determinadas mediante criterios generales. El sistema de puntos pretende convertir las decisiones políticas alcanzadas a través de negociaciones complejas en una distribución detallada de los recursos que se refleje en el plan de inversiones, y que asegure que esa conversión sea tan fiel y objetiva como sea posible.

Esta última preocupación supuso refinamientos sucesivos de la metodología para la distribución de los recursos que produjeron que el PP tuviera una gran complejidad operativa y funcional. El incremento de la participación y su diversidad, junto con el aumento de la intensidad y la diferenciación de las decisiones, ha contribuido decisivamente a hacer las metodologías de cálculo todavía más complejas y difíciles. La complejidad del sistema de puntos es resultado de pretender equilibrar el sistema de participación con el sistema para la asignación de prioridades y necesidades reconocidas. Los medios de participación garantizan la legitimidad democrática de las decisiones políticas, mientras que las consideraciones sobre las necesidades y las prioridades garantizan la fidelidad, la objetividad y la transparencia de la conversión de las decisiones políticas en la distribución de los recursos.

Puesto que la preocupación principal es con la naturaleza democrática de la distribución, el PP puede considerarse como el embrión de la democracia redistributiva. Como ya he indicado, la naturaleza democrática de la distribución se garantiza por una metodología de cálculo que se ha hecho cada vez más complicada. Puede decirse que, aunque implica un aumento de la burocracia, la democracia se desarrolla simultáneamente a medida que aumenta la complejidad de las decisiones. Se podría formular, de hecho, la siguiente hipótesis de trabajo: en sociedades internamente diferenciadas, cuanto mayor es el vínculo existente entre democracia y justicia distributiva, más compleja tiende a ser la metodología que garantiza ese vínculo. La disminución de complejidad que permite la burocracia no puede sino ocasionar la relajación del vínculo entre democracia y justicia redistributiva.

La eficiencia redistributiva del PP se ha confirmado plenamente. Baste mencionar que con el PP, la zona más pobre de la ciudad, Ilhas (hoy en día una microzona parte de Humaitá/Navegantes/Ilhas), con una población de unos 5.000 individuos casi todos ellos clasificados como personas necesitadas, tiene el mismo peso en las decisiones que la zona más rica, Centro, con 271.294 habitantes, de los cuales se consideran necesitados menos del 3 % (Larangeira 1996: 4).

Al invertir las prioridades que determinaban tradicionalmente la distribución de recursos por la administración municipal, el PP produjo resultados materiales sorprendentes. En lo que se refiere a los sistemas de salubridad básicos (agua y alcantarillado), en 1989 únicamente estaba cubierto el 49 % de la población. Hacia finales de 1996, el 98 % de las unidades familiares tenía agua y el 85 % contaba con un sistema de alcantarillado. Según *O Estado de São Paulo*, un influyente periódico, mientras que todas las administraciones municipales en la historia de Porto Alegre habían construido unos 1.100 km de sistemas de alcantarillado, las dos administraciones del PT habían construido entre las dos 900 km entre 1989 y 1996. En cuanto al pavimentado de las calles, se construyeron 215 km a un ritmo de 30 km por año. Aun así, sólo se eliminó la mitad del déficit de asfaltado (aproximadamente 500 km).

La concesión de títulos legales a los poseedores del suelo, que como hemos visto, es una prioridad alta en muchas regiones donde viven clases populares, es una

cuestión en la cual las relaciones de poder de la ciudad se expresan de manera elocuente, puesto que el 25 % del suelo urbano disponible es propiedad de 14 personas o entidades. Sin embargo, en los últimos siete años ha sido posible urbanizar los barrios de invasión y construir muchas casas para las poblaciones marginadas. En relación con la educación, el número de estudiantes en las escuelas públicas elementales y primarias ha aumentado constantemente desde 1989, y en el año 2004, un 7,5 % de los fondos distribuidos por el PP se destinaron a la educación.

### 13.3.2. *Autonomía y cogobierno*

Para sus fundadores y los activistas, el PP es la manifestación de una esfera pública incipiente y no estatal en la cual las organizaciones comunitarias y los ciudadanos, por un lado, y el Gobierno municipal, por otro, convergen con relativa autonomía mutua a través de un contrato político. Por lo tanto, la experiencia del PP configura un modelo de cogobierno, es decir, un modelo para compartir el poder político a través de una red de instituciones democráticas cuyo fin es adoptar decisiones mediante la deliberación, el consenso y el compromiso.

Los problemas que enfrenta un sistema de gestión del poder se expresan bien en la relación entre el CPP y el ejecutivo. Esa relación ha sido polémica todo el tiempo. Al comienzo, cuando los líderes comunitarios querían que el CPP tuviera un poder deliberativo incondicional, el ejecutivo buscó una fórmula que fuera capaz de reconciliar las decisiones del CPP y la representatividad política que la Constitución brasileña le asigna al alcalde. La fórmula es la que sigue. Las decisiones del CPP se aprueban por mayoría simple. Esas decisiones se comunican al ejecutivo. En caso de veto del alcalde, se devuelven al CPP para una nueva evaluación. Para rechazar el veto del alcalde se requiere en la votación una mayoría cualificada de dos tercios. Si se rechaza la decisión, el asunto vuelve al alcalde para su evaluación y decisión final. Puesto que, según la Constitución, el poder de aprobar el presupuesto se encuentra investido en el órgano legislativo, esta fórmula acomoda el requisito constitucional: formalmente la propuesta de presupuesto presentada a la CV es la propuesta del alcalde.

El veto del alcalde debe estar justificado y sólo puede ejercerse por razones técnicas y por consideraciones financieras. Hasta la fecha, sin embargo, no se ha ejercido el veto, puesto que, cuando quiera que el ejecutivo tiene reservas acerca de una obra pública, le explica su posición a la comunidad a través de su personal técnico y la comunidad termina estando de acuerdo. El proceso de construcción de consenso es complejo debido a los problemas que se discuten y a que a menudo las decisiones tienen también, además de una dimensión política, una fuerte dimensión técnica. Lo que es más, «los criterios técnicos» constituyen uno de los límites de la participación y son en sí mismos objeto de debate y conflicto. Las reglas internas del PP incluyen los criterios técnicos establecidos por los diferentes departamentos del ejecutivo. Algunos de los criterios técnicos que se encuentran actualmente en vigor son: todas las peticiones y demandas de las comunidades que sean consideradas técnicamente inviables por la administración de la ciudad son canceladas; se le da preferencia a las obras ya en desarrollo; la red de recogida de aguas pluviales no se instalará en calles sin

pavimento porque la red, al estar abierta para recolectar el agua de lluvia, podría bloquearse por la tierra y la basura.

En semejante sistema de cogobierno, la actividad del ejecutivo tiene una gran relevancia, aunque sea sólo por el hecho de que controla el conocimiento técnico y también porque genera la información relevante o tiene un acceso privilegiado a la misma. Su presencia en el PP es muy notoria en virtud de sus funciones de coordinación, que desempeñan los dos representantes del ejecutivo en el CPP, a pesar de que no tengan derecho a voto, y en las asambleas regionales a través del delegado de la CRC en las zonas de la ciudad. Es más, el propio ejecutivo presenta propuestas de inversión autónomas al CPP, las llamadas «solicitudes institucionales», que tienen su origen en los departamentos del ejecutivo y que normalmente están relacionadas con el mantenimiento o la mejora de las infraestructuras urbanas.

Además de los límites técnicos, hay límites financieros que no son siempre adecuadamente considerados por las asambleas. Baste mencionar que, por razones financieras, sólo el treinta por ciento de las demandas formuladas originalmente por las comunidades puede llevarse a cabo. A veces, la manera en la que se formulan las demandas y las prioridades no tiene en cuenta ciertas condiciones técnicas que aumentan los costes más allá de lo que las propias comunidades considerarían razonable. Por ejemplo, el hecho de que si se pavimenta una calle se deba incluir la iluminación pública incrementa los costes. Hasta la fecha, el porcentaje de inversiones incluidas en el presupuesto varía entre 15 y el 20 %, que es bastante alto para los estándares brasileños.

La credibilidad del contrato político que constituye el PP reside en la efectividad de las decisiones y en la rendición de cuentas del ejecutivo y de los representantes de la sociedad civil ante el CPP (véase Abres 1998, 2000). El hecho de que sólo se puedan considerar el 30 % de las peticiones es menos importante que la satisfacción efectiva de las peticiones elegidas para su inclusión en el plan de inversiones. Varios mecanismos garantizan la efectividad y el control público. Primero, debe mencionarse la voluntad política del ejecutivo. El principio básico de gobierno municipal es cumplir tan rigurosamente como sea posible con el plan de inversiones y explicar lo que no se pueda cumplir. En segundo lugar, hay comités, creados en el interior de los foros de delegados, cuya función es supervisar esos trabajos públicos. En el caso de retrasos o alteraciones, los delegados tienen acceso directo a la oficina del alcalde para pedirle explicaciones. Tercero, las propias estructuras del PP estimulan fuertemente el control público. Las dos instituciones de funcionamiento regular, el CPP y el Foro de Delegados, tienen vínculos con instituciones de base popular, como las asambleas regionales y las plenarias temáticas. Estos dos últimos órganos, al estar abiertos a la participación colectiva e individual de todos los ciudadanos, ejercen un doble control popular: sobre el desempeño del ejecutivo y sobre la representación de la comunidad misma. En la práctica, el ejercicio del control es a veces problemático, como atestiguan las discusiones acerca de la calidad de la representación y sobre la transparencia y el control público.

Como ya he indicado, la cercana vinculación que tiene la participación con la distribución de recursos y la eficacia de las decisiones es una de las características esenciales del PP. Ello basta para explicar el porqué, durante cinco meses, los

consejeros del PP se reúnen al menos una vez a la semana, a menudo dos y tres veces a la semana, sin remuneración e incluso sin obtener el reembolso de los gastos de viaje. Esta vinculación de la participación a la distribución es, sin duda, una de las virtudes del PP, pero tal vez una limitación también. Según Tarso Genro, es común que una zona o una microzona de la ciudad paren de participar en las reuniones y asambleas después de que sus solicitudes se hayan visto satisfechas. Por lo normal, comienzan a participar nuevamente una vez que se dan cuenta de que en el año en el cual no participaron no se realizaron inversiones en su zona o microzona.

La estrecha relación que vincula entre sí participación, distribución y efectividad de las decisiones puede provocar eventualmente cierta tensión adicional en el campo ya tenso de cogobierno instaurado por el contrato político entre las comunidades organizadas y el poder ejecutivo por dos razones: por los límites a la inversión y por la realización de las principales obras públicas, que trascienden los intereses tanto de las zonas específicas de la ciudad como de las áreas temáticas específicas.

¿El contrato político de cogobierno sobre el que se sostiene el PP es un contrato entre socios iguales? Esta pregunta nos lleva a su vez a interrogarnos por la autonomía de las instituciones y de los procesos del presupuesto participativo. He defendido que este contrato político se basa en la premisa de que la autonomía del alcalde electo y de los movimientos populares termina dependiendo la una de la otra. La pregunta es: ¿cuál de las dos autonomías se ve más comprometida por el hecho de participar en el contrato? El PP es una iniciativa de la administración popular del PT de Porto Alegre, y su diseño institucional básico se ha creado a lo largo de los años por el ejecutivo. Es parte de un programa político de redistribución de recursos públicos y democratización del Estado. Este programa político es también el lugar de encuentro con una reivindicación cuya orientación política es similar a la presentada por el movimiento popular y mantenidas durante años con gran esfuerzo. La cuestión es, por lo tanto, cómo se ha desplegado esta convergencia de voluntad política, en qué términos y tiempos, y con qué resultados.

Sin ninguna duda, la participación popular en el PP es muy activa. ¿Es también autónoma? ¿Qué significa que sea autónoma? La autonomía no se puede concebir como espontaneidad popular, como una capacidad inherente de organización que deben tener los pobres en comunidades degradadas sin el apoyo o la influencia de fuerzas externas que estén políticamente organizadas. La autonomía, más bien, debe concebirse como la capacidad popular para canalizar el apoyo externo y colocarlo al servicio de objetivos, demandas y programas políticos de las comunidades. En el contexto brasileño, la autonomía se mide por la capacidad de desarrollar fuerzas eficaces organizativas que puedan maniobrar entre influencias políticas externas que compiten entre sí, y usar esa competencia para imponer aquellas reivindicaciones que, a pesar de ser importantes para la comunidad, no son una prioridad para ninguna de las fuerzas políticas en competencia.

Puesto que el PP no es un movimiento popular, sino una constelación institucional diseñada para operar como lugar de encuentro permanente entre el movimiento popular y el Gobierno municipal, con un funcionamiento regular, la pregunta acerca de la autonomía del PP debe formularse interrogándose por cuál es la capacidad real de los representantes populares en esas instituciones de deter-



minar los programas sociales, el ritmo de los mismos y los debates y decisiones políticos. En este sentido, la autonomía, más que una característica estable de un proceso político dado, es el resultado siempre provisional de una lucha continua. Concebida así, la autonomía del PP debe discutirse en el nivel del funcionamiento operativo de las instituciones del PP, del que forman parte la coordinación, los programas políticos y los tiempos de los mismos.

La coordinación de las instituciones del PP depende de los representantes del ejecutivo, y son ellos los que proponen los programas políticos, y los plazos de ejecución. Pero la actividad del ejecutivo a este respecto se ha cuestionado cada vez más y se ha dejado sentir la oposición de los consejeros y delegados. Al observar una reunión concreta del CPP, se observa cómo los consejeros se han hecho más asertivos y combativos, y que las normas procedimentales de las reuniones han sido a menudo sobrepasadas durante los candentes debates. Una de las normas más ampliamente violadas es la prohibición del diálogo directo entre los consejeros. Esta regla afirma que las intervenciones deben notificarse previamente y deben ocurrir en el orden en el cual han sido registradas.

En relación con el programa político, el conflicto entre algunos consejeros del CPP y el ejecutivo es bastante abierto. Los consejeros han luchado con insistencia por una expansión de las actividades municipales que deben someterse a las instituciones del PP pero, en general, esas propuestas han encontrado la resistencia de los representantes del Gobierno. El argumento básico del Gobierno es que hay asuntos que afectan a la ciudad en su conjunto y que por esa razón no pueden someterse a un debate que tiende a promover finalidades particularistas, se refieran éstas a las regiones o a los temas presupuestarios. Los consejeros contraargumentan que ellos representan a toda la ciudad y que la cuestión real es diferente: la oposición del ejecutivo a una descentralización mayor de los servicios municipales (cultura, salud, deportes, recreación, etc.). Los consejeros han criticado abiertamente cada vez más y más que la coordinación y el establecimiento del programa político se efectúe por el ejecutivo. En una entrevista, un consejero, que es también muy activo en el movimiento popular, me dijo: «A veces siento que estoy siendo manipulado, que estoy aquí para legitimar la administración popular y nada más. El PP es la mejor cosa que le pueda pasar a esta ciudad, pero tiene que funcionar a nuestra manera».<sup>11</sup>

Considerando los plazos y las fechas finales de ejecución y los tiempos del debate, las discusiones en el CPP se han hecho también más conflictivas. Por un lado, los consejeros reclaman que necesitan más tiempo para procesar la información, pedir aclaraciones y consultar con sus bases políticas. Por otro lado, los representantes del ejecutivo afirman que los plazos y límites no son una invención ni un capricho del ejecutivo, sino que están establecidos en leyes promulgadas por la CV. También afirman que el debate está bien, pero que es muy frustrante verificar que después de discusiones largas y encendidas, no exista el *quórum* para votar porque, entre tanto, los consejeros menos interesados o más presionados por el tiempo han abandonado las reuniones.

---

11. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

### 13.3.3. *De la tecnoburocracia a la tecnodemocracia*

Una de las principales características del PP es el conflicto y la mediación entre las cuestiones técnicas y políticas, entre el conocimiento y el poder. Si es cierto que los criterios técnicos limitan el campo de participación y deliberación, es también verdad que el proceso del PP ha cambiado radicalmente la cultura profesional del personal técnico del ejecutivo. El personal técnico se ha sometido progresivamente a un proceso de aprendizaje profundo en relación con la comunicación y la argumentación frente a las poblaciones legas. Sus recomendaciones técnicas deben producirse en un lenguaje accesible a personas que no dominan el conocimiento técnico; su razonabilidad debe demostrarse de una manera persuasiva, en lugar de ser impuesta de manera autoritaria; no se pueden excluir hipótesis o soluciones alternativas sin demostrar su inviabilidad. Donde antes prevalecía una cultura tecnoburocrática, ha emergido gradualmente una cultura tecnodemocrática.

La transformación no ha sido fácil. Según Tarso Genro, durante el período entre 1992 y 1996 hubo más progreso en cambiar el lenguaje y discursos de los ingenieros cuando se dirigían a la gente de las comunidades que en cambiar sus actitudes displicentes frente a lo que la gente tenía que decir. En otras palabras, la capacidad para hacerse entender mejor se ha desarrollado más que la capacidad para escuchar. Cuando Raul Pont inició su mandato (1996-2000), fue particularmente receptivo al hecho de que la estructura y el proceso del PP eran muy poco conocidos entre los trabajadores y el personal municipal. A la vista de ello, en 1997 el alcalde inició un programa dirigido al personal municipal, que llamó «Programa para la interiorización del presupuesto participativo». Ese programa se anunció como parte de un programa mucho más amplio de democratización interna general del Estado. En una entrevista, el funcionario a cargo de la coordinación de este programa me dijo: «Si se quiere consolidar plenamente el PP, debe ser parte del trabajo diario de los empleados municipales». <sup>12</sup> Se estableció un grupo de trabajo para organizar seminarios con los trabajadores y el personal acerca del ciclo, las reglas, los criterios y la metodología del PP. Los objetivos de los seminarios se abordaron secuencialmente, dependiendo de la actividad de los trabajadores de la alcaldía: primero, el personal que se ocupaba directamente del PP; luego, el personal que servía de mediador entre el ejecutivo y la comunidad; y finalmente, los supervisores y directores.

A la luz de los complejos detalles del funcionamiento del PP, no sorprende encontrarse con situaciones que, aunque aparentemente parezcan muy triviales, son una fuente de tensión entre los participantes del PP y el personal municipal, incluso cuando este último apoya al PP. Un ejemplo de ello es el procedimiento de acreditación. Éste es el proceso mediante el cual los ciudadanos comunes, los delegados y los consejeros se identifican según llegan a la sala en la cual se celebra la reunión. Deben mostrar su cédula de identificación y rellenar un formulario. La acreditación se confía a un grupo del personal municipal designado por el alcalde. Incluso si consideramos sólo las plenarias temáticas y regionales, el per-

---

12. Entrevista, Porto Alegre, 6 de abril de 1997.

sonal debe verificar los credenciales de cientos de personas en 22 reuniones por mes (16 zonales y seis temáticas). Puesto que el alcalde designaba personalmente a las personas encargadas, la verificación de credenciales se entendió durante algún tiempo como un trabajo político que debía realizarse por voluntarios. Sin embargo, a medida que trascurrieron los años, algunas de las personas se negaban a realizar este trabajo, alegando las muchas tardes que dejaban de pasar con sus familias. Por ello, el ejecutivo consideró pagar las horas extras al personal que comprobaba los credenciales.<sup>13</sup> Ahora el CPP tiene un secretario ejecutivo para la administración municipal a través de la CRC.

El camino de la tecnoburocracia a la tecnodemocracia está lleno de baches. Con el transcurso del tiempo, a medida que los delegados y los consejeros han adquirido confianza y rebaten más abiertamente los criterios y soluciones técnicas presentadas por el personal profesional, estos últimos se han vuelto más defensivos, y el conflicto entre saberes competidores sigue estando muy presente. En mis observaciones de campo, he sido testigo de muchos fogosos debates entre residentes e ingenieros acerca del asfaltado de las calles, la localización de las tuberías del alcantarillado y temas similares, y quedé impresionado por la capacidad argumentativa de los líderes comunitarios.

#### **13.4. Las legalidades y las legitimidades antagonistas: el PP y la *Câmara de vereadores***

Como híbrido jurídico y político, el PP tiene un componente de «poder dual», más que constituir un poder dual. Por un lado, hay un poder dual complementario (aunque con frecuencia estén en conflicto) entre la *Prefeitura* y la ciudadanía organizada; a ese híbrido político lo denomino cogobierno. Por otro lado, existe un poder dual de oposición a esta forma de gobierno y al órgano legislativo municipal. Esto último es producto del hecho de que el cogobierno de la *Prefeitura* democráticamente elegida con la ciudadanía organizada deja por fuera otra institución democráticamente elegida, el cuerpo legislativo municipal (la *Câmara de vereadores*; CV), que es, de hecho, la institución a la que la Constitución confía la discusión y la aprobación del presupuesto.

Además de una forma de poder dual, también puede verse en esta situación una forma de pluralismo jurídico antagonista. Por un lado, tenemos la legalidad oficial; por el otro, la legalidad no oficial, la cual, al hacerse las cosas más complejas, se ha desarrollado con la participación activa de una de las instituciones oficiales del gobierno local, la *Prefeitura*. El enfrentamiento es político y, muchas veces se define como un enfrentamiento entre la democracia representativa y la democracia participativa. Con seguridad, ese enfrentamiento existe, pero es más complejo que el contraste expresado por esa dualidad. Por un lado, la *Prefeitura*, aunque se encuentra políticamente del lado de la democracia participativa, es una institución elegida mediante los mecanismos de la democracia representa-

---

13. El sistema que se adoptó no paga de hecho horas extras. En lugar de eso, el trabajo de los funcionarios en el PP les hace ganar puntos extra para promociones futuras.

tiva. Por el otro lado, el PP, aunque es una expresión de la democracia participativa, contiene dentro de sí mecanismos de la democracia representativa, como son los consejeros electos y los delegados. De hecho, en procesos políticos complejos, la democracia participativa siempre presupone la creación de casos de delegación y de representación. Por ello, las estructuras básicas del PP están incorporadas dentro de una estructura institucional de dos vías, con las instituciones de la democracia representativa en el nivel urbano (el alcalde y su ejecutivo) y con las instituciones representativas derivadas de la democracia participativa en el nivel comunitario. Esta articulación entre participación y representación en el nivel comunitario exige una cuidadosa reflexión que no puede realizarse aquí.

El contrato político existente entre el ejecutivo y las comunidades no se ha extendido hasta ahora para incorporar al legislativo. Por el contrario, la relación entre el PP y el legislativo ha sido una relación de conflicto constante (a veces llegando al enfrentamiento físico entre participantes en el proceso). Si de acuerdo con la Constitución le corresponde al legislativo aprobar el presupuesto municipal, el PP ha impedido en gran medida que pueda cumplir con esta función. Ciertamente, como hemos visto en el ciclo del PP, la propuesta de la ley presupuestal, después de que ha sido preparada en el CPP, se envía a la legislatura para su debate y aprobación. En teoría, el legislativo podría rechazar la propuesta, pero el hecho de que haya sido ya legitimada por la participación de los ciudadanos movilizados por el PP obliga a la legislatura a aprobar siempre el presupuesto que se les presenta. Por lo tanto, la aprobación termina siendo una formalidad.

Sin embargo, según algunos observadores, teniendo en cuenta la tradición de técnica presupuestal que se ha desarrollado en Brasil, el legislativo nunca ha deliberado realidad de una manera sustantiva sobre el presupuesto. El ejecutivo ha tenido siempre un amplio margen para la ejecución presupuestal, debido al hecho de que no se requiere especificar en el presupuesto cuáles son las obras concretas que deben realizarse. Pero el hecho es que, últimamente, ese sistema también creaba la oportunidad para el legislativo de influir en la ejecución del presupuesto recurriendo a los tradicionales métodos clientelistas y populistas. Los legisladores tienen sus bases electorales en diferentes zonas de la ciudad y los votos que obtienen en ellas se relacionan directamente con las obras públicas que consigan incluir en el presupuesto para su localidad. Ahora bien, fue precisamente ese sistema clientelista el que intentó terminar el PP, y de ahí proviene la mayor parte de la hostilidad con la cual observan el PP los legisladores no vinculados al PT. Mientras que la dualidad de poder entre el PP y el ejecutivo (sin perjuicio de los problemas y tensiones que hemos identificado aquí) ha estado dominada por una lógica de complementariedad y confederación, la dualidad de poder entre el PP y la CV ha estado dominada por una lógica de conflicto abierto o latente. Es simultáneamente una dualidad de poder y una dualidad de legalidad y legitimidad. Como un legislador me dijo durante una entrevista: «El PT ha cooptado y desmoralizado la movilización popular. El presupuesto participativo es una invención diabólica del PT para estar en el poder por siempre. Veamos, ¿cuántas personas participaron en el presupuesto participativo el último año? Poco más de 10.000. Bien, a mí me eligió un número

más grande. ¿Por qué soy yo menos representativo que los consejeros del CPP?». <sup>14</sup> Otro legislador, menos hostil al PP, me expresó en una entrevista: «Creo que el presupuesto participativo es una idea excelente, pero no veo, excepto por razones políticas convenientes al PT, por qué la *Câmara de vereadores* no está involucrada en él. No queremos absorber el presupuesto participativo. Nos gustaría participar en él. Por ejemplo, debería permitirse que un porcentaje del fondo de inversión fuera asignado por la *Câmara*». <sup>15</sup> Como lo expresó otro legislador: «El presupuesto llega a la *Câmara* en una horma. Nos encontramos atados. No es justo, porque después de todo nosotros somos los legisladores». <sup>16</sup>

Una de las fuentes de tensión entre la democracia participativa y la representativa ha sido el debate de los últimos años sobre la codificación legal oficial del PP, tensión que ilustra la interconexión entre la política y el derecho que es esencial para las iniciativas contrahegemónicas. Tal y como está hoy en día, el PP se apoya en un contrato político con el ejecutivo y está regulado sólo por sus normas internas oficiosas y por la ley orgánica de la *Prefeitura*. La pregunta fundamental es si para garantizar la existencia futura del PP se debería realizar su consolidación jurídica, es decir, su conversión en Derecho Municipal a través de un acto del cuerpo legislativo. Ello es concebible, puesto que teniendo en cuenta la popularidad del PP, la mayoría de los miembros de la CV estaría, en principio, a favor de la codificación, siempre y cuando, naturalmente, la CV retuviese algún tipo de control sobre el PP.

Hay diferentes posiciones respecto a ello, incluso en el interior del PT y del ejecutivo. Aunque algunos creen que el reconocimiento formal y legal del PP ayudaría a defender su existencia si en el futuro se eligiera un ejecutivo hostil a la participación ciudadana, otros argumentan que esa codificación sería sujetar la democracia participativa a la democracia representativa, eliminando la autonomía política del PP y sujetando su futuro a la manipulación legislativa en virtud de las mayorías que pudieran obtenerse en la CV. En una entrevista, uno de los legisladores del PT dijo: «Participo en las plenarios del presupuesto participativo e incluso tengo un voto como simple ciudadano que también es legislador. Los legisladores deberían integrarse en el presupuesto participativo y no buscar una participación y un proceso de decisión privilegiado y separado». <sup>17</sup> Otros líderes y legisladores del PT piensan que la tensión entre el PP y la CV no es «saludable» y puede ser peligrosa en el futuro. Según ellos, al PT no le conviene desmoralizar al cuerpo legislativo y contribuir a eliminar sus prerrogativas. Algunos de ellos hasta han presentado propuestas relativas a la legalización del PP. Uno de ellos manifestó en una entrevista: «Estoy a favor de un tipo de legalización que no solidifique el presupuesto participativo y que contribuya a consolidarlo como un componente oficial de nuestro sistema político, como una señal de nuestra especificidad». <sup>18</sup>

El tema de la codificación legal es una de las muchas dimensiones del conflicto entre el ejecutivo y la CV en la cual el PT no tiene la mayoría. Los consejeros del CPP comprenden bien esta situación, y las divisiones en el interior del CPP sobre este

---

14. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

15. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

16. Entrevista, Porto Alegre, 12 de abril de 1997.

17. Entrevista, Porto Alegre, 11 de abril de 1997.

18. Entrevista, Porto Alegre, 10 de abril de 1997.

tema reflejan rupturas más profundas con relación a la política de la ciudad y dentro del movimiento comunitario. A pesar de las restricciones políticas que recaen sobre las prerrogativas presupuestarias de la CV, esta última realiza muchas enmiendas cada año. Estas enmiendas se discuten en el CPP. En la reunión del 7 de agosto de 1997, el representante del GAPLAN leyó las enmiendas más importantes y comentó su impacto negativo, destacando que a través de ellas los legisladores estaban intentando limitar la autonomía del PP. Exhortó a los consejeros y delegados a que se movilizaran rápida y enérgicamente con el propósito de intentar derrotar estas enmiendas en la CV. Concluyó: «Quiéren humillar al PP. Es la guerra y cuando uno está en guerra, no se para en medio de la batalla para prepararse y debatir». Algunos consejeros se molestaron al escuchar este comentario y pidieron más tiempo para analizar las enmiendas porque, después de todo, también le convenía al PP que se recortasen algunos de los gastos del ejecutivo. Uno de ellos dijo: «No estoy de acuerdo [con los representantes de GAPLAN]. Esto no es una guerra; estamos discutiendo y debatiendo democráticamente con la *Câmara de vereadores* [...] No estoy en desacuerdo con la propuesta de los coordinadores, pero la propuesta es también una forma de apropiarse de la cuestión. Si vamos a discutir cuál es la autonomía del CPP, entonces hay mucho más que discutir». Implícito en este comentario está también, naturalmente, el hecho de que la cuestión de la autonomía del CPP debe plantearse, no sólo frente a la CV, sino también frente al ejecutivo.

La cuestión de la codificación oficial del PP se ha debatido una y otra vez en el CPP. Algunos consejeros favorecen algún tipo de institucionalización jurídica. Otros se han opuesto a ella en nombre de la autonomía del PP, que sería una autonomía que debería expresarse bajo la forma del pluralismo jurídico. Según ellos, la codificación equivale a un tipo de fetichismo de la ley y, por lo tanto, a la alienación política, a no aceptar como totalmente legal la legalidad no oficial e informal que ha surgido desde abajo ni la lucha por la democracia participativa. En este debate, se menciona habitualmente el reconocimiento y los elogios internacionales que recibe el PP. Uno de los consejeros comenzó una reunión del CPP el 3 de marzo de 1997 diciendo: «La manera en la que el PP ha funcionado en estos últimos ocho años, sin ningún tipo de regulación oficial por el Gobierno, es lo que hace posible que continuemos adelante y seamos reconocidos internacionalmente».

La cuestión de la codificación continuará siendo probablemente una tensión no resuelta en el PP de Porto Alegre durante bastante tiempo. El PP, de hecho, ha desestabilizado las antiguas formas de hacer política en la ciudad y la CV se está intentando reconstruir como un espacio político en el interior de las nuevas condiciones políticas creadas por el PP. Esa reconstrucción puede sacar a la luz, sin embargo, algunas continuidades inesperadas con las «antiguas formas de hacer política».

### 13.5. Conclusión

Puesto que el PP es un proceso político y social muy dinámico, es muy difícil sacar conclusiones o realizar predicciones. Hasta ahora, el PP ha sido un medio notable para impulsar la participación ciudadana en las decisiones relativas a la justicia distributiva, la efectividad de las decisiones y el control público del ejecutivo y de los delegados elegidos por las comunidades para el CPP y el Foro de

Delegados. El éxito del PP se ha reconocido extensamente, no sólo en la ciudad de Porto Alegre y en Brasil, sino internacionalmente. Muchas ciudades en Brasil, en toda Latinoamérica y también en Europa han adoptado paulatinamente el sistema del PP en distintas formas.

En mi opinión, el futuro del PP depende, en gran medida, de cómo sus principios y prácticas de participación democrática se refuercen y extiendan a áreas o cuestiones que todavía no se han incluido en el PP. También depende de cómo se mejore y se consolide su autonomía, de manera que se haga irreversible la ruptura con la vieja política clientelista.

Una valoración del PP muestra que éstas son condiciones muy exigentes y que pueden presentar algunos dilemas. Por ejemplo, la consolidación del PP tiene sentido políticamente sólo si rompe con el viejo sistema clientelista y patrimonialista. Pero, ¿es esa consolidación posible sin alguna forma de continuidad con el viejo sistema? Como realidad política emergente, el PP tiende a tener un efecto desestabilizador, no sólo en términos políticos, sino también en términos culturales e ideológicos. Sin embargo, una idea desestabilizadora que tiene éxito y se convierte en una práctica sostenible, se encuentra siempre en peligro de perder su potencial desestabilizador a medida que su éxito aumenta. La rutina de la movilización lleva a la rutina en la movilización. La participación sigue siendo alta, pero los ciudadanos comunes están siendo gradualmente reemplazados por ciudadanos especializados en la participación. El dilema se presenta aquí por el hecho de que, aunque la radicalización del experimento es la única arma contra la rutina, existe también un límite indeterminado, más allá del cual la radicalización compromete irreversiblemente el éxito del experimento. No hay manera de escapar a este dilema. Y aun así, la tensión que crea puede ser en sí sostenible (contribuyendo así al éxito continuo, aunque sea problemático, del experimento), siempre y cuando los participantes realicen una subversión reflexiva ellos mismos, es decir, vivan una radicalización constante de la conciencia política acerca de los límites de la radicalización en la práctica política.

El PP es hoy parte de la globalización contrahegemónica, no sólo porque se esté replicando en otras ciudades de todo el mundo, sino también porque su aspiración emancipatoria de obtener la justicia social a través de una estrategia política que se basa en concepciones innovadoras de la democracia y de la legalidad, por un lado, y en nuevas relaciones entre los partidos políticos y los movimientos sociales, por otro, ha convertido al PP en una de las directrices más creíbles capaces de movilizar a incontables movimientos sociales y ONG progresistas de todo el mundo en sus luchas contra la exclusión, la desposesión y la discriminación producida o intensificada por la globalización neoliberal. Para la política de lo local, el PP es hoy una parte fundamental de la nueva democracia redistributiva. Su lógica política es la creación de esferas públicas, no estatales, en las cuales el Estado es el principal órgano de articulación y coordinación. La creación de estas esferas públicas es, en las condiciones actuales, la única alternativa democrática a la proliferación de las esferas privadas fascistas sancionadas por el Estado (véase Santos 2002). El PP representa el ejemplo supremo en lo relativo a las nuevas constelaciones de las luchas democráticas que permiten deliberaciones más democráticas y más profundas sobre aspectos más importantes y más diferenciados de la vida social. El PP abre el camino a formas de democracia de alta intensidad que surgen de diferentes maneras en diferentes partes

del mundo como una respuesta creativa y progresista a las transformaciones que está sufriendo el Estado en las últimas dos o tres décadas. Esta legalidad y política cosmopolitas subalternas no consisten sólo en tomarse el Estado seriamente, sino también en convertirlo en lo que yo he llamado el movimiento social más novedoso (Santos 2002: capítulo nueve).

Como ilustra el PP, el Estado como movimiento social más novedoso lleva consigo una transformación importante del derecho estatal como lo conocemos. El derecho cosmopolita es aquí el componente jurídico de las luchas por la participación y la experimentación democráticas dentro de las políticas y las legislaciones estatales. Implica tanto un derecho oficial del Estado como un derecho no estatal (o casi no estatal), no oficial, desplegado a través de formas complementarias o contradictorias de pluralismo jurídico e interlegalidad jurídica.

## Referencias bibliográficas

- ABERS, Rebecca (1998), «From Clientelism to Cooperation: Local Government, Participatory Policy, and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil». *Politics & Society* 26: 511-537.
- (2000), *Inventing Local Democracy: Grassroots Politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner.
- AVRITZER, Leonardo (2002), «Modelos de deliberação democrática: Uma análise do orçamento participativo no Brasil». En *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Río de Janeiro: Record.
- BAIERLE, Sérgio (1998), «Experiência do orçamento participativo: um oásis no deserto neoliberal?» ([www.portoweb.com.br](http://www.portoweb.com.br)).
- (2001), «OP ao Termidor?» Ensayo presentado em el seminario *O orçamento participativo visto pelos seus investigadores*, Porto Alegre, 31 de mayo a 2 de junio.
- BECKER, A.J. (ed.) (2000), *A cidade reinventa a democracia: as contribuições do seminário internacional sobre democracia participativa*. Porto Alegre: Prefeitura de Porto Alegre.
- CARVALHO, Maria do Carmo y Débora FELGUEIRAS (2000), *Orçamento participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André*. São Paulo: Pêlis.
- , ALBUQUERQUE, Ana Cláudia C. TEIXEIRA, Luciana ANTONINI e Inês MAGALHÃES (2002), *Orçamento Participativo nos Municípios Paulistas: Gestão 1997-2000*. São Paulo: Polis.
- ECHAVARRÍA, Corina (1999), *Democratización del espacio público municipal mediante la implementación de instituciones de gestión participativa: estudio comparado de los casos de la municipalidad de la ciudad de Córdoba (Argentina) y la Prefectura de Porto Alegre (Brasil)*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Kerala.
- GENRO, Tarso y Ubiratán SOUZA (1997), *O orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- LARANGEIRA, Sonia (1996), «Gestão pública e participação: a experiência do orçamento participativo em Porto Alegre (1989-1995)». Ensayo presentado en el 48.º *Encontro Anual da Sociedade Brasileira para o progresso da Ciência*, São Paulo, julio.
- MOURA, Maria Suzana (1997), *Cidades empreendedoras, cidades democráticas e redes públicas: tendências á renovação na questão local*. Salvador. Tesis doctoral, Universidade Federal da Bahia.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1998), «Participatory Budgeting in Porto Alegre: Toward a Redistributive Democracy». *Politics & Society* 26: 461-510.
- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- (ed.) (Próxima aparición), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon*. Londres: Verso.
- VILLAS-BOÁS, Renata (ed.) (1999), *Balanço das experiências de orçamento participativo nos governos locais*. São Paulo: Instituto Pêlis.



## Capítulo XIV

# La vida, el mundo de la vida y las oportunidades para la vida: vulnerabilidad y supervivencia en el derecho constitucional indio

Shiv Visvanathan y Chandrika Parmar

### 14.1. Introducción

Este capítulo presenta una serie de observaciones acerca de un experimento intelectual. Se escribe por autores que no son autoridades en derecho, pero que reconocen el derecho como un tipo de entorno, como una segunda piel para muchos de nosotros. Como lo expresó un colega nuestro: «Cuando a alguien no le gusta el derecho, lo llama burocracia, pero cuando se lo admira y valora por ser creativo o exótico, entonces se convierte en Teoría del Derecho».

La Constitución de la India se encuentra en la segunda categoría. Largometrajes populares como *Dev*, *Garv* y *Khakee* le atribuyen un estatus casi canónico. Sin embargo, durante los últimos años, la *Nacional Democratic Alliance* (NDA, Alianza Nacional Democrática), el partido de coalición que estuvo en el poder hasta mayo del 2004, ha sido un defensor vehemente de la necesidad de reformar la Constitución. Existía una cierta sensación de que la Constitución, a pesar de su multitud de enmiendas, era anacrónica, pero el debate sobre su reforma se dio en términos provincianos y no significó gran cosa.

A los autores del presente artículo se les solicitó escribir una monografía sobre los principios directores de la política estatal (PDPE). India es uno de los tres países, junto con Irlanda y Rusia, cuyas constituciones tienen un capítulo sobre PDPE. La Parte IV de la Constitución de la India (artículos 36 a 51) contiene los PDPE. Como derechos, no son exigibles legalmente, y, no obstante, constituyen parte del marco dentro del cual se articula el resto de los derechos. Los PDPE incorporan una perspectiva de democracia económica dentro la idea de los derechos fundamentales. Entre esos principios se encuentran las obligaciones del Estado de proporcionar educación gratuita y obligatoria a los niños; la prohibición del consumo de bebidas alcohólicas; la prohibición del sacrificio de vacas, carneros y otro animales de ganadería productores de leche, y la protección del medioambiente (véase Basu 2001). Como texto jurídico, el capítulo sobre los PDPE se ve como un ente anómalo y ambiguo. Los PDPE no son exigibles judicialmente y, a pesar de ello, se supone que son cruciales para las interpretaciones del derecho por los jueces. Carecen de la universalidad y la aplicabilidad de la sección sobre derechos fundamentales de la Constitución. De hecho, muchos de los aboga-

dos que entrevistamos consideraban el capítulo como «no derecho». Como uno de los profesionales más reputados declaró con gravedad: «Cualquier cosa que no pueda exigirse ante un tribunal no debería estar en la Constitución». Y sin embargo, los PDPE continúan fascinando como marco para leyes futuras, como una lista de deseos, un instrumento heurístico, una utopía.

El Comité de Reforma constitucional solicitó un informe preciso sobre el progreso de varias de las cuestiones recogidas en el capítulo de los PDPE. Nosotros decidimos abordar un problema diferente. Decidimos preguntarnos cuán futuristas eran los PDPE, y resolvimos la pregunta llamando a un encuentro entre la Constitución y la filosofía social de los movimientos de base popular y las ONG. La pregunta que nos planteamos fue: si el Comité de Reforma, con su galaxia de abogados profesional, convocara un seminario al que acudieran los grupos de base popular que luchan por la tierra, las carreteras, la casta, el suelo fértil y la salud, ¿cómo se releerían los PDPE?

Este capítulo se divide en secciones. Tras esta primera sección, la segunda sección trata sobre la problemática de los PDPE y examina cómo deberían interpretarse. La tercera sección estudia la cuestión de la responsabilidad estatal hacia el medioambiente, centrándose en la relación entre la idea de los bienes comunes y la idea jurídica del dominio eminente. La cuarta sección examina la *Land Acquisition Action* (ley de adquisición de tierras) y sus consecuencias para el desplazamiento a gran escala de personas en la India. La quinta sección explora un enfoque posible de la tecnología y de su obsolescencia, y estudia como ejemplo la lucha pesquera en Kerala. La sexta sección examina la relación entre comunidad y medios de vida, y estudia el papel de la comunidad local en el sistema de *panchayat*. La séptima sección explora las cuestiones relativas a la diversidad social y la herencia común. La sección octava y última sitúa los PDPE dentro del debate sobre la democracia, y se señala que una nueva visión de los PDPE podría ser útil para crear marcos e instrumentos heurísticos para la globalización contrahegemónica.

#### **14.2. Los derechos individuales frente a los principios directrices de la política estatal: entre lo judicialmente exigible y lo no exigible**

El preámbulo de la Constitución y los PDPE son dos de las partes más dialógicas de la Constitución. El Preámbulo es virtualmente una invitación a la Constitución, que les pide a los ciudadanos que caminen por dentro y alrededor del edificio constitucional. Los PDPE son un ente ambiguo. Si los derechos son justiciables, los PDPE no lo son. Son directrices cuyo destinatario es el Estado y deben verse como instrumentos para la gobernanza. Lo que fascinó más acerca de estas directrices es que eran percepciones de una posible utopía, que tomaban prestado fragmentos de utopías competidoras entre sí. Aparecen como un rompecabezas construido con piezas de otros rompecabezas. Por ello, se pueden ver en ellos estructuras o fragmentos de Gandhi, del hinduismo, del nacionalismo, del comunismo y del socialismo. Se puede entender perfectamente el desasosiego formalista que sienten los abogados cuando tienen que tratar con esta clase de anomalías.

Dos cosas intrigan acerca de los PDPE: el problema del lenguaje y el concepto de tiempo. Explícitamente, se suele reconocer únicamente una línea temporal. Se esperaba que dentro de los primeros diez años de independencia el Estado proporcionase educación gratuita y obligatoria a todos los niños hasta la edad de los 14 años. No se cumplió, pero de ello surge una importante pregunta: ¿debería uno adherir *líneas temporales* a los PDPE? ¿Las cuestiones sobre salud, nutrición y educación deberían tener etiquetas de caducidad? ¿Deberíamos decir que después de diez, o veinte años, los principios directores, en lugar de ser buenos deseos, deberían convertirse en derechos judicialmente exigibles? ¿Los tratados como derechos potenciales? ¿Podemos aceptar obligatoriamente la observación de la Asamblea Constitucional (1949) de que eran un cheque en blanco que tenía que cobrarse en un banco menesteroso? La cuestión acerca de la línea de tiempo podría ser el único indicativo de la sinceridad en relación con este tema.

La idea de derechos necesita de una segunda noción de tiempo. Un ciudadano existe casi como entidad atemporal. Los PDPE podrían darle un sentido de ciclo vital. Verían al ciudadano no sólo como un ser marginal, sino también como un ser viejo y desechable. La vejez y la niñez se convertirían entonces en causas para la acción. Los PDPE necesitan también vincularse al ciclo de vida de las cadenas de innovación tecnológica. Posiblemente, no pueden existir derechos humanos contra la obsolescencia, pero con seguridad la obsolescencia es un criterio de los PDPE. La obsolescencia del trabajador y del artesano necesita algún tipo de reconocimiento dentro de un manifiesto de la ética del cuidado. ¿Es inevitable la obsolescencia de las tribus, los artesanos y los granjeros frente a la tecnología o es un proceso que podemos combatir con nuestra idea de justicia? La pregunta que nos hacemos es: ¿aceptamos el progreso y la innovación de la empresa y creamos leyes que las garanticen, o creamos también un modelo de la ética del cuidado para las personas vencidas? ¿O las dejamos simplemente desaparecer de nuestro censo, las sacamos de las listas de aquellos que están incluidos en la ciudad productora?

¿Cómo nos aproximamos a los PDPE? Se puede hacer *sistemáticamente* o *sistémicamente*. Si se hace sistemáticamente, se consideraría cada elemento de una lista de deseos y se valoraría su estado actual. Sería algo así como los indicadores de desarrollo humano producidos por el Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD). Si son sistémicos, los PDPE no se verían como indicadores discretos, sino como ideas relacionales. Los PDPE, desde esta perspectiva, son un conjunto de conexiones. En el primer nivel, parecen ser un conjunto aleatorio de puntos o un lugar de diálogo. ¿Qué otra Constitución relaciona el sacrificio de vacas, el alcoholismo, el medio ambiente y el empleo dentro de un único marco? Pero también podemos leer esos puntos, en un segundo nivel, como los de un *kollan* o *rangoli*. Son puntos alrededor de los cuales dibujamos una imagen de gobernanza. Lo que parece un caos es, en realidad, la idea de un orden social futuro. De hecho, los PDPE son visiones de un orden social futuro.

Hay distintas maneras de considerar los PDPE. La primera es a través del eje de la exigibilidad ante los tribunales, tan frecuentemente repetido. El juez Chinnappa Reddy nos muestra una segunda distinción posible. En su sentencia en el caso *Akhil Baratilla Soshit Karamchari Sangh v. Union of India* (1981), Reddy

afirma que los derechos fundamentales son básicamente políticos y se refieren a la libertad y a la protección contra la excesiva intervención estatal. Los PDPE garantizan no sólo la libertad *política*, sino también la libertad *económica y social* mediante la intervención de la acción estatal. La distinción entre lo político y lo socioeconómico es clara. Los PDPE son los deberes futuros del Estado, pero actualmente no son vinculantes. Si vemos los principios directores de manera dual, la imagen que tenemos de ellos es pobre. Los PDPE deberían tratarse como bucles cibernéticos. Proporcionan *a)* un marco de orientación y de retroalimentación para el Estado, y *b)* un entorno más amplio para los derechos con el fin de evitar que se vuelvan estériles. Los PDPE ofrecen una variedad de contextos a los textos formales de los derechos. Se contempla así un escenario lleno de conexiones. Por lo tanto, en lugar de decir que existe un derecho a la vida en abstracto, vinculamos *vida a medios de vida, estilos de vida, oportunidades de vida y mundo de la vida*. Si el derecho a la vida tiene un significado formal en el diccionario, los PDPE facilitan los contextos dentro de los cuales el derecho adquiere nuevos significados y conexiones e incluso una nueva dinámica. De hecho, los PDPE equivalen a procesos de desplazamiento lingüístico que proporcionan nuevas formas de significado político y social y, con ello, mejoran la productividad de los derechos fundamentales.

Los derechos, en lugar de ser un mero lenguaje formal, se convierten en un lenguaje ordinario ampliamente extendido. Los derechos, en lugar de ser formalmente correctos, adquieren un sentido de dialéctica, de esperanto, de traducibilidad, de *lingua franca*. Adquieren la riqueza del lenguaje, no sólo la exactitud de la gramática. En la Asamblea Constituyente había una cierta percepción de todo esto. Consideremos simplemente el hecho de que los PDPE usan términos como *vocación, tarea, trabajo y medio de vida* para hablar de la idea de empleo. ¿Fue descuido o una sensación de que dentro la sociedad cada una de esas palabras remitía a un significado distinto de empleo?

Los PDPE no son simplemente los flujos cambiantes del contexto. Los contextos originales de los PDPE proceden de la variedad de ideologías que están detrás de ellos. Muchas de estas ideologías están muertas o nos son indiferentes. El socialismo como imaginación ha perdido su elocuencia. ¿Cómo se mantiene la búsqueda por la justicia dentro de este contexto? Hay dos marcos que se inspiran en una idea de justicia en sentido amplio. Tenemos la idea de derechos exigibles, que se encuentra incorporada en muchos de los discursos desarrollistas, entre los que estarían los informes del PNUD (véase Sen 1999). Tenemos luego la voz colectiva de los grupos de base popular, que persigue no sólo la titularidad de derechos, sino que se entienden los bienes públicos como un banco de recursos naturales de propiedad común, como son los pastos públicos, pero también como un banco genético de capacidades, ideas y conocimientos. Los derechos exigibles legalmente tienen como epicentro al individuo de la Teoría Liberal, mientras que la idea de los recursos naturales de propiedad común celebra los intentos de la sociedad civil por aumentar el número de opciones dentro de una determinada sociedad. Se puede explorar esta idea examinando los PDPE en su relación con el medio ambiente.

### 14.3. La equidad, la ecología y las oportunidades de vida: los derechos fundamentales y los bienes públicos

La Constitución de la India fue la primera Constitución que reconoció formalmente una responsabilidad específica hacia el medio ambiente. Sin embargo, este reconocimiento se produjo de manera gradual. Al principio, como señalan Diwan y Rosencraft (2001), hubo poco que permitiera diferenciar el derecho medioambiental de otras ramas del derecho. La secuencia era la ordinaria de aprobación de una ley y creación de un órgano administrativo con poder de policía. No se establecieron nuevos principios y el acervo de precedentes judiciales fue irrelevante.

La Asamblea Constituyente no consideró sistemáticamente si la cuestión del medioambiente debía ser competencia del Parlamento o de los legisladores de cada estado de la India. De hecho, el medioambiente como problema se disolvió en la lucha más general entre el Gobierno central y varios estados por establecer quién debería gozar de esos poderes. En julio de 1949, durante una reunión de un comité para la elaboración de una propuesta de ley en la que se discutía la división de las competencias legislativas, el Ministerio de Agricultura propuso que las competencias sobre los bosques y las zonas pesqueras se transfirieran de las listas de los estados a la lista concurrente (la lista conjunta de responsabilidades entre estados y el Gobierno central), pero los representantes de los estados se opusieron a ello enérgicamente. Sólo en el año 1976 se incorporó formalmente la protección medioambiental a la Constitución a través de la enmienda 42. El artículo 48 (A) se añadió a los PDPE y estableció que «el Estado se compromete a proteger y mejorar el medio ambiente y a salvaguardar los bosques y la vida salvaje del país». Aún más interesante es que el artículo 51 A (g) incluía entre los deberes fundamentales del ciudadano «la responsabilidad de proteger y mejorar el medio ambiente, del que formarían parte los bosques, los lagos, los ríos y la vida salvaje, y tener compasión por las criaturas vivientes». Se puede observar que en la Constitución la protección de la flora no aparece diferenciada de la de los bosques.

Si las declaraciones formales fueran señales, la India estaría entre las naciones más progresistas del mundo en cuestiones de medio ambiente. Sin embargo, la Constitución de la India sufre no sólo de la separación formal entre el derecho y su aplicación, sino de una esquizofrenia mucho más profunda, en la cual la estructura y la filosofía del derecho vician la naturaleza de los mismos derechos. Ello es ostensible en la naturaleza de la *Forest Act* (Ley de Bosques de aquí en adelante).

Se debería comenzar por preguntarse cuál es la filosofía de la Ley de Bosques y cómo se relaciona con los problemas del medio ambiente en la India. También es pertinente preguntarse qué es lo que hace que en última instancia la Ley de Bosques se convierta en el epicentro de la crisis medioambiental en la India, al amenazar la vida, los medios de vida y las oportunidades de vida.

La cuestión del medio ambiente en la India afecta a la supervivencia. La India no es un país rico, con una preferencia por el medio ambiente limpio. El medio ambiente en la India es parte de la economía. Los movimientos por los bosques de la India no luchan por su protección porque amen la «naturaleza», sino porque también son medios de supervivencia. Las luchas medioambientales en la India

son luchas por la economía tanto como lo son por la justicia. Se deben recordar dos cosas. Como señaló Tom Kocherry (s/f: 6): «Dos tercios de la India dependen de la naturaleza para su supervivencia». El bosque no es un mundo salvaje, sino el hogar de personas que han establecido una relación con él. Tenemos también que recordar que el reto medioambiental en la India no es crear marcos totalmente nuevos para el derecho, sino deshacer el impacto del derecho colonial y sus limitaciones actuales.

La Ley de Bosques de la India es una combinación de derecho oriental y anglosajón. Para entender esto, se deben comprender las ideas de propiedad, posesión, uso y control de la propiedad endémicas dentro del modelo colonial de derecho. Originalmente, el bosque era un bien común. Los habitantes de los bosques en la India no reconocían que el bosque fuera propiedad de nadie. Esa idea no existía dentro de su visión del mundo. Los habitantes del bosque meramente lo poseían. Eran los gobernantes los que reclamaban la propiedad de los bosques. Pero en el sistema tradicional, no exigían impuestos ni interferían por lo general en la vida de los habitantes del bosque.

Los británicos destruyeron esta reciprocidad al apropiarse de la idea oriental de que el rey era el dueño de la tierra, usándola para subvertir la idea de la propiedad común de los bienes comunes. El soberano tenía ahora derechos absolutos sobre los bienes comunes. El derecho colonial obtuvo el control del territorio boscoso gracias a dos conceptos: la idea de «dominio eminente» y la idea de «fin público». Si los conceptos pudieran matar, estos dos serían definitivamente ecocidas.

El principio de dominio eminente garantiza al soberano colonial el control total o la soberanía sobre los bosques. También concedía al soberano el derecho a apropiarse de las tierras de los ciudadanos individuales del bosque. Según la Ley de Bosques de 1927: «Ninguna persona puede exigir un derecho de propiedad privada en territorios boscosos simplemente porque se encuentre domiciliada allí o porque sus antepasados hayan vivido allí durante siglos. Esas personas tampoco tienen ningún derecho sobre los productos del bosque». Los británicos invocaron el principio de dominio eminente en la *Land Acquisition Act* (ley sobre adquisición de tierras), de 1894, y en la Ley de Bosques. Después de la independencia, el Gobierno de la India replicó el principio del dominio eminente en la *Forest Conservation Act* (ley para la conservación de los bosques), de 1980, y en la *Wildlife Protection Act* (ley para la protección de la vida salvaje), de 1972. Lo que la Ley de Bosques destruyó fue la noción de recursos naturales de propiedad común y el derecho de las tribus a ocupar y usar el bosque, o incluso a que pudieran conceptualizar esas ideas. Su enfoque de la responsabilidad criminal remitía a un modelo de conflicto de la explotación forestal donde existía una batalla perpetua entre tribus, campesinos y el Estado sobre el uso del bosque. El impacto general fue grande. La emigración forzosa de las tribus comenzó a causa de la exigencia colonial de que pagaran impuestos.

La destrucción del bosque como bien común ha sido uno de los aspectos del desarrollo pasados por alto. De hecho, en la era posterior a la independencia se prestó poca atención a los recursos naturales de propiedad común. El Estado aprobó numerosas propuestas para la reforma del derecho de propiedad del suelo, pero esos planes se concibieron con la *propiedad privada* en mente (Singh 1986). El Estado ha intentado aumentar el poder de compra de los pobres a través

de la reforma de agraria y de los ingresos agrícolas, pero no ha tenido en cuenta el declinar de los recursos naturales de propiedad común. La privatización de los recursos naturales de propiedad común destruyó el acceso de las personas a la tierra, a las materias primas, a la producción forestal artesanal, a los medicamentos y a la leña. Lo que es peor, convirtió algo que era gratis en parte de una economía de mercado. La destrucción de los recursos naturales de propiedad común pudiera ser la mayor fuente de pobreza en las zonas rurales. No sólo monetarizó el bosque, sino que creó una injusticia todavía mayor por la manera en la que clasificó el bosque para su uso (véase Jodha 1994).

La producción forestal se clasificó en producción mayor y menor. Según el Departamento de Bosques, sólo la madera para construcción y combustibles, que necesitaban los industrialistas como materia prima y el Estado por su capacidad de generación de ingreso, se consideran productos forestales mayores. El resto de los productos forestales, que son los que usan las tribus y de los cuales dependen, son «productos forestales menores». Fernandes, Menon y Veigas (1998), en su estudio sobre Orissa, muestran que las tribus dependen de la producción forestal menor hasta en un 50 % para sus necesidades de comida, forraje para el ganado y otras necesidades. Añaden que en un país en el cual los servicios de salud basados en la medicina alopática «moderna» no son accesibles para los habitantes rurales, la salud en las tribus tiene que depender de los bálsamos, las hierbas, las raíces y los frutos medicinales salvajes del bosque.

Chatrapati Singh (1986), uno de los exponentes más brillantes sobre el tema de los recursos naturales de propiedad común, defendía que el socialismo de la Constitución estaba mal concebido, especialmente por la manera en que privatizaba los recursos naturales de propiedad común. Señalaba que es normal pensar que mediante el socialismo se le quitaba el poder a los *maharajahs* (reyes) y a los *zamindars* (terratenientes). Pero esa visión simplista pasaba por alto el hecho de que esas mismas leyes de adquisición y de no reconocimiento de un derecho a recibir una indemnización se aplicaban también a los moradores de los bosques y a las tribus que se encontraban al final de la línea de pobreza. Evidentemente, la jurisprudencia relativa al poder del Estado sobre el dominio eminente en la India tiene que imaginar una solución mucho más compleja al problema de la indemnización, que haga justicia a los pobres (o aquellos que han terminado siendo pobres a causa de las decisiones de otros) y no se preocupe únicamente por la apropiación de la fortuna de los ricos.

Jodha (1994), en su artículo clásico sobre los recursos de propiedad común, añade un conjunto de datos devastador, extraídos de sus estudios sobre seis estados de la India. Jodha concluye que: a) los pobres en las zonas rurales obtienen la gran parte de sus suministros de energía y pasto de los recursos naturales de propiedad común (RNPC; la renta proveniente de los RNPC supondría, en una estimación conservadora, entre el 14 y el 23 % del ingreso por unidad familiar); y b) para el pobre rural, los días de empleos generados por las actividades que explotan los RNPC eran más numerosos que los días de empleo dedicados a su propia granja o a trabajos públicos hospiciados por los programas antipobreza (Jodha 1994: 170-172). Deben también considerarse los beneficios para la ciudadanía en su conjunto y no solamente para las unidades familiares por separado. En aquellos pueblos en los que los RNPC se gestionaban bien había, según la

investigación de Jodha, mejor nutrición, inexistencia de problemas de agua y una menor dependencia de las subvenciones y las ayudas del Gobierno.

Los estudios generales sobre la Ley de Bosques revelan que, en general, sólo se creó un socialismo irónico que empobreció todavía más a los pobres. El Estado, en lugar de ser un agente para el bienestar, se convirtió en un agente ecológicamente destructivo. La gestión ecológica violaba la justicia. Nos enfrentamos entonces con dos preguntas sorprendentes: ¿deberían los PDPE afirmar la validez de los recursos naturales de propiedad común? ¿Debería transformarse completamente la Ley de Bosques, de manera que se alinee con los rudimentos de justicia garantizados por la Constitución? En conexión con esta pregunta, ¿qué otras formas existen de disminuir la distancia entre las salvaguardas legislativas y la ausencia de normas ecológicas? Por último, no sólo hay una esquizofrenia del derecho, sino también un fracaso en la innovación jurídica. Singh observa que en otros lugares la legislación creada por el *common law*\* ha invocado nuevos principios jurídicos. Señala que hoy en día se han establecido derechos de ocupación del suelo de propiedad común en beneficio de las tribus en Canadá, Nueva Zelanda, Australia y Nigeria (1986: 24). Es tal el vacío jurídico que la Comisión de Reforma constitucional y los grupos de base popular deben considerar el asunto más allá de la división entre izquierda y derecha, especialmente en lo relativo a las cuestiones relativas al *common law*.

#### 14.4. Las leyes reaccionarias: la ley de adquisición de tierras

Si la destrucción de los recursos naturales de propiedad común es uno de los grandes desafíos hoy en día para poder desarrollar la idea de derechos, la *Land Acquisition Act* (ley para la adquisición de tierras o LAT, de aquí en adelante) de 1894, que le permite al Estado adquirir cualquier terreno disponible para un «fin nacional» sin necesidad de garantizar el reasentamiento de las poblaciones, y sin tener en cuenta la idea de depredación en nombre del desarrollo que va aparejada con esa idea, abre también otra crisis que trae consigo oportunidades para la oposición. En ambas amenazas al concepto de derechos, la cuestión de la pobreza se abre paso como la pregunta insultante. En la destrucción de los recursos naturales, el problema es una cuestión sobre la propiedad común. En la adquisición de tierras, es una cuestión sobre propiedad privada que se expropia en bien del desarrollo. Y sin embargo, para la mayoría de las personas marginadas en la India, la LAT

---

\* El concepto de *common law* aquí tiene un sentido técnico y limitado. No se refiere a los sistemas cuya base es el derecho anglosajón en general (es decir, el sistema de derecho inglés, estadounidense, etc.), sino al derecho que originalmente se creó mediante la actividad de los tribunales, sin intervención del legislador estatal, en los países de tradición anglosajona. El derecho de contratos, el derecho de la responsabilidad civil y derecho de propiedad fueron áreas de regulación que estuvieron durante siglos exclusivamente en manos de los jueces. Otras áreas del derecho, como el derecho administrativo, el derecho bursátil, el derecho de sociedades o el derecho tributario, fueron de creación puramente legislativa. Hoy en día, la intervención del legislador se extiende también a las áreas que tradicionalmente eran del *common law*, aunque muchos de los principios y, sobre todo, la forma de pensar el derecho en los países de *common law*, siguen estando muy influenciadas por el derecho de creación judicial. [N. del T.]



constituye una tragedia tan grande como la desposesión de los recursos naturales de propiedad común, como puede observarse especialmente en la lucha de las tribus y de los campesinos contra los grandes proyectos para el desarrollo.

Los grandes proyectos para el desarrollo exigen grandes extensiones de tierra, que se adquieren a través de la LAT. La LAT permite al Estado afirmar sus derechos sobre un pedazo de tierra, siempre y cuando lo requiera para el bien común. Para las luchas de base popular, las palabras «bien público» y «fin nacional» han sido amenazas devastadoras para sus medios de vida. Comencemos con una letanía de hechos. Según el *Indian Disaster Report* (boletín informativo indio sobre desastres naturales) (Parasuraman y Unnikrishnan 2000), los proyectos para el desarrollo, como presas, carreteras y canales han desplazado 500.000 personas cada año como consecuencia directa de la adquisición de tierras. El informe añade que los proyectos hidroeléctricos y de riego son la mayor fuente de desplazamiento, seguidos por las minas, las centrales de generación eléctrica, los complejos industriales y las instalaciones militares, y finalmente los santuarios, los parques y las intervenciones técnicas.

De cada acto de adquisición de tierras ha nacido una lucha popular emblemática, como Koel-Karo, Balliapal, Rajaji National Park, Rawat Bhata y la lucha por las pesquerías en Kerala. La demografía del desplazamiento es también reveladora. El informe vigésimo noveno del *Commissioner for Scheduled Castes and Tribes* (funcionario encargado de las castas y tribus reconocidas) observa que, aunque las personas pertenecientes a tribus suponen apenas el 7,5 % de la población, hasta 1990 alrededor del 40 % de los desplazados procedía de estas comunidades (véase Fernandes 1995: 50). El *Working Group on Development and Welfare of Scheduled Tribes* (grupo de trabajo sobre desarrollo y bienestar de las tribus reconocidas), un grupo oficialmente reconocido, concluía que fueron desplazadas 1,6 millones de personas a partir de un estudio general de 110 proyectos para el desarrollo. El informe también enfocaba su atención en los «desplazamientos múltiples». Muchas comunidades, que padecieron el reasentamiento, fueron desplazadas una segunda vez, sin ninguna consideración acerca del trauma que eso conlleva. Los ejemplos de Singrauli, del puerto de New Mangalore, de los ferrocarriles de Konkan y de la presa de Kalnai nos vienen inmediatamente en mente. La pregunta que uno se ve obligado a hacerse es: ¿existen modelos indios de desarrollo genuinamente constitucionales? En segundo lugar, ¿la LAT viola los PDPE y la promesa que contienen con respecto a los medios de vida? En tercer lugar, ¿deberíamos definir de una manera más estricta el significado de «fin público» o «fin nacional»? ¿Los PDPE exigen constitucionalmente evaluaciones del impacto social de los proyectos a gran escala? ¿Deberíamos considerar estas auditorías sociales simplemente como herramientas técnicas o más bien como instrumentos de justicia que garantizarían alguna protección para los sectores más vulnerables de nuestra sociedad? Los movimientos contra el desplazamiento constituyen una de las luchas fundamentales contra la injusticia. ¿Cómo responden los PDPE frente a esta cuestión?

La LAT fue una invención colonial creada para adquirir la posesión de tierras para carreteras, canales, salinas, ferrocarriles y proyectos públicos. La adquisición se legitimaba recurriendo al principio del dominio eminente y se justificaba sobre las bases del «fin público nacional». Lo que asombra a un ciudadano ordina-

rio que navegue por el laberinto de leyes es la completa falta de definición de lo que significa un fin público. No hay legislación que lo defina. Cualquier noción que pueda tenerse de cuál es su significado proviene de las decisiones judiciales. Las sentencias en *Petit v. Secretary of State for India, Kameshar Singh, etc.*, revelan que no hay ningún intento por definir el concepto. De hecho, los tribunales han rechazado realizar esa tarea, reclamando una elasticidad como la que se describe en *Alicia en el país de las maravillas*. El Comité Mulla (1979) intentó elaborar una lista con los usos de la palabra «público», llegando a la conclusión de que la lista de sinónimos definía los límites del universo (Singh 1986: 17). Extrañamente, el tribunal y los comités parecen estar fascinados por el concepto de «fin», pero parecen tener recelos a la hora de definir «público». El cinismo realista de Singh (1986) lo atribuye al hecho de que se entiende tácitamente que la palabra «público» se refiere a los ricos. Son ellos los que se benefician de estas legislaciones y son ellos quienes pueden permitirse acudir ante los tribunales. La exigencia de una definición de «fin público» ha sido una de las demandas constantes de los grupos populares. Lo que se necesita determinar es quién es el «público». ¿Las víctimas del desarrollo son parte del público? (véase Ramanathan 1995: 45-49).

Es en este contexto que los grupos de base popular han comentado sistemáticamente las sucesivas modificaciones a la LAT. Una de las exigencias que resuenan a través de estos grupos es que el desarrollo tiene que respetar los PDPE y que éstos incluyen el derecho al restablecimiento de los medios de subsistencia.

La primera cosa que reconocen los grupos de base popular es que la LAT, después de todas sus enmiendas, sigue sin definir qué es fin público. Reconocen que el desarrollo y el reasentamiento son nociones relativamente extrañas para el derecho. Mientras que el derecho le ha concedido el poder al Estado de adquirir el control sobre las tierras, los bosques y otros recursos naturales, el paraguas del «fin público» le ha proporcionado una protección frente a las demandas judiciales. El reto de los grupos populares es simple. El vocabulario conformado por los términos desarrollo, fin público e interés nacional implica necesariamente el desplazamiento de los pueblos.

Estos grupos (véase Ramanathan 1995) han propuesto una modificación en tres sentidos de la LAT. Exigen: a) la definición del concepto de fin público; b) el derecho a obtener una información que tenga en cuenta el hecho de que la sociedad a la que se dirige es generalmente analfabeta y todavía más analfabeta acerca del derecho; y c) una interpretación más amplia de las ideas de compensación de las pérdidas y de restablecimiento de los medios de subsistencia, que comprenda en su sentido más amplio los conceptos de medios de vida y de comunidad.

Lo que hacen las reflexiones de los grupos populares sobre los proyectos de desarrollo es comentar las ideas de justicia y socialismo contenidas en la Constitución. Se tiene la tentación, de hecho, de redefinir socialismo no en el sentido «industrial», sino en beneficio de las tribus, los campesinos y otros marginados. Aquí socialismo no se define por oposición de lo público a lo privado, sino que se basa en el redescubrimiento de los recursos naturales de propiedad común y en el redescubrimiento de la comunidad y de la idea de justicia más allá de la compensación de las pérdidas.

El *National Working Group on Displacement* (grupo de trabajo sobre el desplazamiento), del que eran parte varios activistas sociales, como Achyut Yagnik, Pradip

Prabhu, Girish Patel, Medha Patear y Bittu Sanghal, capturó esa lógica y su espíritu en sus sugerencias. Los redactores finales del informe se limitan a subrayar sus argumentos: «El grupo propone que todos los proyectos deban planearse y ejecutarse dentro del marco de las limitaciones constitucionales, y con el propósito de profundizar los fines y valores constitucionales» (Ramanathan 1995: 48).

Los activistas que se oponen a la LAT observan a continuación que «en tanto las personas y las comunidades sufran el desplazamiento forzoso a causa de un proyecto para el desarrollo, verán violado su derecho a residir y establecerse en cualquier parte de la India según el artículo 19 (1c) de la Constitución, sujeto a las restricciones razonables en interés del público en general. Los intereses especiales de las tribus también se ven comprometidos. Al desplazar y desarraigar a la comunidad y privarla de sus medios de vida y de su base de recursos, los proyectos le niegan su derecho a la vida». El grupo también exige que los principios de justicia incorporados en varios de los PDPE inspiren estos proyectos.

En términos constitucionales, tenemos que preguntarnos si la idea de sostenibilidad podría consagrarse en la Constitución como parte de los PDPE. La sostenibilidad incorpora dentro de sí las ideas de justicia, renovabilidad y equidad, conectándolas. Tal vez la sostenibilidad no sea un derecho judicialmente exigible pero, como parte integrante de los PDPE, ¿podría ser un elemento dinamizador de la Constitución?

Se podría estar de acuerdo con el grupo de trabajo en que «el concepto de interés público presenta importantes interrogantes constitucionales, especialmente a la luz del Estado socialista proclamado en el Preámbulo y de la distribución equitativa de los recursos nacionales como se enuncia en el artículo 39 (b) y (c) de la Constitución» (1986: 45). El grupo añade que el Tribunal Supremo y el Tribunal Superior tienen una visión preclara de las disposiciones constitucionales en relación con los proyectos del desarrollo. Pero todavía quedan por resolver algunos problemas filosóficos y económicos, entre ellos:

a) realizar una redefinición del concepto de fin público y un debate público sobre él;

b) elaborar una lista completa de las personas afectadas en cada proyecto. La propiedad y la titularidad del suelo no deberían ser los únicos criterios. Quien quiera que dependa de la tierra como medio de vida debería incluirse directa o indirectamente, como es el caso de los trabajadores sin tierra, los cultivadores tradicionales sin autorización pública, las personas que ocupan tierras en precario, los que utilizan las tierras comunes como pastizales, los pueblos que se dedican a la pesca, los nómadas y los recolectores de los productos del bosque (véase Ramanathan 1994: 45-50);

c) repensar la idea de indemnización de las pérdidas como índice del nivel de justicia. Se declara que «la indemnización pecuniaria es el único modo de compensación conocido por el derecho», pero la indemnización pecuniaria es una oferta reduccionista del derecho y no puede comprender adecuadamente un concepto vivido como es la pérdida de los medios de vida. Lo que se ignora con ello son aquellas cosas intangibles, que no son convertibles en dinero, como el sentido de comunidad y la posibilidad de supervivencia e idoneidad laboral después del trauma del desplazamiento (Ramanathan 1955: 48).

Finalmente, hay una cuestión filosófica que debe plantearse. El derecho indio tiene una comprensión básicamente utilitarista del desarrollo. Acepta la prescindibilidad de las personas marginadas. De hecho, el análisis coste-beneficio se convierte en un disfraz científico para eliminar a los marginados del proceso de desarrollo. Necesitamos considerar las siguientes cuestiones: a) ¿cuáles deberían ser las bases filosóficas o ideológicas de los PDPE al aplicarlos a los proyectos de desarrollo?; b) ¿cómo incorporamos las ideas de sostenibilidad, vulnerabilidad y renovabilidad a la Constitución?; c) ¿pueden los PDPE incorporar ideas de indemnización de las pérdidas que no estén conectadas al dinero?; d) ¿el derecho al restablecimiento de los medios de subsistencia pertenece a los derechos fundamentales o a los PDPE?

#### **14.5. Las transferencias de tecnología: la renovabilidad, la obsolescencia y el mundo de la vida**

Entre la apropiación violenta generada por la Ley de Bosques y la violencia del desplazamiento creada por los proyectos para el desarrollo reside una tercera forma de violencia: la de la obsolescencia creada por las intervenciones técnicas. Lo que se intenta enfatizar es que un *medio de vida es un mecanismo, no sólo de acceso a los recursos naturales, sino también de acceso a la tecnología*. Plantea también la cuestión de la justicia como nicho de tecnologías. Este problema surge a partir de una serie de debates en torno a los cambios en los cultivos, la lucha entre grandes buques de pesca y embarcaciones tradicionales de pesca, y el futuro de las tradiciones artesanales que usan materiales como el bambú. Una vez más, se destaca la relación entre la idea implícita de los recursos naturales de propiedad común que está presente en los PDPE y las exigencias de justicia. Lleva a hacerse la pregunta de cómo se ocupan la Constitución, en general, y los PDPE, en particular, de la cuestión acerca de la transferencia de tecnología.

Desgraciadamente, la tecnología por sí misma recibe poca atención sistemática en los PDPE. El problema de los medios de vida y el derecho al trabajo requiere concentrarse sistemáticamente en la idea de «obsolescencia». La Constitución regula específicamente los recursos naturales y la ayuda a los trabajadores, pero tiene poco que decir acerca de la tecnología y de las intervenciones tecnológicas como problema constitucional. ¿Qué pueden decir los PDPE, que amparan el derecho al trabajo, acerca de la tecnología? ¿Puede funcionar la sostenibilidad si no se tiene sensibilidad social hacia la renovabilidad y la obsolescencia? ¿Cómo tercia la Constitución entre la dinámica de la subsistencia y la dinámica de la innovación industrial? No estamos pensando en ninguna idea romántica de tecnología. Sólo nos estamos preguntando cómo una Constitución afronta las cuestiones acerca del cambio tecnológico dentro del marco de la justicia y las opciones políticas. ¿Debería incorporarse algún tipo de sensibilidad dentro de los PDPE en relación con los problemas sociales y éticos de la transferencia de tecnología? ¿La elección de tecnologías es sólo un problema que afecta al acero, la electrónica y el plástico, o es relevante para otros niveles de subsistencia?

El marco socialista de los PDPE se concentra en la propiedad. Se concentra en la reforma agraria y la nacionalización, pero no en la relación de la tecnología con

la propiedad. La obsolescencia se refiere normalmente a un juego de suma cero en el que hay dos contendientes con tecnología, uno de los cuales produce una innovación que supera la capacidad tecnológica del otro. Si la justicia se ve únicamente guiada y determinada por el mercado, puede que esa concepción sea la adecuada. Pero a menudo la obsolescencia puede ocasionarse artificialmente o puede ser ecológicamente indiferente. Puede que no nos demos cuenta de que diferentes tecnologías necesitan diferentes clases de tecnología. La idea de equidad exige decidir jurídicamente entre diferentes tecnologías. No se necesita colocarlas dentro de una escala lineal, donde un punto está más cerca del pasado y significa la condena de esa tecnología, y otro mira esperanzadoramente hacia el futuro. Se esperaba que el Estado distribuyera las tecnologías en la India. La pregunta que nos debemos preguntar es cuán exitoso ha sido con respecto a ello, y segundo, si los PDPE pueden tratar las cuestiones sobre tecnología dentro del marco de la gobernanza.

En tiempos recientes, tres acontecimientos han planteado la cuestión entre intervención tecnológica, obsolescencia y justicia de una manera urgente: el debate sobre el cambio de cultivos, el gran conflicto entre buques factoría y barcos tradicionales, y el problema social de los artesanos que usan el bambú como materia prima. Consideraremos el problema en torno a la pesca como ejemplo paradigmático de este problema.

Tom Kochery, coordinador general del *World Forum of Fish Harvester and Fish Workers*, observa que la India, con sus 6.000 km de línea costera y sus innumerables ríos, lagos y lagunas, tiene 12 millones de pescadores que han acumulado un vasto fondo del conocimiento acerca de los recursos locales y desarrollado un conjunto de tecnologías que son adecuadas para cada nicho ecológico concreto. Esa inmensa diversidad de técnicas de pesca tiende a maximizar la complejidad ecológica en lugar de la eficiencia tecnoeconómica. La introducción de la modernización de la pesca, que comenzó con el proyecto indonés de 1953, agitó las fuerzas de mercado e industrializó parcialmente la pesca. Y aún más relevante, polarizó la industria entre aquellos que usaban buques factorías y los que usaban botes de pesca tradicionales.

El cambio tecnológico también produjo una situación plagada de conflictos (que creció en los años sesenta y setenta) entre las tripulaciones de los buques factoría y los pescadores de los catamaranes. Puesto que explotaban idénticos bancos de pesca y pescaban especies similares, los buques factoría, con sus capacidades de captura superior, afectaban las capturas de los pescadores tradicionales (véase Kurien y Achari 1994: 219). La cuestión de la productividad necesita relacionarse con la más amplia acerca de la equidad, la ecología y la justicia.

Los grandes buques factoría eran una amenaza para la forma de vida de los pescadores tradicionales, que comenzaron a organizarse para luchar contra ellos. A través de la repetición continua de sentadas, huelgas de hambre y piquetes, la agrupación de los pescadores fue capaz de obtener normas para la pesca marítima que cubrían la mayor parte de la costa india.

En 1993, el Gobierno de Kerala impuso una prohibición de usar buques factoría durante la estación de los monzones con el propósito de proteger ciertas especies durante su época de reproducción. Los buques factoría acudieron a los tribunales denunciando la prohibición y en junio de 1994, la Corte Suprema emitió una decisión judicial que apoyaba la prohibición de la pesca de arrastre de

profundidad. En su decisión, el juez Reddy declaró que el interés público no puede determinarse sólo mirando a la cantidad de pescado que se atrapa cada año. El Gobierno tiene la obligación de proteger el interés económico de los pescadores tradicionales y de asegurarse de que no se les priva de sus escasos medios de vida.

Esta Corte Suprema era ilustrada y preclara. Pero debe observarse que derogó una decisión judicial de un alto tribunal anterior a favor de los propietarios de los buques de arrastre y que también se requirieron dos décadas de protestas para obtener algo parecido a la justicia. El asunto es si necesitamos crear vínculos entre equidad, tecnología y justicia. ¿Cómo garantizamos que las habilidades pesqueras de los pescadores tradicionales no terminen siendo inútiles en un proceso de obsolescencia como el descrito? ¿Permitimos que operen las fuerzas del mercado y confiamos en que la actividad política de la sociedad civil recorte su impacto? ¿O producimos constitucionalmente algo que se parezca a tener sensibilidad hacia esas cuestiones? La obsolescencia es un tema de la gobernanza. Plantea problemas sobre concentración de la riqueza, el desempleo y la pérdida de habilidades profesionales. ¿Deberían los PDPE ocuparse sólo de los monopolios de riqueza o mirar también los problemas sociales de los regímenes tecnológicos? La obsolescencia crea grupos marginados cuyo destino como comunidad se hace problemático, puesto que no pueden mantener sus opciones tradicionales acerca de su la ocupación laboral deseada.

#### **14.6. La comunidad y los medios de vida: la descentralización y el autogobierno**

El vínculo entre *comunidad* y *medios de vida* es una de las afirmaciones favorables a la vida que están implícitas en los PDPE. Un sentido de comunidad exige apoyar la idea de descentralización. Sólo el autogobierno local puede proporcionar el control y uso locales de los recursos. La idea de pueblos con autogobierno ha sido siempre una parte integral de la tradición rural. El sistema de *Panchayat* funcionó bien durante los períodos medievales y *mughal*, pero cayó en desuso durante la administración colonial británica.

Una de las ironías de la Asamblea Constituyente es que el primer borrador de la Constitución de la India no contenía ninguna disposición para los *Panchayats*. Parcialmente, ello podría haber sido impulsado por la crítica del Dr. Ambedkar a la aldea india. Ambedkar, como líder de las castas más bajas, veía la aldea india como un sumidero e irredimible en términos de sus instituciones. Mahatma Gandhi señaló esa omisión y observó que la ausencia de los *Panchayats* podía entenderse como un reflejo de la ausencia de la voz de la gente. La idea de *Panchayats* se insertó así ambivalentemente en el artículo 40 de la Constitución, que establece que «el Estado debe dar los pasos adecuados para organizar *Panchayats* en las aldeas y dotarles de aquellos poderes y autoridad que sean necesarios para permitirles funcionar como unidades de autogobierno».

Los programas de desarrollo en la India operaron sin un sentido pleno de la importancia de los *Panchayats* para la gobernanza. Es verdad que hasta 1960 hubo un cierto sentido de la importancia de los *Panchayats*. Los proyectos de desarrollo comunitario iniciados en 1952 se dieron cuenta de que sin instrumen-

tos efectivos de participación local terminarían en un callejón sin salida. El Comité Balwant Mehta, creado para estudiar los programas del desarrollo de las comunidades, concluyó que el desarrollo no podía tener éxito sin iniciativas locales. El Comité Mehta recomendó el establecimiento de un sistema de «Pachayati Raj», pero dejó que cada estado lo desarrollara de acuerdo con sus propios criterios.

Hacia 1959, todos los estados tenían una *Panchayati Act* (ley sobre *Panchayats*) y a mediados de los años sesenta más de 217.300 pueblos, que cubrían el 92 % de la India, tenían sistemas de *Panchayat* formalmente. A pesar de ello, en la siguiente década los *Panchayats* estaban en declive. De hecho, el propio Gobierno era responsable de haber reducido la importancia de los *Panchayats* mediante un proceso en el que se observa implícitamente una manera de pensar hipócrita.

Los programas para el desarrollo de los años sesenta tendían a ignorar los programas de desarrollo comunitario. Había poco esfuerzo o ninguno por mejorar los *Panchayats* como instituciones. El Estado no sólo ignoraba los *Panchayats* en los programas de desarrollo, sino que tampoco financiaba elecciones regulares en ellos. En muchos estados, las elecciones a los *Panchayat* no se celebraron durante 20 años. Lo que es más irónico es la confusión de la causa con el efecto. Los *Panchayats* eran corruptos e inefectivos, pero en lugar de achacarlo a la burocracia, los culpables de la situación eran ellos mismos. Era un análisis social típico en el cual se hacía a la víctima culpable de la situación.

Sin embargo, si la instauración oficial del *Panchayat* fracasaba, en el terreno de lo tradicional y lo consuetudinario se demostraba que los *Panchayats* podían funcionar. Basta con examinar la institución fascinante de los *Van Panchayats* (*Panchayats* forestales) para comprender cómo las *comunidades locales* pueden ser activas y eficaces a pesar de las restricciones a la gestión de los recursos locales.

Consideremos el caso de los *Van Panchayats* en Uttar Pradesh (ahora Uttarakhand). Presentes allí desde 1931, existen hoy más de 4.000 de estas instituciones en Uttar Pradesh. Son una consecuencia directa de la Ley de Bosques, que privó a los pueblos locales del acceso a las tierras comunes. Ello creó una situación plagada de conflictos, que condujo al establecimiento de *Van Panchayats* para la gestión de bosques no comerciales de clase I. Los miembros se elegían informalmente, pero no secretamente, y eran nombrados por cinco años. Los *Van Panchayats* ayudaron a gestionar estos bosques como recursos naturales de propiedad común, proporcionando a los habitantes de los pueblos pastos, forraje, hojas para muros habitacionales y madera para la construcción. También se aseguraron de que los bosques no fueran sobreexplotados (Ballabh 1993).

Una generación de medioambientalistas extraordinarios ha observado que los *Van Panchayats* han funcionado con solvencia bajo severas limitaciones. Son cautivos de los rituales oficiales de acoso y permisividad a discreción. Por ejemplo, hoy en día sólo pueden nombrarse guardas forestales con el permiso del comisario jefe, aunque esos guardas se paguen con las contribuciones de los miembros del *Panchayat*. A menudo se han asignado a los *Van Panchayats* tierras degradadas. Sin embargo, si la renovabilidad es el criterio, a menudo han funcionado mejor que el Departamento Forestal. Los trabajos de Anil Aggarwal, N.C. Saxena, Robert Chambers y Jayanto Bandhopadhyaya han mostrado todos ellos la eficacia de la gestión comunitaria de los recursos.

Y sin embargo, lo que era parte de la sabiduría común e incluso académica se negaba constitucionalmente. Se necesitó otra década de esfuerzos y el trabajo de tecnócratas ilustrados, como Nirmal Mukherjee y Malcolm Adesheshiah, para que el Estado se diera cuenta de que los *Panchayats* debían constituir el tercer nivel de gobierno efectivo: un tipo de gobierno favorable a la vida.

#### **14.7. El derecho de información: la transparencia y el control público de la gestión**

Para actuar exitosamente, el principio de la gobernanza necesita el reconocimiento del derecho de información. La información es central para la gobernanza y debemos preguntarnos si el derecho a la información debe ser parte de los PDPE. La información tiene un vínculo con la transparencia y el control público de la gestión, sin los cuales la auditoría social del Gobierno sería imposible.

Las campañas recientes por establecer un derecho a la información capturan y apoyan el espíritu de los PDPE como marcos para el empoderamiento. Han sido esenciales para ello las campañas de la Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS), una coalición de trabajadores y campesinos especialmente activos en el estado de Rajasthan.

En su campaña en Rajasthan, la MKSS estableció un vínculo entre desarrollo y supervivencia y le dio una relevancia todavía mayor a esta interpretación a través de las audiencias públicas o *Jan Sunwari*. Estas audiencias públicas sobre los gastos para el desarrollo revelaron que en algunos distritos hasta el 85 % de los presupuestos de los proyectos para el desarrollo no se gastaban en él. La MKSS ayudó a establecer los cuatro principios fundamentales del desarrollo como acto de gobernanza: la transparencia del gasto para el desarrollo, el control público de la gestión, la irrenunciabilidad de la auditoría social y la receptividad frente a las quejas.

Las audiencias revelaron una gran cadena de corrupción, que condujo a la suspensión de algunos funcionarios. Condujo a la huelga de los *Grama Sevaks* (funcionarios municipales), que afirmaban que sólo eran responsables frente a sus funcionarios superiores y que estaban sujetos sólo a auditorías gubernamentales y no sociales. Los representantes de los *Panchayats*, los funcionarios opuestos al desarrollo y los *Grama Sevaks*, organizaron una protesta contra las presiones a favor de la transparencia. La MKSS respondió con una *dharma* (agitación social) que atrajo un apoyo público formidable, no sólo de las mujeres, sindicatos y ciudadanos ordinarios, sino también de funcionarios imaginativos del Servicio Administrativo Indio (SAI) que usaron innovadoramente el derecho a la información. La batalla de la MKSS no era sólo una reivindicación a favor de la transparencia, sino también una declaración de la necesidad del que la ciudadanía tuviera un mayor conocimiento de aquello que le afectaba, lo cual chocaba con el secreto administrativo y la falta de control público de la gestión. La MKSS enfatizaba que la participación debe ocurrir no sólo en el lugar de trabajo, sino reafirmarse también en toda la estructura de la gobernanza.



#### 14.8. Entre propiedad y herencia común: las cuestiones de biodiversidad

La preocupación por la información y el derecho a la información no estaban presentes en los PDPE originales. Los sinónimos más cercanos eran los de acceso, participación y herencia o historia. El derecho a la información proporciona un vínculo crucial entre la comunidad, la gobernanza y la justicia. Proporciona una idea de memoria a través de la idea de herencia. El artículo 49 de la Constitución afirma la obligación del Estado de «proteger todo monumento o lugar u objeto de interés histórico y artístico [...] de la expoliación, su alteración, su destrucción o su retirada». Los PDPE se refieren, de hecho, a los monumentos, pero los restringen a artefactos construidos de una cierta clase y ello nos conduce a afrontar las tensiones implícitas que surgen en relación con la conservación del patrimonio en la India.

No obstante, debemos recordar que el legado físico construido constituye solamente un aspecto de la herencia. ¿Deberían los PDPE incluir ideas de herencia cultural y biológica? ¿Deberían desarrollar un derecho a la diversidad no sólo porque con ella se apoyan los medios de vida, sino también porque es una manifestación de la herencia cultural y biológica? La herencia cultural y biológica es una forma preciosa de información vivida. ¿Debería permitirse que las empresas la patentaran? ¿Nuestra herencia cultural permite la patente de organismos vivos? Entre los grupos de base popular y entre los profesionales, este problema se ha planteado repetidamente en los debates recientes acerca de la diversidad ecológica, la biopiratería y los sistemas de patente comunales, y sobre los derechos de los campesinos.

Se tiene que comenzar por comprender que hay dos enfoques paradigmáticos de la diversidad. El primero hace énfasis en las comunidades de subsistencia, en las cuales la supervivencia es un vínculo creativo con la biodiversidad y la conservación locales. El énfasis aquí está en la integridad entre ecosistemas y las especies que se encuentran en ellos. Vandana Shiva (1999) observa que la biodiversidad en estas sociedades tienen un valor intrínseco, mientras que para los sistemas industriales y comerciales la biodiversidad se ve de manera reduccionista como una «materia prima» para la producción de bienes de consumo y la maximización de los beneficios. El ejemplo que se nos ocurre inmediatamente es el del cocotero, que tiene aproximadamente 123 usos recogidos. En un sistema industrial de monocultivo, el cocotero se ve simplemente como una fuente de aceite.

La diversidad en la India es una celebración de la naturaleza y la cultura. Ashis Kothari observa que hay más de 1.000 especies de mangos (1997: 50). Pero incluso la variedad de mangos palidece ante las 40.000 variedades de arroz. Khotari refleja que mucha veces se es incapaz de ver la biodiversidad de la agricultura de subsistencia como algo innovador. Una especie única de arroz, recogida de la naturaleza ya hace tiempo en el pasado, se ha diversificado en 40.000 variedades como resultado del ingenio y de las habilidades creativas de las comunidades agrícolas. En sus observaciones sobre el arroz, Kothari (1997: 50) añade que, en un solo año, las tribus en las colinas de Nagaland plantan al menos 20 variedades de arroz en sus cultivos de terraza. No existe tal cosa como el monocultivo del arroz. Algunas variedades de arroz se plantan para usarlas durante festivales y matrimonios; otras se cultivan por su sabor, color u olor, y aun otras por sus características pesticidas y de fertilización del suelo. Si el arroz es un testigo de la diversidad, la medicina ofrece

otro ramillete de ejemplos. La India tiene unas 7.500 especies de plantas medicinales, cuyo uso y atractivo se mantiene vivo gracias a 360.000 especialistas en medicina tradicional. El proceso de biodiversidad se ve amenazado de varias formas. El monocultivo persigue la obtención de beneficios a costa de recortar la variedad. Por ejemplo, en el estado de Andhra Pradesh, el uso de variedades de alta producción (VAP) eliminó el 95 % de las variedades de arroz en el distrito de Godavari.

Incluso más desestabilizador es la extensión de las patentes y derechos de propiedad intelectual a la biodiversidad. Shiva (1999) señala que actualmente la India no tiene un marco coherente de legislación sobre biodiversidad. Los diferentes Ministerios persiguen diferentes proyectos y sus objetivos se entrecruzan. Lo que se necesita es una legislación que proteja la diversidad agrícola y los derechos de los agricultores y nuestra herencia común de plantas medicinales. Hay una necesidad de comprender los convenios internacionales sobre la biodiversidad. Shiva insiste en que: *a)* la diversidad biológica debería tratarse como propiedad soberana de su país de origen; *b)* los derechos de propiedad soberana incorporados a esta herencia intelectual y biológica deberían verse como previos al régimen de derechos de propiedad intelectual; y *c)* la titularidad de los derechos de propiedad a la biodiversidad debería recaer no sólo en el Estado, sino también en las comunidades locales y en los practicantes tradicionales. Por último, argumenta que no debería aprobarse ninguna ley de patentes antes de que estuviese en vigor un marco general sobre la biodiversidad (Shiva 1999).

La amenaza real a la biodiversidad emerge de las nuevas leyes de patentes y de las posibilidades de biopiratería. Defiende que la falta de protección a la herencia cultural y biológica de la India por parte del derecho de la propiedad intelectual las hace vulnerables a la «biopiratería» que permite actualmente el sistema de patentes occidental.

El criterio normal para reconocer derechos de propiedad intelectual (DPI) tiende por lo general a ignorar el conocimiento y las innovaciones nativas. De hecho, el conocimiento en muchas ocasiones fluye como un regalo de los países del Tercer Mundo hacia el Primer Mundo y se le devuelve en forma de patente. Hoy, los campesinos locales, e incluso la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), reconocen la necesidad de proteger los derechos de los agricultores.

Los casos recientes que resumen perfectamente todo lo anterior son el del *neem*, una planta local cuyas hojas son usadas como germicida, y el del arroz basmati. Durante siglos, Occidente ignoró el *neem*. De hecho, no consideraba las prácticas de los agricultores, ni de los doctores indios, como dignas de atención. La oposición creciente a los productos químicos llevó a la búsqueda de pesticidas naturales y al *neem*. Pero hacia 1985, empresas estadounidenses y japonesas habían registrado una docena de patentes sobre pesticidas con *neem* y una pasta de dientes a base de *neem*. La pregunta que debemos hacernos es si las patentes sobre el *neem* constituyen formas novedosas del conocimiento o si declaramos que esas formas de novedad son únicamente producto de ignorar una tradición de 2.000 años de biopesticidas en la India.

La cuestión del arroz presenta problemas parecidos. En 1997, se confirió una patente a Rice Tech Inc., una empresa estadounidense, sobre las líneas genéticas y los granos de arroz basmati. La variedad basmati derivaba de la variedad basmati

india y estaba cruzada con variedades semienanas de arroz. La cuestión es si el basmati de Rice Tech es el basmati indio y además es a la vez una invención. Si se reconocieran las patentes sobre el basmati en la India, los granjeros indios tendrían irónicamente que pagar a Rice Tech.

Los casos del *neem* y del arroz han desatado un debate nacional sobre la naturaleza equitativa de los DPI. Plantea una serie de preguntas, que pueden agruparse en torno a tres: ¿debería la India aceptar los DPI antes de que declaremos nuestro compromiso a favor de los derechos de los agricultores, al menos en los PDPE? ¿Deberían los PDPE desarrollar un concepto de herencia que actuase contra la biopiratería? ¿Deberíamos pensar en un sistema de patentes alternativo que trascendiera las limitaciones etnocéntricas del sistema de patentes occidental y que reconociera el conocimiento más allá de la esfera de las revistas científicas occidentales, redefiniendo las ideas de qué es innovación que están presentes en la ingeniería genética actual? Las recientes luchas de *Beej Bachao Abhiyan* (Salvad la Semilla) en los Himalaya y el movimiento Appiko en Karnataka exigen que reflexionemos acerca de cómo el socialismo del Preámbulo y de los PDPE debería reformularse para dotar de un marco más equitativo a los DPI en su relación con la propiedad, la equidad y el derecho a un medio de vida.

La discusión sobre los DPI obliga a preguntarse por la importancia primordial de la alimentación y los alimentos dentro del orden social en su totalidad. La alimentación como un proceso, un producto y un símbolo se convierte en una de las características que unen a la ciudadanía, el Estado y las empresas. De hecho, se presiona para que se reconozca el derecho a la alimentación como un derecho fundamental. La relevancia crucial de los alimentos como indicador es vital en los problemas sobre globalización. A través de la ingeniería genética y del sistema de patentes, las empresas estarían pretendiendo redefinir cuál es la naturaleza que tienen los alimentos dentro de una civilización. Sin embargo, los alimentos y el derecho a la alimentación no se mencionan en los PDPE. De hecho, el énfasis de los PDPE en la salud y la alimentación es incompleta en ausencia de un derecho a la alimentación. ¿Debería existir alguna norma que garantizara la seguridad alimentaria? ¿Deberíamos definir la alimentación simplemente como ingesta calórica, o vincular la necesidad de garantizar la alimentación al derecho a la diversidad de productos alimenticios, tanto de su cultivo como de su preparación culinaria? El derecho a la alimentación debería ser el punto de reunión en torno al cual deberían situarse dinámicamente los derechos de los campesinos a las semillas y el derecho de los consumidores a una variedad de alimentos. Si los PDPE reflejan la búsqueda de un orden social no violento, el derecho a la alimentación y el derecho a prevenir la violencia contra los alimentos deben convertirse en uno de los principios fundamentales de los PDPE en la época de la globalización.

#### **14.9. La justicia cognitiva: la vulnerabilidad, el conocimiento y los medios de vida**

La voz de los movimientos de base popular y la búsqueda por la justicia mediante una crítica de las concepciones sobre los medios de vida y el conocimiento proporcionan un conjunto de conceptos que permite ocuparse de la marginalidad y la

vulnerabilidad en la sociedad. Ideas como la justicia cognitiva, la celebración del conocimiento como bien común, los vínculos entre conocimiento y medios de vida, o la propuesta de que las Constituciones se incorporen a la ecología proporcionan un nuevo instrumento heurístico para interpretar la Constitución. En el conocimiento técnico profesional, esa teoría se encuentra disponible en los escritos de Alvares (1992), Shiva (1998), Singh (1986) y Visvanathan (1997). Es el punto de anclaje para la búsqueda de una Constitución que parta de la idea de ciudadano como sujeto marginado que intenta controlar los efectos de los nuevos cambios de la industria y del capital. Pero la aceptación de esos conceptos exigiría un cambio paradigmático de la Constitución y en nuestra construcción del imaginario democrático.

La crisis del desarrollo y la globalización de los mercados y la democracia transformó muchas de las instituciones (como el Estado-nación) que podrían haber llevado a cabo esos cambios. La explosión de movimientos sociales amplió el círculo de la democracia, pero se produjo una evolución irónica. La democracia ha adquirido proporciones epidémicas en Asia, África y Europa del Este, pero la democracia que se estaba celebrando no era la de la imaginación democrática de los movimientos, sino la teoría del «niño bueno» de la democracia liberal.

La teoría del niño bueno de la democracia valora la democracia, pero la reduce a términos jurídicos formalistas. La teoría del niño bueno de la democracia no mira las complejidades de la democracia o sus contradicciones. Al ser una invención de los liberales defensores de la economía de mercado y de las agencias del Banco Mundial, opera mediante un conjunto de indicadores. Si eres capaz de repetir la fórmula mágica precisa, puedes exculparte hasta de asesinato.

La palabra más celebrada es *elecciones*. La política electoral se ha convertido en el sustituto de la política democrática. Sin embargo, rara vez se reconoce la multitud de problemas que desaparecen del discurso democrático. India es la democracia más grande del mundo, pero no pueden mencionarse problemas como la contaminación o las inundaciones.

La teoría del niño bueno de la democracia crea meramente un marco esquelético, mínimo, para construir una democracia favorable al mercado. Puesto que virtualmente India no tiene nada que decir sobre este proceso, las grandes empresas, las fundaciones donantes y Banco Mundial han aparecido para llenar este vacío.

Observamos entonces un énfasis en los *derechos*. Se necesita una noción universal de derechos, pero hay algo retorcido en el proceso. El caso clásico es el trabajo de los niños. El entusiasmo de muchas ONG en las campañas contra el trabajo infantil es comprensible. Pero lo que a un cierto nivel es una patología, en otro sostiene también formas de conocimiento artesano, es una forma de generar ingresos y un proceso de aprendizaje. Debemos distinguir entre distintas formas de trabajo infantil y tratarlo cuidadosamente. Pero una vez que la maquinaria internacional se pone en marcha, ¿puede alguna ONG quedarse atrás?

La idea de derecho se conecta con la noción de *contratos*. El régimen de la globalización es un régimen de contratos y patentes. Patentar la vida, patentar las semillas y los remedios caseros que han sido durante largo tiempo parte un recurso natural de propiedad común local viola los códigos éticos y estéticos de estas sociedades, porque estas sociedades se niegan a patentar las formas de vida. De hecho, ven las semillas como un regalo que tienen que preservar como si fueran sus guardianes.

Finalmente, tenemos la idea de *sostenibilidad* oficial o ecosimpatía que surge de una idea ecocrática de la sociedad. Una diversidad enorme de nuevas categorías que van del riesgo a las tecnologías verdes, pasando por las auditorías ecológicas, invade el mundo de nuestras políticas públicas y transforma buenas ideas en otro nudo más del nexo entre cinismo y corrupción.

Este estilo superficial e imitativo del medioambientalismo se complementa con una actitud igualmente superficial, pero llamativa, hacia los derechos, las elecciones y cuestiones similares. Con esa actitud no se añade nada en sí al tema de los valores, sino que cercena nuestra imaginación para pensar otra sociedad, al reemplazar la crítica radical y crear una ambivalencia acerca del medioambientalismo, que a largo plazo puede beneficiar al consumismo y a la conciencia de la clase media, pero que perjudica las posibilidades reales de democracia.

La negociación entre los imaginarios antagonistas de las clases populares y las políticas públicas formales dominantes produce, como podemos ver, una casa a medio construir que se apoya en los trabajos del economista Amartya Sen (1984), del científico M.S. Swaminathan (1999) y en la parte del imaginario feminista que puede subsumirse dentro de la política del Banco Mundial. Las palabras cruciales son titularidad de derechos exigibles y capital social. Se está produciendo un cambio en todos los movimientos de los movimientos a las instituciones. El énfasis no se coloca en la supervivencia, la marginalidad y los medios de vida, sino en el trabajo infantil, la nutrición y la educación, especialmente de la niña. La poética de la política pública parece más fácil en un mundo más receptivo a los indicadores de desarrollo humano. El nuevo énfasis se pone en el analfabetismo y el empleo, no en la vulnerabilidad, los medios de vida y la supervivencia. La teoría política de los movimientos sociales habría exigido un cambio paradigmático. En cambio, el trabajo de Sen o de Swaminathan añade aquí sólo unos cuantos epíclidos con respecto a las teorías reinantes del mercado y la democracia. En ese preciso momento, los PDPE se convierten en un texto más receptivo a indicadores incrementales que en un avance real hacia cosmologías alternativas y una visión alternativa de la buena sociedad. La lección que hemos aprendido de esta conversación con el derecho es que cada narrativa maestra crea sus propios modelos de disenso permisible, y que incluso en experimentos teóricos dentro del derecho constitucional, algunos experimentos son más iguales que otros. Sin embargo, los PDPE como marco legal proporcionan uno de los mejores instrumentos heurísticos para enfrentarse a la globalización. La globalización como modelo de cambio busca incorporarse en las nuevas leyes acerca de la naturaleza, la tecnología, la propiedad, la vida y la innovación. Se necesita construir un marco fluido, una colección de instrumentos heurísticos con los cuales se puedan traducir las exigencias de los movimientos sociales en metodologías al servicio de la Constitución. Los PDPE proporcionan un marco para vincular lo local y lo particular con lo global. Sólo un marco fluido como ése puede ayudarnos a valorar las tendencias y contratendencias con respecto a la globalización. Sólo cabe esperar que, en el futuro, el foro global le dé prioridad a este programa.

## Referencias bibliográficas

- ALVARES, Claude (1992), *Science, Development and Violence*. Delhi: Oxford University Press.
- BALLABH, Vishwa (1993), «*Van Panchayats*». Seminario 406: 33-35.
- BASU, Durga (2001), *Introduction to the Constitution of India*. Delhi: Wadhwa.
- DIWAN, Shyam y Armin ROSENCRANZ (2001), *Environmental Law and Policy in India*. Delhi: Oxford University Press.
- FERNANDES, Walter (1995), «Tribal Displacement: Struggles and Implications for Resettlement». *Lokayan Bulletin* 11 d): 50-56.
- , Greta MENON y Philip VIEIS (1988), *Forests, Environment and Tribal Economy: Deforestation Impoverishment Marginalization in Orissa*. Delhi: Indian Social Institute.
- GUHA, Ramchandra (ed.) (1994), *Social Ecology*. Delhi: Oxford University Press.
- JODHA, N.S. (1994), «Common Property Resources and the Rural Poor». En *Social Ecology*, editado por Ramchandra Guha. Delhi: Oxford University Press.
- KOCHERRY, Thomas (s./f.), «Indian Fisheries over 50 Years». Manuscrito no publicado.
- KOTHARI, Ashis (1997), *Understanding Biodiversity*. Hyderabad: Longman.
- KURIEN, John y Thankappan ACHARI (1994), «Overfishing the Coastal Commons: Causes and Consequences». En *Social Ecology*, editado por Ramchandra Guha. Delhi: Oxford University Press.
- NANDY, Ashis (ed.) (1988), *Science, Hegemony and Violence*. Delhi: Oxford University Press.
- RAMANATHAN, Usha (1995), «Displacement and Rehabilitation». *Lokayan Bulletin* 11 e): 41-56.
- SEN, Amartya (1984), *Resources, Values and Development*. Delhi: Oxford University Press.
- SHIVA, Vandana (1988), *Staying Alive: Women, Ecology and Development*. Delhi: Kali for Women.
- (1999), «Biotechnological Development and the Conservation of Biodiversity». En *Biopolitics*, editado por Vandana Shiva y L. Moser. Hyderabad: Orient Longman.
- y L. MOSER (eds.) (1999), *Biopolitics*. Hyderabad: Orient Longman.
- SINGH, Chatrapati (1986), *Common Property and Common Poverty: Indian Forests, Forest Dwellers, and the Law*. Delhi: Oxford University Press.
- SWAMINATHAN, M.S. (1999), *A Century of Hope: Harmony with Nature and Freedom from Hunger*. Chennai: East West Books.
- VISVANATHAN, Shiv (1997), *A Carnival for Science*. Delhi: Oxford University Press.
- WATAL, Jayashree (2001), *Intellectual Property Rights in the WTO and Developing Countries*. Delhi: Oxford University Press.

## Capítulo XV

# El derecho medioambiental desde abajo y la democracia en la sociedad del riesgo: experiencias portuguesas en el contexto europeo

João Arriscado Nunes, Marisa Matias y Susana Costa<sup>1</sup>

### 15.1. Introducción

Los problemas a los que se enfrentan las llamadas «sociedades del riesgo» (Beck 1992),<sup>2</sup> entre los que estarían los problemas medioambientales, se comprenden mejor dentro del contexto de lo que Santos (2002: 72-75) ha llamado el colapso o la crisis del modelo de cambio social «normal» y, en particular, la crisis de las estrategias para conseguir la hegemonía y generar la confianza usadas por el Estado y que se basaban en dos instituciones fundamentales: el derecho y la ciencia. Las respuestas a la crisis han alimentado algunas experiencias innovadoras de acción ciudadana y participación democrática.

Este capítulo retoma estas cuestiones y presenta el debate acerca de las luchas sobre el derecho y las políticas medioambientales en Portugal, como país semiperiférico\* dentro de un espacio regional-continental central como es la Unión Europea (UE). Nos proponemos tres fines: escribir y discutir la interacción de los niveles global, europeo y nacional en la construcción de la normatividad y la legislación medioambiental nacional; caracterizar las tensiones y conflictos que sur-

---

1. Este capítulo se basa parcialmente en la investigación para los proyectos «Analyzing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts» (PubAcc-HPSE-CT2001-00076) y «Science, Technology and Governance in Europe» (STAGE-HPSE-CT2001-50003), ambos financiados por el 5.º Programa Marco para la Investigación de la Comisión Europea; «Reinventing Social Emancipation: Towards New Manifestos», financiado por las Fundaciones MacArthur (Grant Award #98-52316-GSS) y Gulbenkian; y la tesis de Marisa Matias para la obtención del título de la Maestría en Sociología de la Universidad de Coimbra. Se completó con investigación adicional y un reanálisis de los materiales producidos para esos proyectos. Le damos las gracias a los miembros de los equipos de PubAcc y STAGE por sus comentarios sobre los materiales en portugués. Boaventura de Sousa Santos inspiró muchas de las ideas que hemos intentado explorar y sugirió nuevas formas de uso para nuestros materiales. El Centro para los Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra nos proporcionó las condiciones que hicieron posible este trabajo.

2. Sobre las nuevas formas de ciudadanía «técnica», «científica» o «verde» en Europa y las críticas a las tesis de Beck, véase Irwin (1995); Irwin y Michael (2003); Callon, Lascoumes y Barthe (2001); Barry (2001); Jamison (2001); y Fisher (2000).

\* Véase nota \* del traductor en p. 62.

gen de los intentos de aprobar políticas medioambientales en entornos locales invocando la legalidad del Estado; y, finalmente, examinar la aparición y la dinámica de los actores colectivos en sus luchas sobre el medio ambiente, estudiando sus relaciones con los niveles y modos de intervención social y de legalidad, y también su oposición simultánea a las políticas medioambientales nacionales y a las apropiaciones hegemónicas de la normatividad medioambiental internacional y europea. Se examinará en detalle un caso en torno al conflicto en relación con el tratamiento y el depósito de residuos tóxicos. La sección final discute ese caso a la luz del nuevo conjunto de cuestiones planteadas por Santos (2002) sobre las condiciones necesarias para poder apropiarse contrahegemónicamente del derecho.

## 15.2. El derecho, el medio ambiente y los dilemas de la «modernización ecológica»

A partir de los años setenta, circularon explicaciones influyentes sobre la existencia de una crisis medioambiental global, que fueron ampliamente debatidas en foros internacionales. Ejemplos de ello son la Conferencia de Naciones Unidas de 1972 sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo, o la Cumbre de la Tierra de 1992, en Río de Janeiro, entre otros eventos. En respuesta a esta crisis, se requerirían supuestamente políticas integradas y generales que se incorporaran dentro del marco de los acuerdos sociales e institucionales existentes. Esas políticas deberían basarse en la gestión científica y en los nuevos avances en análisis de sistemas. Distintas instituciones internacionales (como las Naciones Unidas y la OCDE) o «*thinktanks*»\* encargaron versiones distintas de este proyecto durante los años setenta y ochenta, aun cuando ellas mismas idearon también soluciones alternativas a la ya mencionada. Sin embargo, vista desde el Sur, la idea de la existencia de una crisis global se consideraba a menudo como una distracción que desviaba la atención de los problemas locales, que eran los que afectaban a la mayoría de la población del mundo. La elaboración de un mapa de este debate es un indicador importante de la división existente entre Norte y Sur alrededor del diagnóstico y la respuesta a los problemas medioambientales.<sup>3</sup>

Una segunda línea de cambio surge a partir de las transformaciones en la estrategia y los modos de intervención de muchas organizaciones en defensa del medio ambiente. Después del relativo declive de las campañas como instrumento de movilización (más específicamente, de la campaña contra la energía nuclear),

---

\* Organizaciones sin ánimo de lucro compuestas por grupos de especialistas sobre un tema. [N. del T.]

3. Varios informes publicados entre 1970 y 1980 (como el informe *Limits to Growth* de 1972 del Club de Roma y el informe *Our Common Future* de 1987 de las Naciones Unidas, conocido como el informe Brundtland) comparten muchas presunciones, como la existencia de una crisis ecológica global y el papel de los expertos y los científicos y de la gestión científica para responder a la crisis. Pero extraen diferentes consecuencias políticas. Véase Hajer (1995) para una discusión más completa. Sobre las implicaciones de la tesis de la «crisis global» para la definición de los problemas y las políticas y de los niveles en los cuales se identifican estos problemas, véase Taylor (1997) y Buttel y Taylor (1992). Como veremos, es una cuestión central en los conflictos locales sobre tratamiento de residuos.



que tuvieron su clímax a finales de los setenta y comienzos de los ochenta, las organizaciones en defensa del medio ambiente han orientado su acción hacia la preocupación creciente que hay por imaginar respuestas factibles a los problemas medioambientales que están bien identificados, lo cual sería parte de una estrategia a favor de un desarrollo medioambiental sostenible. Ello dio lugar al llamado saber experto «verde» como un activo para poder hacerse con un lugar en el campo naciente de la modernización ecológica.<sup>4</sup>

La idea de modernización ecológica surgió como una justificación para reconciliar, en un orden capitalista de la sociedad, el crecimiento económico con la preocupación por la protección medioambiental y el agotamiento de los recursos. En ese orden se contemplaba la regulación de medio ambiente como un juego «gana-gana» o de suma positiva; la contaminación se definía como un problema de ineficiencia que debía «arreglarse» a través de tecnologías más eficientes (es decir, «verdes» o «más limpias»); el «equilibrio de la naturaleza» debía respetarse; los enfoques «remediales» hacia el medio ambiente debían reemplazarse por enfoques «preventivos»; y el crecimiento sostenible se convirtió en la alternativa frente a los modos prevalecientes de crecimiento (Hajer 1995: 65). Sin embargo, la modernización ecológica es un programa heterodoxo. Puede concebirse de un modo «tecnocorporativo» o de un modo «reflexivo». El primer modo se apoya en soluciones tecnoinstitucionales a los problemas y en el papel conductor de la ciencia y del desarrollo tecnológico para proporcionar soluciones «verdes» a los problemas medioambientales. El modo reflexivo reconoce la relevancia fundamental de la política y la necesidad de movilizar a los ciudadanos para que aporten soluciones que sean sostenibles socialmente y justas para la política del medio ambiente (Hajer 1995: 281).

A pesar de las diferentes definiciones, muchas veces contradictorias, que dan los diversos actores de qué es el desarrollo sostenible, o del rechazo directo del concepto por algunos, y de los cambios radicales de política de los Gobiernos neoconservadores en varios países europeos y en los Estados Unidos hacia políticas contrarias a la intervención legislativa en años recientes, el desarrollo sostenible es un principio fundamental en las declaraciones europeas sobre políticas públicas y subyace a muchas de las iniciativas políticas de las organizaciones internacionales y de los Estados nacionales.<sup>5</sup>

Sin embargo, en diferentes países y regiones del mundo han emergido voces y fuerzas de disenso. Se apoyan en numerosas formas de conocimiento y distintas experiencias, algunas de ellas no muy distintas de las disciplinas científicas y de las formas de conocimiento experto reivindicadas por los promotores hegemónicos del desarrollo sostenible. También sostienen que se necesita una legislación medioambiental y adecuados marcos jurídicos. Pero parten de premisas muy distintas y frecuentemente son actores comprometidos con la consecución de cambios radicales en los modelos dominantes de crecimiento económico, desarrollo

---

4. Sobre esto, véase Hajer (1995) y Jamison (2001).

5. Para discusiones sobre este tema, véase Redclift (1987, 1999); Sachs (1999); Jamison (2001), y las contribuciones de Kenny y Meadowcroft (1999), Jamison y Rohrer (2002) y Jamison (1998). Un enfoque alternativo, basado en las experiencias del Sur (Colombia) puede encontrarse en Escobar (2000).

tecnológico y consumo. Su concepción de la sostenibilidad es incompatible con el intento de fomentar un círculo virtuoso entre una economía capitalista, basada en el modelo actual de acumulación y en la confianza errónea en la capacidad tecnoinstitucional de poder realizar los «ajustes» necesarios en caso de mal funcionamiento del mercado.<sup>6</sup>

Los conflictos sobre el tratamiento y el depósito de los residuos tóxicos aportan un nuevo significado a la controvertida idea de «sostenibilidad». Estos conflictos aparecen en las encrucijadas de las luchas contra la exclusión, la marginalización y el intento por silenciar a grupos de personas o poblaciones locales que se ven particularmente afectadas por las «externalidades» del modo dominante de organización social y económica asociado con la globalización neoliberal, por un lado, y por la degradación medioambiental y los peligros para la salud, por el otro.<sup>7</sup> Como otras clases de luchas, pueden originarse nacional o localmente, y a menudo se organizan internacionalmente, dando lugar a iniciativas que explícitamente buscan la confrontación con la globalización neoliberal y sus consecuencias económicas, sociales, políticas y medioambientales. Esas iniciativas buscan también activamente alternativas frente a la globalización neoliberal. En conjunto, estas iniciativas constituyen parte de la globalización contrahegemónica y «se concentran en la lucha contra la exclusión social, una lucha que en su sentido más amplio comprende no sólo las poblaciones excluidas, sino también la naturaleza» (Santos 2002: 459). Tanto las fuerzas hegemónicas como las contrahegemónicas usan las discordancias entre niveles de legalidad y de regulación existentes dentro de estructuras complejas, que también se despliegan en varios niveles distintos, como el que caracteriza el espacio interior de la UE: también manipulan las bien conocidas discrepancias entre el derecho en los libros y el derecho en acción y los efectos del no cumplimiento o del cumplimiento parcial de las normas. El derecho (en este caso, el derecho medioambiental) y los marcos legislativos asociados con él no son (ni pueden nunca llegar a ser) únicamente formas de controlar un campo concreto de prácticas sociales. El medio ambiente aparece como un espacio de intersección de procesos heterogéneos (biológicos, psicológicos, tecnológicos, cognitivos, sociales, culturales, legales, y políticos) que dan lugar a una «complejidad no regulada» (Taylor 2001, 2003). Esa complejidad no puede abarcarse en su totalidad por los marcos regulatorios o legales.

Muchas veces ocurre que las luchas medioambientales locales se descalifican por las fuerzas hegemónicas como manifestaciones «emocionales», basadas en la ignorancia y en temores irracionales, que serían: el resultado de manipulaciones por intereses ocultos (o no tan ocultos); ejemplos del síndrome «NIMBY» (iniciales de la expresión anglosajona coloquial «not in my back yard», que traducimos aquí

---

6. Sobre estos movimientos e iniciativas, véase Santos (2002: capítulo 9). Para una discusión útil sobre la diversidad de los movimientos medioambientales en todo el mundo con una clara orientación contrahegemónica, véase Martínez-Alier y Guba (1997) y Peet y Watts (1996).

7. Sobre tratamiento de residuos tóxicos, los efectos en la salud de los contaminantes medioambientales y las propuestas de políticas alternativas para el tratamiento y la disposición de los residuos, véase Hofrichter (2000), Gottlieb (2001), Thornton (2000), Kroll-Smith, Brown y Gunter (2000), y McCally (2002).

como «no en el patio de mi casa»); o negativas egoístas a contribuir a la solución de problemas colectivos. «Pasar de un nivel inferior a otro superior» en el conflicto y forjar alianzas con otras luchas y otros actores nacionales y transnacionales son estrategias fundamentales para escapar de la descalificación que padecen las acciones y las luchas ciudadanas cuando se les endosa el adjetivo de «locales».

El estudio de caso que se discute en la sección cuarta de este capítulo analiza los diferentes usos del derecho como recurso en una lucha medioambiental particular contra el depósito y la gestión de desechos tóxicos y de cómo el propio objeto de la lucha se construyó como una amalgama heterogénea entre lo científico-técnico, lo legal, lo político, lo económico y lo sociocultural (Irwin y Michael 2003), que movilizó a una variedad de actores en los niveles local, nacional y transnacional. Pero, primero, estudiemos brevemente los marcos institucionales y jurídicos europeos y portugueses en los que se enmarcó esta lucha.

### **15.3. El derecho y las luchas medioambientales en los contextos europeos y portugueses**

#### *15.3.1. El contexto europeo*

La UE y, en particular su órgano ejecutivo, la Comisión Europea, es una gigantesca máquina de producción normativa que adopta la forma de reglamentos y directivas\* que obligan a los Estados miembros. Esto reglamentos y directivas cubren prácticamente todas las áreas de la vida pública, sin excluir el medio ambiente. Los retrasos o el fracaso en transponer las directivas al derecho doméstico de los Estados miembros dan lugar a situaciones en las cuales los ciudadanos o los interesados en un sector concreto pueden invocar la legalidad europea contenida en esas directivas con el propósito de defender sus reclamaciones. Pero los instrumentos que permitan hacer esas reclamaciones efectivas dentro del territorio cubierto por la jurisdicción del Estado-nación no existen (aunque sí pueden presentarse ante los tribunales europeos). Por ello, dentro de los espacios nacionales, las luchas contrahegemónicas suelen verse como reivindicaciones por la

---

\* Las formas legislativas por excelencia en la Unión Europea (y antes en la Comunidad Europea). Son los reglamentos y directivas. A pesar del nombre, el reglamento se asemeja en sus efectos a una ley ordinaria: su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea obliga al inmediato cumplimiento de sus normas. Las directivas, sin embargo, requieren de la intervención del legislador, puesto que supuestamente sus normas recogen objetivos de la política legislativa, pero sin fijar los medios concretos para alcanzarlos. En otras palabras, su desarrollo legislativo se deja a cada Estado miembro. Ahora bien, para evitar que los Estados evadan el cumplimiento de sus obligaciones, el Tribunal de la UE ha determinado que frente a la inacción de un Estado en desarrollar una directiva en el tiempo establecido en la misma para hacerlo, los ciudadanos podrán alegar ante los tribunales ordinarios aquellas normas de la directiva que puedan ser de aplicación directa. Es lo que se conoce como «efecto directo» de las directivas europeas. Los autores, en este sentido, señalan el caso más normal, que es la falta de posibilidad de alegar las normas de una directiva no traspuesta dentro del derecho nacional. Pero el lector debe saber que, en teoría y en la práctica, aunque con limitaciones, puede pedirse ante un juez que atienda una demanda en donde se usen normas de una directiva no traspuesta a tiempo por un Estado. [N. del T.]

trasposición de esa normativa al interior del derecho doméstico o por la aplicación efectiva de las directivas o los reglamentos. En países en los cuales se aprobó la legislación en campos como el medio ambiente o la protección de los consumidores como consecuencia de la entrada de ese país en el espacio supranacional de las Comunidades Europeas (hoy en día, UE) a todos los efectos prácticos, esa clase de reivindicación es una característica común de cómo se utiliza el derecho en espacios de oposición dentro del espacio europeo.<sup>8</sup>

La reelaboración europea del área del medio ambiente ha dado forma legal a la perspectiva de la modernización ecológica.<sup>9</sup> Su finalidad es construir un modelo de desarrollo basado en la economía capitalista, la innovación tecnológica y un Estado de bienestar reformado (el llamado «modelo social europeo») compatible con la protección medioambiental y la renovabilidad de los recursos, mediante estrategias de desarrollo sostenido.

### 15.3.2. *El contexto portugués*

Más allá de los parecidos con otros países en el interior de la UE, algunas de las peculiaridades de Portugal como sociedad semiperiférica son particularmente interesantes desde el punto de vista del tema de este capítulo (Santos 1990, 1993). Entre ellas señalaríamos: la ausencia de una sociedad civil organizada y fuerte, que se apoye en movimientos sociales y organizaciones y asociaciones cívicas; un Estado de bienestar incompleto y débil, que va aparejado a una sociedad de bienestar fuerte; y una distancia entre la definición formal de los derechos de los ciudadanos y el acceso real a estos derechos, y también entre una legislación avanzada y prácticas sociales conservadoras. Las diferencias con otros países de la UE no son sólo de tipo cuantitativo, sino que incluyen también características estructurales y dinámicas sociales que son el producto de trayectorias históricas específicas. En 1974, Portugal salió de una larga dictadura de 48 años, que fue derrocada por un golpe militar tras el que se abrió un período revolucionario que duró hasta noviembre de 1975 y que contempló el fin del imperio colonial portugués. La Constitución de 1976 y, en ese mismo año, las primeras elecciones al Parlamento, la presidencia y el Gobierno local, señalaron la aparición de un período de «normalización» del régimen democrático, y condujo a la entrada de Portugal en las Comunidades Europeas (hoy UE) en 1986.

El grado y la persistencia de la distancia entre los marcos legales y las prácticas sociales, entre «el derecho de los libros» y el «derecho en acción», a pesar de las reformas constitucionales, los cambios en las políticas gubernamentales y la integración europea, subrayó el carácter estructural de esta característica muy visible tanto en los periodos estables políticamente como en los periodos de cambio. Sus

---

8. Cuando existe legislación que regula el medio ambiente antes de la entrada de un país en la UE (como en Escandinavia), las luchas pueden tener como objeto evitar los intentos de «rebaja» de la legislación nacional a través de los estándares europeos, que se ven como menos avanzados.

9. Los Planes de Acción Medioambiental sucesivos comenzaron en los años setenta y proporcionaron el marco político para esta legislación. El plan actual, de 2002, es el sexto. Para una información detallada sobre estos planes, véase <http://europa.eu.int/comm/environment/>

expresiones más evidentes son la falta de cumplimiento de la legislación, debido a la ausencia de un marco normativo complementario, el cumplimiento selectivo y parcial de las leyes, y la necesidad de adoptar medidas excepcionales para el cumplimiento de las leyes.

En Portugal, el mercado como principio de regulación social nunca tuvo la misma relevancia que en otros países, como es el caso de los principales países de la UE. En contraste, el Estado aparece como una especie de ente tutor de la sociedad portuguesa. Sin embargo, lejos de ser un Estado fuerte, está interconectado con muchos intereses organizados y grupos de presión empresariales. En las últimas dos décadas, ha habido iniciativas del Estado para reducir su presencia ubicua en la sociedad portuguesa mediante la creación y la promoción de una «sociedad civil secundaria», producto de iniciativas de creación de la sociedad civil «desde arriba», sin la dinámica subyacente a los movimientos sociales o las iniciativas de base popular, dando lugar a lo que Santos (2002: 457) ha llamado una «sociedad civil extraña», en la cual sectores de la sociedad reciben derechos políticos y civiles, pero se les niega realmente el acceso a los derechos sociales, económicos y culturales, entre los que estarían los derechos medioambientales.

La Constitución de 1976 reconoció explícitamente los derechos medioambientales como derechos ciudadanos básicos. Pero el primer movimiento hacia una política medioambiental general tuvo que esperar hasta que Portugal se unió a las Comunidades Europeas en 1986, como también ocurrió en otras áreas de la vida política y social. El nuevo campo de la política medioambiental fue principalmente el resultado de los cambios efectuados en el derecho doméstico para cumplir con las directivas y reglamentos europeos, y abrió un espacio y nuevas posibilidades de legitimación y de llamamiento a la acción ciudadana para hacer que el Estado, la administración y el sistema político se sometieran a un mayor control público (Gonçalves 2001).

Los hitos en la política medioambiental de Portugal han sido la primera *Lei de Bases do Ambiente* (ley medioambiental general), redactada en 1987 siguiendo los requisitos establecidos por la UE, y la creación del Ministerio de Medio Ambiente en 1990, considerado como un reconocimiento formal del medioambiente como un sector esencial de las políticas gubernamentales. Sin embargo, está todavía por hacerse la definición y producirse el cumplimiento efectivo de un marco jurídico y regulatorio completo en el campo medioambiental. Las discrepancias entre los marcos jurídicos y la práctica política y administrativa persisten, aunque se expresen en ocasiones de manera distinta.

Los años ochenta fueron también testigos de la aparición de nuevos actores colectivos en el campo medioambiental. Se crearon organizaciones medioambientales nacionales y locales, a menudo como respuesta a problemas locales concretos. A pesar de que se subraya a menudo su relativa debilidad en comparación con los movimientos de otros países europeos (Rodrigues 1995), algunas de estas organizaciones tienen un carácter público notable. Una de ellas, Quercus, se ha convertido en uno de los principales actores en el campo medioambiental, gracias a una combinación de conocimiento científico de alto nivel e intervención pública. A lo largo de los años, Quercus ha fortalecido su activismo. También se ha destacado la importancia de las asociaciones locales, conocidas como *Associações*

de *Defesa do Ambiente* (ADA), en cuestiones como los impactos locales de los residuos industriales peligrosos y de los hogares.<sup>10</sup>

La gestión de los desechos tóxicos se estableció como prioridad cuando un Gobierno de minoría socialista se hizo con el poder en 1995, aunque las primeras medidas que se ocupan de este problema datan de 1985. A continuación, en 1996, se aprobó la creación del *Instituto dos Resíduos* (IR), y en 1997, una ley general sobre gestión de los residuos y la definición de planes estratégicos para los residuos sólidos de las unidades familiares (PERSU), los residuos de los hospitales (PERH), los residuos industriales (PESGRI) y los residuos agrícolas (PERAGRI).

El periodo de 1975 a 1978 había sido testigo de las primeras movilizaciones importantes sobre cuestiones medioambientales en Portugal, como fueron las protestas masivas con participantes de varios países europeos que tuvieron lugar en Ferrel (en el centro de Portugal) contra una central nuclear cuya construcción estaba planeándose. Pero el verdadero impulso al activismo medioambiental ocurrió en los años noventa, con protestas en todo el país dirigidas contra las políticas gubernamentales para la construcción de sitios para la incineración o coincineración de residuos industriales peligrosos y la creación de vertederos para los residuos domésticos. Ello convirtió el tratamiento de los residuos en un espacio central y conflictivo en la vida política y social portuguesa durante la última década, y ha recibido bastante cobertura en los medios de comunicación. ¿Qué decisiones políticas específicas provocaron estas protestas? ¿Cuáles eran las reivindicaciones de aquellos que protestaban y sus diversas estrategias de movilización colectiva? ¿Quiénes fueron los nuevos actores colectivos que emergieron de estos conflictos? ¿Cómo utilizaron las diferentes formas de legalidad los distintos actores en estos conflictos?

El caso que se presenta a continuación nos da un conveniente punto de entrada para explorar estas cuestiones.

#### **15.4. Las luchas medioambientales y los usos contrahegemónicos de la legalidad: un estudio de caso<sup>11</sup>**

En 1996, se creó Scoreco, un consorcio que incluía dos compañías cementeras portuguesas (Cimpor y Secil) y una compañía francesa (Suez Lyonnaise des Eaux), con el propósito de impulsar la coincineración como una nueva tecnología que ofrecía un medio viable para el tratamiento y la gestión de los residuos industriales peligrosos, y también como medio para generar energía para los hornos de cemento a partir de los desechos producidos por los propios hornos. En diciembre de 1998, se seleccionó Souselas<sup>12</sup> como uno de los cuatro lugares posibles para las instalaciones de coincineración, junto con Maceira, en el distrito de Leiria. La controversia pública posterior y las primeras protestas contra esta decisión se

10. Para detalles sobre estos planes, véase Nunes *et al.* (2002, 2003) y Matias (2002).

11. Esta sección se basa en Matias (2002) y en Nunes y Matias (2003).

12. Una pequeña parroquia en el municipio de Coimbra, situada a unos 5 km del centro de la ciudad, que tenía 3.144 habitantes en 2001. Maceira fue sustituida posteriormente por Outão, situada en un parque natural, cerca de Setúbal.

convirtieron en una cuestión fundamental dentro del debate político local y nacional. En enero de 1999, se creó el Comité para la Lucha contra la Coincineración (CLCC).<sup>13</sup> La población local consideró este proceso como otro episodio más en la historia de su difícil coexistencia con una planta cementera y sus impactos en la salud y el medioambiente, que duraba ya 25 años. La falta de información sobre el funcionamiento de la planta cementera y la consecuente desconfianza de la población fueron cruciales para que aparecieran concepciones alternativas a la coincineración y sus impactos.<sup>14</sup>

La controversia y la protesta duró al menos un periodo de casi cuatro años. A partir de las iniciativas de los ciudadanos locales y de otros actores involucrados o aliados, el movimiento de protesta realizó dos peticiones al Parlamento, presentadas en enero de 1999, que reunieron en torno a 65.000 firmas (50.000 de Coimbra y 11.000 de Leiria). En ellas se exigía que se revocase la decisión del Gobierno y dieron lugar a varias iniciativas locales en las que los movimientos sociales y las organizaciones de la ciudadanía local se reunían para discutir los textos de las iniciativas legislativas con miembros del Parlamento. Todo ello estuvo acompañado de manifestaciones populares, sentadas y concentraciones frente al molino de cemento en Souselas; experimentos en «epidemiología popular» (véase *infra*) y la organización del Foro Internacional sobre Coincineración en abril y junio del año 2000. La primera sesión del Foro se concentró en las alternativas a la coincineración, con la participación de un especialista en hornos de cemento, un experto en producción limpia, un funcionario de la Comisión Europea (con conocimiento experto sobre las estrategias para la gestión de residuos) y un representante del Ministerio de Medio Ambiente portugués. La segunda sesión, con participación pública, reunió activistas, expertos y científicos sociales, todos ellos con un enfoque distinto, que discutieron las dimensiones sociales y políticas de la gestión de residuos industriales y de la participación ciudadana. La intervención de expertos con ideas distintas fue fundamental en un debate en el cual la controversia técnica y científica se convirtió pronto en un aspecto esencial del conflicto.

Desde muy temprano, todos los partidos de oposición representados en el Parlamento apoyaron una propuesta para la suspensión de la coincineración hasta que una comisión científica pudiera determinar si era el método disponible más seguro (como decían sus defensores) para el tratamiento de los desechos industriales peligrosos. Ésta había sido una de las exigencias del movimiento de protesta, y la redacción de la propuesta de ley que se presentó al Parlamento fue el resultado de intensos intercambios entre los representantes del movimiento y los miembros del Parlamento. En abril de 1999, se redactaron, de hecho, dos propuestas de ley, una por el Parlamento, que creó el «Comité científico independiente para el tratamiento de los residuos industriales peligrosos», y otra por el Gobierno, que creó el «Comité científico independiente para el control medioambiental y

---

13. Sobre la composición del comité, véase Matias (2002). Incluía, entre otras personas, organizaciones ciudadanas como la asociación cívica Pro Urbe, sindicatos y organizaciones empresariales locales, asociaciones medioambientalistas locales y nacionales, y el consejo de la parroquia de Souselas.

14. Estos procesos se relacionan con las formas en las cuales los actores enmarcan «sus demandas, sus oponentes y sus identidades» (McAdam, Tarrow y Tilly 2001: 16).

la supervisión de la co-incineración». La reglamentación «dual» de la *Comissão Científica Independente* (CCI) se «resolvió» por otra ley, aprobada por el Gobierno ese mismo día, en la que se declaraba que los dos Comités debían considerarse uno y el mismo. Además, prevalecía la definición del Gobierno —más reducida— del alcance de la tarea del Comité y se excluía la evaluación de métodos alternativos de incineración. El Comité excluyó a aquellos expertos que habían expuesto públicamente sus críticas a la co-incineración, y el trabajo de sus miembros se basó en gran parte en artículos académicos, la mayoría de ellos documentos producidos por la industria del cemento. El resultado del trabajo de la CCI fue anunciado (estratégicamente) el día antes de que comenzara el Foro Internacional organizado por los opositores a la co-incineración. En una entrevista con un periódico nacional, el ministro de Medio Ambiente declaró: «Cuatro científicos están totalmente de acuerdo. Es el momento de adoptar una decisión política sobre el asunto basada en la ciencia y el conocimiento objetivo y no en el prejuicio, la ignorancia y la demagogia» (*Público*, 20 de mayo del 2000). La ciencia se convirtió así en la última fuente de legitimidad para la política del Gobierno. Pero el informe se enfrentó a la crítica de expertos con ideas distintas y, especialmente, a la de la asociación medioambientalista *Quercus*.

En julio y agosto del año 2000, el proceso se detuvo nuevamente gracias a una iniciativa parlamentaria del Partido Verde. En el interior de la CCI se formó un segundo comité de expertos, el Grupo de Trabajo Médico (GTM), para valorar los efectos sobre la salud de la co-incineración. El presidente del GTM era uno de los miembros de la CCI y sus resultados se hicieron públicos en diciembre del año 2000: la co-incineración no tenía efectos perjudiciales para la salud de las poblaciones locales, y el control de las emisiones aseguraría que los riesgos fueran «socialmente aceptables». Uno de los miembros del GTM, sin embargo, votó en contra del informe, invocando las incertidumbres en torno a las consecuencias de la exposición a las emisiones generadas por la co-incineración. Durante los 60 días que el informe médico estuvo abierto a discusión pública, se enviaron 11.650 comentarios escritos al Ministerio de Medio Ambiente refutando los resultados, pero ni uno solo de ellos fue considerado relevante para la decisión final de si el proyecto debía continuar o no. Por consiguiente, el ministro decidió continuar con las pruebas de co-incineración. Un estudio epidemiológico de la población de Souselas, que debía comenzar simultáneamente, tuvo que retrasarse debido a un boicot generalizado. La publicación del informe del GTM se acompañó de una «nueva versión» del informe de la CCI, en el que se borraban algunos de los contenidos que habían sido objeto de las mayores críticas por los opositores a la co-incineración. Como respuesta al informe del GTM, en enero del año 2001 varias asociaciones se unieron al Instituto de Higiene y Medicina Social de la Universidad de Coimbra para realizar un análisis preliminar de la situación de salud en Souselas, basándose en datos de la Oficina de Salud Regional; el análisis indicaba una alta prevalencia de algunos tipos de patologías asociadas con factores medioambientales, como patologías respiratorias y cáncer de mama.<sup>15</sup>

---

15. Esta iniciativa puede describirse como una manifestación de lo que Phil Brown ha llamado «epidemiología popular» (Kroll-Smith, Brown y Gunter 2000).



Hacia finales de ese año, el CCI presentó el resultado de las pruebas realizadas en Souselas. Una vez más, estos resultados fueron criticados en un informe crítico elaborado por el CLCC, que a partir de los mismos datos mostró que prácticamente para todos los parámetros individuales medidos los niveles de emisiones eran más altos con la coincineración. Poco tiempo después, y tras la derrota de su partido en las elecciones locales de diciembre del 2001, el primer ministro dimitió y se celebraron elecciones nacionales. La victoria del Partido Social Democrático (el PSD, liberal) hizo que el proceso se detuviera, y se decidió abandonar la coincineración como método para tratar los residuos industriales peligrosos y retomar la tarea de completar un inventario de residuos peligrosos en Portugal y definir una estrategia integral para su gestión.

La controversia acerca de la coincineración ocasionó que aparecieran en la escena pública los debates sobre estrategias medioambientales, la participación pública, el conocimiento experto científico, la democracia y las ciencias, y las relaciones Estado-sociedad. Pero el alcance y la profundidad del debate estuvieron limitados por el hecho de que el Gobierno no sólo descartaba la acción ciudadana, sino también las controversias científicas. De hecho, los únicos científicos cuyas opiniones se consideraron en los procesos para la adopción de decisiones fueron los miembros de los comités científicos que produjeron los dos informes ya mencionados. El Estado portugués tenía poca experiencia sobre los problemas relativos a la gestión de riesgos, que se sometían, por consiguiente, a las estrategias políticas convencionales, revelando una completa falta de confianza y de creencia en cualquier tipo de participación ciudadana, hasta el punto de transformar las consultas públicas en meras formalidades. Un informe del Comité Nacional para el Medioambiente y el Desarrollo Sostenible (CNADS), un organismo consultor independiente, aunque admitía que la coincineración podría ser una respuesta viable al problema de los residuos industriales peligrosos, fue clara al recomendar la apertura de un proceso de información, diálogo y consulta con la población local, debido al potencial de conflicto que tenía el caso.

La ciencia no era la única fuente de autoridad que usaron los partidos en esta lucha. El derecho tuvo una importancia fundamental, ya fuera a través de su uso por el movimiento de protesta contra el Gobierno, ya fuera por cómo se usó por el Gobierno y sus aliados como arma contra los que protestaban. Las asociaciones de consumidores y medioambientales, como Quercus y la Asociación Nacional para la Protección del Consumidor, apelaron al Tribunal Supremo Administrativo para suspender o revocar las decisiones tomadas por el Gobierno. Quercus, por ejemplo, alegó, en marzo del 2002, la falta de acceso a los documentos sobre incineración en posesión del organismo administrativo estatal encargado (el *Instituto dos Resíduos*), por los que se autorizaba el comienzo de las pruebas de coincineración en Souselas; sobre esa base, presentó una demanda judicial en la que se solicitaba la suspensión de las pruebas en el otro emplazamiento para la coincineración. El Tribunal debería haber decidido sobre la petición en diez días, pero le llevó emitir una decisión sobre la cuestión hasta septiembre del 2003, en una demostración del bien conocido ritmo lento del sistema judicial en Portugal, haciendo cualquier acción inútil, puesto que el proceso de coincineración se había ya suspendido para aquel entonces tras una votación en el Parlamento.

La CCI, a su vez, en una actuación sin precedentes, demandó a tres científicos que habían criticado en público los informes emitidos por el Comité. El tribunal rechazó los casos contra todos ellos. En este caso, los científicos que apoyaban las políticas «oficiales» contra los expertos con opiniones distintas utilizaron los juzgados contra ellos. Se demandó judicialmente también a 15 ciudadanos de Souselas por el boicot local a las elecciones presidenciales del año 2000. En diciembre del año 2000, sin embargo, la oficina del fiscal archivó el proceso.

El movimiento que se oponía a la coincineración combinó la acción colectiva y directa con varias iniciativas dirigidas a la revocación o la modificación de la legislación existente o a la aprobación de nueva legislación relativa a la coincineración y el manejo de los residuos peligrosos en general. Pronto el Gobierno local y el Parlamento se convirtieron en objetivos de la campaña. En varias ocasiones, entre enero de 1999 y febrero de 2001, los representantes del movimiento de protesta se reunieron con los miembros de los partidos de oposición en el Parlamento, con representantes de todos los partidos y con el Comité Parlamentario para la Administración Territorial, el Gobierno Local, las Dotaciones Sociales y el Medio Ambiente. Estas reuniones dieron lugar a varios debates parlamentarios sobre coincineración y a varias iniciativas legislativas del Partido Verde con el propósito de suspender el proceso e iniciar el diseño de una estrategia nacional para los residuos industriales que se basara en procedimientos como la reducción de su producción, la reutilización y el reciclaje. El partido de oposición más grande, el PSD (liberal), apoyó la suspensión, pero insistió en reemplazar el coincinerador por un incinerador especializado. Algunas de estas iniciativas llevaron a una convergencia parcial entre los partidos de la oposición y algunos miembros del Parlamento del Partido Socialista (que apoyaban al Gobierno) para suspender el proceso hasta que se supiera más sobre las posibles consecuencias de la coincineración para el medio ambiente y la salud humana.

La alianza entre los movimientos contra la coincineración, por un lado, y las instituciones y actores de la democracia representativa, por otro, fue fundamental para superar los intentos por confinar la lucha a lo local y hacer las acciones menos vulnerables a las acusaciones de egoísmo, de «no en el patio de mi casa». La acusación se hizo, pero la intervención de los partidos políticos y los debates parlamentarios ayudaron a que el debate sobre la coincineración se convirtiera en un debate acerca de las opciones con relación a la gestión de los residuos industriales peligrosos y, por lo tanto, la convirtieron en un tema de interés nacional, en lugar de reducirla a un conflicto local sobre el emplazamiento de las unidades para el procesamiento de desechos. Esta coyuntura fue también la condición que permitió que las solicitudes contra la coincineración que realizaba el movimiento de protesta se transformaran en decisiones legalmente vinculantes, legitimadas por medio del voto del Parlamento.

Este caso es también un ejemplo paradigmático para observar cómo los distintos actores se beneficiaron de las tensiones y discrepancias entre las leyes nacionales, europeas e internacionales sobre asuntos medioambientales. Como parte de la Convención de Estocolmo (2001), el Gobierno portugués había declarado su oposición a cualquier proceso en el que se produjeran contaminantes orgánicos persistentes. La Convención confirmó la preferencia de los miembros por alternativas no térmicas para el tratamiento de los residuos tóxicos, puesto que la

incineración y la co-incineración contribuían significativamente a la producción de contaminantes orgánicos duraderos. Siendo así, podía verse cómo el Gobierno usó un doble estándar, al promover alternativas térmicas en Portugal y oponerse a ellas en los foros internacionales. El movimiento de protesta manipuló en su beneficio esta dualidad de discursos para reforzar su oposición a la co-incineración. En marzo del 2001, el director de la Unidad Científica de Greenpeace declaró que la co-incineración de los residuos industriales peligrosos en la vecindad de áreas pobladas o de un parque natural (el otro lugar que se había propuesto por la CCI para reemplazar a Maceira) era una decisión «irresponsable» de las autoridades portuguesas y que debería condenarse como tal.

El movimiento de protesta utilizó bien las directivas europeas sobre tratamiento de residuos y las estrategias favorables al medioambiente. Un ejemplo de ello fue la directiva 2000/76/CE sobre incineración de residuos, que define los límites de emisiones para plantas cementeras que producen residuos peligrosos. De hecho, los opositores a la co-incineración invocaron esta directiva como «prueba» de que había una diferencia entre los niveles de emisiones que producían las plantas cementeras que quemaban residuos peligrosos y aquellas plantas que empleaban otros métodos de tratamiento, con lo que se dejaban sin base las afirmaciones del Gobierno nacional y de la CCI de que no existía tal diferencia. Más generalmente, el movimiento contra la co-incineración hizo referencia frecuente a las directivas y reglamentos europeos y a las convenciones internacionales como argumentos contra las políticas y las opciones del Gobierno nacional en el sector del tratamiento de residuos. De hecho, en estas circunstancias, el derecho de la UE se instrumentó como un recurso esencial para la acción contrahegemónica.

Finalmente, la ausencia conspicua de expresiones sociales de democracia participativa o la «formalización» de los procesos de consulta (como ocurrió y ocurre con las audiencias públicas para la discusión de la valoración del impacto medioambiental) están asociadas muy de cerca con una versión excluyente y autoritaria de la democracia representativa, en la que se piensa que la delegación de la legitimidad de los ciudadanos impide que los actores políticos elegidos o los funcionarios estatales se sometan a cualquier otro control público de sus acciones que no sea a través de los otros representantes elegidos o los tribunales de derecho. El lento tiempo de decisión de los tribunales y los costes de mantener largas luchas en el sistema judicial desaniman a los ciudadanos a recurrir a ellos. Como resultado, la respuesta de la ciudadanía frente al secreto y los modos autoritarios del Gobierno (en los niveles nacional, municipal y local) termina expresándose, por lo general, a través de acciones colectivas a nivel local que se enmarcan dentro de los presupuestos de la democracia radical (Mouffe 2000). Sin embargo, se buscan alianzas con fuerzas de oposición en el interior de los órganos de representación, como el Parlamento nacional y las Asambleas municipales.

## 15.5. Discusión

¿En qué circunstancias las luchas sobre el tratamiento y el depósito de los residuos pueden considerarse ejemplos emergentes de «cosmopolitismo subalterno» (Santos 2002; capítulo en este volumen de Santos y Rodríguez Garavito)? La

respuesta a esta pregunta requiere un análisis detallado y cuidadoso de casos que sean ejemplares por la forma en que concentran y muestran «el potencial que subyace implícito u oculto» a estas luchas, y que permitan la identificación de «características de entidades emergentes en un momento y en un contexto en el cual pueden ser fácilmente descartadas bajo la acusación de que carecen de cualquier posibilidad de futuro, de que son irrelevantes o de que están, de hecho, orientadas hacia el pasado» (Santos 2002: 465). El uso de diferentes marcos regulatorios y legales en diferentes niveles ofrece oportunidades para la irrupción de usos contrahegemónicos del derecho. Santos (2002: 465-471) estudia las condiciones en las cuales las interrelaciones locales y transnacionales de las luchas pueden dar lugar a formas embrionarias de una legalidad cosmopolita emergente y alternativa. ¿Hasta qué punto el caso analizado aquí cumple estas condiciones?

1. El caso muestra un rango de prácticas donde se utilizan recursos jurídicos hegemónicos, como el uso de los tribunales para el acceso a los documentos que la administración negaba o para oponerse a decisiones o acciones emprendidas por las fuerzas hegemónicas en nombre del derecho, la legitimidad democrática o la sensatez científico-técnica. Se usaron también los recursos normativos y legales transnacionales para contrarrestar la acción del Gobierno nacional. Entre esas normas estaban las directivas y los reglamentos de la UE y también los protocolos y las convenciones internacionales. El carácter contrahegemónico de la utilización de estos recursos depende de su integración dentro de estructuras heterogéneas de formas de acción, desplegadas en diferentes niveles, y de las interconexiones que se realicen entre la legalidad estatal oficial, la legalidad internacional y la legalidad de la UE con las concepciones de legalidad locales y no oficiales. Son estas configuraciones las que permiten la utilización de herramientas normativas y jurídicas hegemónicas que se vuelven contrahegemónicas en sus efectos concretos.

2. El derecho, como conjunto de normas y derechos individuales, y como una expresión de las formas de acción, se sumó a un amplio repertorio de instrumentos para la acción colectiva. Algunos de ellos fueron denunciados por los sectores hegemónicos (el Estado, el Gobierno local, la industria y algunos científicos y expertos) como ilegales (el bloqueo de la entrada de residuos a los lugares de tratamiento de residuos), ilegítimos (solicitar tener voz en el debate y en los procesos de decisión, o exigir a los actores hegemónicos que se sujetaran al control público de los ciudadanos) o irracionales (como las peticiones para que se incluyeran a los ciudadanos en el debate y en la adopción de decisiones, o el cuestionamiento de la legitimidad de los científicos, expertos y funcionarios escogidos para adoptar decisiones sin que se hubiera respetado el proceso obligado de consulta y de audiencia de las poblaciones locales). Las referencias a la legalidad y las reivindicaciones frente a los actores hegemónicos remitían a los derechos constitucionales, al derecho doméstico vigente, a las directivas y reglamentos europeos, a las convenciones y protocolos internacionales, y a los expertos que sostenían opiniones distintas. Su efectividad dependió del «efecto protesta» (Barry 2001), que se obtuvo a través de movilizaciones políticas generales, entre las cuales estaban manifestaciones, foros públicos, acción directa, peticiones al Parlamento y acciones legales.

3. La historia que aquí hemos contado sugiere que la definición de quiénes son los subalternos depende de las luchas específicas y de las manifestaciones particulares del poder que puedan identificarse en estos contextos y situaciones. La lucha indica la aparición de espacios y situaciones en los cuales actores diversos vieron cómo su voz fue acallada y negado su derecho a participar en los procesos de adopción de decisiones que podrían tener serias consecuencias para su salud y bienestar y para el medio ambiente. Los ciudadanos que se involucran en estos procesos se ven empujados hacia los límites de lo que Santos ha llamado la sociedad civil extraña, que sería la situación que define a los subalternos en la sociedad portuguesa. Esta condición subalterna puede proporcionar una base para las movilizaciones y las formas de acción colectiva dirigidas hacia el cosmopolitismo subalterno. Sin embargo, queda abierta la cuestión de si esas actividades conducirán al establecimiento de coaliciones e iniciativas ciudadanas que gocen de cierta continuidad, más allá de las situaciones concretas que desemboquen en luchas como la que hemos presentado aquí. Salvo que existan interrelaciones entre diferentes niveles jurídicos, la propia heterogeneidad de las coaliciones que finalmente se reconocen como nuevos actores colectivos hace difícil que estos grupos puedan persistir en su empeño por llevar la cuestión más allá del contexto local y establecer la existencia de un objetivo común, claramente identificado, con el propósito de continuar las luchas. En otros casos, ello supondrá, por ejemplo, convertir la lucha concreta contra los lugares de tecnologías de tratamiento de residuos en reivindicaciones enérgicas, que exijan estrategias de solución al problema como parte de una estrategia de desarrollo sostenible más amplia, y que se creen foros que promuevan la participación de los ciudadanos y la vigilancia de las políticas y actuaciones medioambientales en el desarrollo local.

4. Aunque las cuestiones controvertidas se identificaron primero localmente, los ciudadanos y sus aliados intentaron vincular esas reivindicaciones locales, que exigían un trato justo, con otras para que se le diera una solución nacional al problema del depósito y el tratamiento de residuos, para lo cual buscaron una alianza con las fuerzas parlamentarias, y también recurrieron a las directivas europeas y los tratados internacionales con el propósito de reforzar su caso contra las políticas del Gobierno. La construcción de coaliciones entre los diferentes niveles del problema fue un paso fundamental para el éxito final de esta estrategia. El resultado de una lucha de este tipo puede depender precisamente del grado en el cual los actores consigan construir exitosamente ese tipo de coaliciones. Pueden construirse a través de la articulación de formas de participación y de democracia radical, que proporcionarían los medios para hacer el problema visible, y mediante los mecanismos de la democracia representativa, particularmente de la capacidad de los partidos parlamentarios y de sus miembros de iniciar acciones legislativas cuyo origen esté en las colaboraciones con los movimientos y organizaciones ciudadanas, o con ONG defensoras del medioambiente. Ello, a su vez, requiere de una política activa de alianzas que permita convergencias y colaboraciones (parciales), que pueden ser más o menos permanentes, pero que ciertamente son indispensables para darles legitimidad a esas coaliciones y, eventualmente, conseguir que las iniciativas legislativas dirigidas contra el Gobierno y otros elementos hegemónicos tengan poder vinculante.

5. La población de las aldeas o ciudades pequeñas es extremadamente vulnerable a la acción discrecional de los actores hegemónicos en materias relacionadas con el medioambiente. La selección de los emplazamientos para los vertederos y los incineradores o coincineradores normalmente afecta a aquellos que no cuentan ni con el número, ni con la influencia política para oponerse a estas decisiones. Estas decisiones se adoptan en nombre de un interés nacional superior con el propósito de solucionar un problema nacional supuestamente acuciante. Cualquier oposición a ellas se descarta o se denuncia como un ejemplo del síndrome del egoísmo, de la queja de «no en el patio de mi casa», y con ello los ciudadanos se ven excluidos de cualquier participación en esas decisiones. Los procesos de consulta, incluso cuando son obligatorios, son a menudo convocatorias en las que se presentan decisiones que, o bien ya se han aprobado, o bien se aprobarán sin ninguna consideración hacia los argumentos presentados por las poblaciones locales. La forma en la cual se trata la protesta, describiendo a los que protestan como irracionales, manipulados, egoístas u oportunistas, supone otra descalificación de los ciudadanos, que se ven así empujados hacia los límites de la sociedad civil extraña.

6. El principio de comunidad se fue configurando a través de acciones colectivas que, incluso si se encontraban ancladas en la pertenencia común a una localidad y se organizaban para la defensa del medio ambiente local y la salud de la población de un lugar concreto, peleaban por relacionar ese tipo de acción local con definiciones más amplias de acción y tecnología que fueran apropiadas para el tratamiento de los residuos. En lo que se refiere al mercado, los ciudadanos y otros actores contrahegemónicos se opusieron a las coaliciones hegemónicas en las que estaban representados los intereses de las empresas. Pero también defendieron activamente las tecnologías «verdes» que ofrecían otras compañías privadas; tecnologías que eran más benignas para el medio ambiente en lo referente al tratamiento de residuos. En estos contextos concretos, la comunidad y el mercado tenían que interrelacionarse de tal manera que bloquearan las acusaciones de estar actuando motivados por el argumento egoísta de no desear la actividad «en el patio de su casa», haciendo también ver que existían realmente alternativas viables, económica y tecnológicamente, frente a las supuestas «únicas soluciones posibles». Depende del contexto concreto que las formas resultantes de comunidad y mercado puedan calificarse como subalternas.

7. La distancia entre el exceso de significados y el déficit de acción social es una de las fuentes principales de debilidad potencial para los movimientos contrahegemónicos. En algunas ocasiones, las expectativas de que el uso de la legalidad hegemónica permitirá a los actores subalternos salirse con la suya son excesivas y conducen a la derrota. En otras ocasiones, las expectativas de que la movilización permitirá impulsar hacia adelante un programa de acción subalterno arrojan resultados limitados, aunque importantes, en la medida en que conducen a una paralización temporal del proceso contra el que luchan los ciudadanos, si bien no consiguen producir cambios en la definición del problema o la puesta en práctica de un enfoque integral, preventivo o de seguridad previa para el tratamiento de residuos. La lucha contra la coincineración se apoyaba en una definición de sus objetivos que requería el cumplimiento de un programa equivalente a una modernización ecológica «reflexiva», en contraposición a un programa político hegemónico

que tenía una comprensión «tecnoinstitucional» (formal) de la política medioambiental ligada a un enfoque «remedial» del tratamiento de residuos. Pero el resultado de la lucha se vio condicionado por la dificultad de conducir la movilización colectiva hacia la creación de nuevas esferas públicas que permitieran a los ciudadanos y a otros actores en el proceso agruparse en el interior de foros deliberativos.

8. En las condiciones de una sociedad semiperiférica que es parte del sistema mundial, puede que la combinación de legalidad demoliberal y de legalidad «desde abajo» sea un camino inevitable que tiene que seguir la acción colectiva y con el que puede lograrse una explotación productiva de las tensiones y distancias entre la legalidad existente en diferentes niveles. El propósito sería impulsar soluciones no hegemónicas frente al cumplimiento autoritario de los programas hegemónicos. En este ejemplo, la movilización del derecho de la UE, a través de las directivas y reglamentos europeos, y de las definiciones más generales de las políticas medioambientales contenidas en él, demostraron ser una importante herramienta para concederle legitimidad al movimiento de protesta local en su lucha contra el Gobierno nacional y sus políticas. Puede reconocerse una característica *situacional* de la legalidad transnacional, en la que unas veces aparece como un instrumento favorable para la contrahegemonía y otras como instrumento que refuerza la hegemonía. En determinados casos, la legalidad de la UE se ha usado como una herramienta para rebajar los estándares de protección medioambiental que existían previamente en un país concreto en el cual la legislación medioambiental era más avanzada que la legislación de la UE, como ocurrió en algunos países escandinavos. En estos casos, las empresas, las industrias y los Gobiernos que deseen adoptar los estándares menos estrictos de la UE pueden alegar supuestas pérdidas de competitividad en la economía debido a la existencia de una legislación protectora. En los países cuya incorporación a la UE es reciente (como aquellos que fueron partes del antiguo bloque soviético), la idea de «Europa» y las directivas europeas se invocan a menudo por el Estado y los Gobiernos para promover transformaciones profundas del derecho nacional en diferentes campos y cerrar con ello el debate público sobre las alternativas.

## Referencias bibliográficas

- BARRY, Andrew (2001), *Political Machines: Governing a Technological Society*. Londres: Athlone Press.
- BECK, Ulrich (1992), *Risk Society*. Londres: Routledge.
- BUTTEL, Frederick H., y Peter J. TAYLOR (1992), «Environmental Sociology and Global Environmental Change: A Critical Assessment». *Society and Natural Resources* 5: 211-230.
- CALLON, Michel, Pierre LASCOUMES y Yannick BARTHE (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. París: Seuil.
- ESCOBAR, Arturo (2000), «El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: globalización o postdesarrollo?». En *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*, editado por Edgardo Lander. Buenos Aires: CLACSO/UNESCO.
- FISCHER, Frank (2000), *Citizens, Experts, and the Environment: The Politics of Local Knowledge*. Durham, NC: Duke University Press.
- GONÇALVES, Maria Eduarda (2001), «Europeização e direitos dos cidadãos». En *Globalização: fatalidade ou utopia?*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Aftontamento.

- GOTTLIEB, Robert (2001), *Environmentalism Unbound: Exploring New Pathways to Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- HAJER, Maarten (1995), *The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Oxford University Press.
- HOFNICHTER, Richard (ed.) (2000), *Reclaiming the Environmental Debate: The Politics of Health in a Toxic Culture*. Cambridge, MA: MIT Press.
- IRWIN, Alan (1995), *Citizen Science: A Study of People, Expertise and Sustainable Development*. Londres: Routledge.
- y Mike MICHAEL (2003), *Science, Social Theory and Public Knowledge*. Maidenhead: Open University Press.
- JAMISON, Andrew (ed.) (1998), *Technology Policy Meets the Public. PESTO Papers 2*. Aalborg: Aalborg University Press.
- (2001), *The Making of Green Knowledge: Environmental Politics and Cultural Transformation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- y Harald ROHRACHER (eds.) (2002), *Technology Studies and Sustainable Development*. Munich: PROFIL.
- KENNY, Michael y James MEADOWCROFT (eds.) (1999), *Planning Sustainability*. Londres: Routledge.
- KROLL-SMITH, Steve, Phil BROWN y Valenie J. GUNTER (eds.) (2000), *Illness and the Environment: A Reader in Contested Medicine*. Nueva York: New York University Press.
- MARTÍNEZ-ALIER, Juan y Ramachandra GUHA (1997), *Varieties of Environmentalism: Essays North and South*. Londres: Earthscan.
- MATIAS, Marisa (2002), *Conhecimento(s), ambiente e participação: A contestação à co-incineradora em Souselas*. Coimbra: Facultad de Economia, Universidad de Coimbra.
- MCADAM, Douglas, Sidney TARROW y Charles TILLY (2001), *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- MCCALLY, Michael (ed.) (2002), *Life Support: The Environment and Human Health*. Cambridge, MA: MIT Press.
- MOUFFE, Chantal (2000), *The Democratic Paradox*. Londres: Verso.
- NUNES, João Arriscado, Jorge CORREIA JESUÍNO, Carmen DIEGO, Sandra CARVALHO, Susana COSTA y Marisa MATIAS (2002), «Portuguese National Profile». Discussion Paper, Analyzing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts Project.
- y Marisa MATIAS (2003), «Agonistic Spaces, Contentious Politics and the Trials of Governance: Environmental Policies and Conflict in Portugal». Discussion Paper, Science, Technology and Governance in Europe Network.
- , Marisa MATIAS y Susana COSTA (2003), «Household Waste Management and Public Accountability in Portugal: The Case of the Taveiro Landfill». Discussion Paper, Analysing Public Accountability Procedures in Contemporary European Contexts Project.
- PEET, Richard y Michael WATTS (eds.) (1996), *Liberation Ecologies*. Nueva York: Routledge.
- REDCLIFT, Michael (1987), *Sustainable Development: Exploring the Contradictions*. Londres: Methuen.
- (1999), «Pathways to Sustainability: Issues, Policies and Theories». En *Planning Sustainability*, editado por Michael Kenny y James Meadowcroft. Londres: Routledge.
- RODRIGUES, Maria Eugénia (1995), *Os novos movimentos sociais*. Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- SACHS, Wolfgang (1999), «Sustainable Development and the Crisis of Nature: On the Political Anatomy of an Oxymoron». En *Living with Nature: Environmental Politics as Cultural Discourse*, editado por Frank Fischen y Maarten Hajer. Oxford: Oxford University Press.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1990), *O Estado e a sociedade em Portugal (1974-1988)*. Oporto: Afrontamento.
- (1993), «O Estado, as relações salariais e o bem-estar na semiperiferia: O caso português». En *Portugal: Um retrato singular*, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Afrontamento.



- (2002), *Toward a New Legal Common Sense*. Londres: Butterworths.
- TAYLOR, Peter (1997), «How Do We Know We Have Global Environmental Problems? Undifferentiated Science-Politics and its Potential Reconstruction». En *Changing Life: Genomes, Ecologies, Bodies, Commodities*, editado por Peter J. Taylor, Saul E. Halfon y Paul N. Edwards. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- (2001), «Distributed Agency Within Intersecting Ecological, Social, and Scientific Processes». En *Cycles of Contingency: Developmental Systems and Evolution*, editado por S. Oyama, P. Griffiths y R. Cray. Cambridge, MA: MIT Press.
- (2003), «A reconstrução da complexidade ecológica sem regras: ciência, interpretação e prática reflexiva crítica». En *Conhecimento prudente para uma vida decente: um discurso sobre as ciências* revisitado, editado por Boaventura de Sousa Santos. Oporto: Afrontamento.
- THORNTON, Joe (2000), *Pandora's Poison: Chlorine, Health, and a New Environmental Strategy*. Cambridge, MA: MIT Press.

## Autores

BOAVENTURA DE SOUSA SANTOS es profesor de Sociología en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, Portugal, y profesor titular distinguido en la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha publicado números artículos sobre globalización, sociología del derecho y el Estado, y epistemología. Entre sus libros se cuentan *La caída del Angelus Novus: Hacia una Nueva Teoría Social y una Nueva Práctica Política* (ILSA-Trotta, 2005), *Toward a New Common Sense: Law, Science and Politics in the Paradigmatic Transition* (Routledge, 1995), *Toward a New Common Sense: Law, Globalization and Emancipation* (Butterworths, 2002), *Democratizing Democracy: Beyond the Liberal Democratic Canon* (Verso, 2006) y *Another Production is Possible: Beyond the Capitalist Canon* (Verso, 2005).

CÉSAR RODRÍGUEZ GARAVITO es director del Centro de Estudios Sociojurídicos de la Universidad de Los Andes (Colombia); miembro fundador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia); e investigador asociado del Instituto para los Estudios Jurídicos de la Universidad de Wisconsin-Madison. Ha publicado artículos académicos y libros sobre derecho y sociedad, sociología política y económica, derecho laboral y constitucional, desarrollo y globalización. Entre sus libros se encuentran *Globalización, Gobernanza y Derechos Laborales* (Siglo del Hombre, 2007), *La nueva izquierda en América Latina* (Norma, 2004) y *Derecho y Sociedad en América Latina* (ILSA, 2003).

FRAN ANSLEY es profesora distinguida de Derecho en la Universidad de Tennessee en Knoxville. Sus fines académicos son el estudio de los procesos de globalización a través de las perspectivas locales del Norte y del Sur, y la colaboración con los grupos locales de base democrática para estimularlos a actuar en el mundo. Sus trabajos sobre globalización han aparecido en numerosas revistas de derecho estadounidenses y ha escrito capítulos en los libros *Laboring Below the Line; Women Working the NAFTA; Food Chain; Neither Separate Nor Equal; y Hard Labor*.

LUIS CARLOS ARENAS obtuvo su doctorado en la Universidad Nacional de Colombia y un LL.M. (Maestría en Derecho) en la Universidad de Wisconsin-Madison. Trabajó durante varios años como investigador y activista de derechos humanos en el Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA). Es el director ejecutivo del *Wisconsin Coordinating Council of Nicaragua* (WCCN), una organización sin ánimo de lucro financiada por sus propios miembros con sede en Madison, Wisconsin, que promueve la justicia económica y social en Nicaragua mediante modelos alternativos de desarrollo y activismo social.

JOÃO ARRISCADO NUNES es profesor de Sociología en la Facultad de Economía de la Universidad de Coimbra, Portugal, e investigador en el Centro de Estudios Sociales de la misma universidad. Entre sus intereses de investigación están los estudios sociales, la sociología política, la sociología de la cultura, la globalización y la teoría social. Es coeditor de *Reinventing Democracy: Grassroots Movements in Portugal* (n.º especial de la revista *South European Society and Politics*, 2004) y de *Enteados de Galileu? A Semiperiferia no Sistema Mundial da Ciência* (Afrontamento, 2001).

SUSANA COSTA es una socióloga e investigadora en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Entre sus intereses de investigación están los estudios sociales de la ciencia, entre los cuales presta atención especial a la medicina forense y a la sociología del derecho y la ciencia. Es autora de *A Justiça no Laboratório* (Coimbra, 2003),

un estudio etnográfico sobre las identificaciones mediante el ADN que se realizan durante las investigaciones criminales en Portugal.

PETER P. HOUTZAGER es investigador asociado del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Sussex. En los Estados Unidos, ha dictado clases en Stanford y en el St. Mary College. Su trabajo sobre raíces institucionales de la acción colectiva ha aparecido en *Theory and Society*; *Comparative Studies in Society and History*, y en el *Journal of Development Studies*. Es coeditor del libro *Changing Paths: International Development and the New Politics* (University of Michigan Press, 2003).

HEINZ KLUG es profesor de derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Wisconsin e investigador sénior honorario de la Universidad de Witwatersrand. Es director del programa Iniciativa Legal para los Estudios Globales en Wisconsin y ha enseñado en la Universidad de Witwatersrand. Trabajó en la Secretaría y fue miembro del personal de la Comisión para la Reforma Agraria del Congreso Nacional Africano. Es el autor de *Constituting Democracy: Law, Globalism and South Africa's Political Reconstruction* (Cambridge University Press, 2000).

JANET E. LARSON es profesora de la cátedra Voss-Bascom en la Universidad de Wisconsin-Madison. Es autora de números artículos sobre el derecho y la informalidad, y también trabaja sobre las normas que afectan al género y el sexo y a la historia de esas ideas. Es coautora de *Hard Bargains: The Politics of Sex* (Oxford University Press, 1998).

MARISA MATIAS es socióloga e investigadora en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Sus intereses de investigación son, entre otros, la sociología del medio ambiente y la salud pública, los estudios sociales de la ciencia, y las políticas públicas y la participación. Ha publicado escritos sobre los conflictos medioambientales y sobre las controversias científicas en Portugal y Europa, especialmente en relación con las políticas de manejo de los residuos tóxicos.

MARJORIE MBILINY es miembro fundador del Programa en Red para el Género en Tanzania (TGNP) y directora del subprograma del la TGNP Activismo, Cabildeo y Promoción. Fue profesora de Educación en la Universidad de Dar es Salaam y actualmente es una activista y una especialista en cuestiones de género. Es coeditora de *Activist Voices y Against Neo-Liberalism Food is Politics* (Institute of Development Studies, University of Dar es Salaam, 2002).

CHANDRIKA PARMAR es profesora adjunta en el Instituto Mudra para las Comunicaciones en Ahmedabad, India. Fue directora asociada del Departamento de Programas de Investigación en el Centro para el Estudio de las Sociedades en Desarrollo en Delhi. Sus intereses de investigación son principalmente la sociología de la violencia, la cultura del conocimiento, los desastres, la cultura popular y el mercado de futuros. Ha publicado varios artículos sobre derecho constitucional y democracia, biotecnología y valores medioambientales. Actualmente, se encuentra terminando una monografía sobre parcelación y un libro sobre desastres.

JOSÉ MANUEL PUREZA es profesor de Relaciones Internacionales e investigador en el Centro de Estudios Sociales de la Universidad de Coimbra, Portugal. Ha publicado números artículos académicos y capítulos en libros sobre derecho internacional y derechos humanos. Es autor de *Fogo sobre os media! Conhecimento, Informação e Crítica em Conflitos Armados* (Afrontamento, 2003) y de *Patrimônio Comum da Humanidade: Rumo a um Direito Internacional da Solidariedade?* (Afrontamento, 1998).

BALAKRISHNA RAJAGOPAL es profesor asistente internacional de la cátedra Ford de derecho y desarrollo y director del Programa en Derechos Humanos y Justicia del Instituto de Tecnología de Massachussets. Trabajó para Naciones Unidas en Camboya durante muchos años como abogado de derechos humanos y ha sido consultor legal y de derechos humanos de organizaciones no gubernamentales e internacionales. Ha publicado artículos en las prin-

cipales revistas de derecho y es autor de *International Law from Below: Development, Social Movements and Third World Resistance* (Cambridge University Press, 2000).

MARY RUSIMBI es miembro fundador del Programa en Red para el Género en Tanzania (TGNP). Es una activista, educadora de adultos y especialista en cuestiones de género, con especial interés en las cuestiones macroeconómicas, los derechos de las mujeres y el análisis de género del presupuesto público. Es coeditora de *Activist Voices* y ha publicado varios artículos en ese libro y en *Against Neoliberalism* (TGNP y E&D Ltd, 2003).

RONEN SHAMIR es profesor asociado de Sociología en la Universidad de Tel-Aviv, Israel. Ha publicado artículos sobre la profesión de abogado, la historia del derecho, el pluralismo jurídico y la responsabilidad social empresarial y la globalización en las revistas de derecho más importantes, como *Law and Society Review*; *Law and Social Inquiry* *Social* y *Legal Studies*. Es el autor de los libros *The Colonies of Law: Colonialism, Zionism and Law in Early Mandate Palestine* (Cambridge University Press, 2000) y *Managing Legal Uncertainty: Elite Lawyers in the New Deal* (Duke University Press, 1995).

SHIV VISVANATHAN es profesor en el Instituto Dhirubhai Amani para la Información y la Tecnología de la Comunicación en Ahmedabad, India. Fue investigador asociado del Centro para el Estudio de las Sociedades en Desarrollo, Delhi. Sus intereses de investigación se centran en las culturas del conocimiento, la sociología y filosofía de la ciencia, la historia de la tecnología, los movimientos sociales, la globalización, la cultura y la política del medio ambiente. Entre sus libros cabe citar *Organizing for Science* (Oxford University Press, 1985) y *Carnival for Science* (Oxford University Press, 1997).

# Índice

CAPÍTULO I. El derecho, la política y lo subalterno en la globalización contra- hegemónica, <i>por Boaventura de Sousa Santos y César Rodríguez Garavito ..</i>	7
1.1. Introducción .....	7
1.2. Entre la gobernanza global y la hegemonía global: la invisibilidad de la contrahegemonía en los estudios sociojurídicos .....	11
1.2.1. De la regulación a la gobernanza: la irrelevancia de la contrahegemonía. ....	12
1.2.2. La hegemonía global y el derecho: la inutilidad de la resistencia .....	15
1.3. La legalidad cosmopolita subalterna .....	17
1.3.1. Lo subalterno, lo cosmopolita y lo legal .....	18
1.3.2. La epistemología de la legalidad cosmopolita subalterna: la sociología de lo emergente .....	21
1.4. Temas y organización del libro .....	22
1.4.1. El derecho y la construcción de una economía global de la solidaridad ...	23
1.4.2. Los movimientos sociales transnacionales y la reconstrucción de los derechos humanos .....	24
1.4.3. El derecho y la democracia participativa: entre lo local y lo global ....	25

## PARTE PRIMERA LA LEY Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ECONOMÍA GLOBAL PARA LA SOLIDARIDAD

CAPÍTULO II. Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política cosmopolitas subalternas, <i>por Boaventura de Sousa Santos .....</i>	31
2.1. Introducción .....	31
2.2. La gobernanza como legalidad neoliberal .....	33
2.2.1. La genealogía de la gobernanza .....	34
2.2.2. El significado político de la gobernanza neoliberal .....	36
2.2.3. Las luchas sociales dentro del marco de la gobernanza .....	40
2.2.4. ¿Hay otros relatos sobre la gobernanza? .....	43
2.3. El FSM como legalidad y política cosmopolitas subalternas del sur global ....	44
2.3.1. El FSM como legalidad y política cosmopolitas subalternas .....	44
2.3.2. La novedad política del FSM .....	46
2.3.3. El problema de la estrategia y la acción política .....	48
2.4. La política de la legalidad en un contexto donde hay globalizaciones antagonistas .....	56
CAPÍTULO III. La ley de Nike: el movimiento antimáquina, las empresas transnacionales y la lucha por los derechos laborales en las Américas, <i>por César Rodríguez Garavito .....</i>	61
3.1. Introducción .....	61
3.2. La lucha por normas de responsabilidad solidaria que transpasen las fronteras .....	65

3.3. La lucha en torno al derecho «duro» y el derecho «blando» .....	72
3.4. El pluralismo jurídico y la lucha en torno a los niveles del derecho laboral ....	76
3.5. Conclusiones .....	81
CAPÍTULO IV. La responsabilidad social empresarial: un caso de hegemonía y contrahegemonía, <i>por Ronen Shamir</i> .....	
4.1. Introducción .....	86
4.2. La desradicalización de la RSE .....	89
4.3. La transformación empresarial de la sociedad civil .....	98
4.4. Observaciones finales: reflexiones preliminares sobre las posibilidades contrahegemónicas .....	101
CAPÍTULO V. Una campaña por la vida: la construcción de una nueva solidaridad transnacional frente al VIH/sida y al ADPIC, <i>por Heinz Klug</i> ....	
5.1. Introducción .....	109
5.2. El intento por cambiar el rostro de Sudáfrica .....	112
5.3. El sector farmacéutico y la lucha por conseguir medicamentos asequibles ....	114
5.4. Las obligaciones globales y las respuestas domésticas .....	116
5.5. Hacia el equilibrio entre los compromisos internacionales y nacionales .....	119
5.6. La movilización social y el régimen comercial cambiante .....	121
5.6.1. La Declaración de Doha sobre el ADPIC y la salud pública .....	122
5.6.2. El Párrafo 6 de la Declaración de Doha y el problema de la capacidad .....	123
5.6.3. La campaña activista a favor del tratamiento y la lucha por los tratamientos antirretrovirales .....	124
5.7. Conclusiones .....	125
CAPÍTULO VI. La negociación de la informalidad dentro de la formalidad: suelo y vivienda en las «colonias» de Texas, <i>por Jane E. Larson</i> .....	
6.1. Introducción .....	128
6.2. La vivienda informal en los Estados Unidos .....	132
6.3. «Se tiene que partir de lo que está haciendo la comunidad y magnificarlo, extenderlo» .....	136
6.4. La reglamentación de la vivienda en condiciones de limitaciones económicas extremas .....	140
6.5. Conclusión .....	143
CAPÍTULO VII. Los puntos de contacto locales en las divisiones globales: los derechos laborales y los derechos de los inmigrantes como lugares de la legalidad cosmopolita, <i>por Fran Ansley</i> .....	
7.1. Dos relatos .....	146
7.1.1. Primer punto de contacto: la huida del capital y la pérdida de puestos de trabajo .....	146
7.1.2. Segundo punto de contacto: la inmigración .....	151
7.2. ¿Pero todo esto era cosmopolita? .....	155
7.2.1. Atravesar los límites globales .....	157
7.2.2. La comprensión en el nivel horizontal .....	158
7.2.3. Las reivindicaciones legales integradas con la política .....	159
7.3. ¿Convergencia? .....	159

PARTE SEGUNDA  
 LOS MOVIMIENTOS SOCIALES TRANSNACIONALES  
 Y LA RECONSTRUCCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO VIII. Los límites del derecho en la globalización contrahegemónica: la Corte Suprema de la India y la lucha en el valle de Narmada, <i>por Balakrishnan Rajagopal</i> .....	167
8.1. Introducción .....	167
8.2. El derecho, los movimientos sociales y la globalización contrahegemónica: algunas cuestiones teóricas .....	170
8.3. La evolución de la lucha en el valle de Narmada .....	174
8.3.1. Trasfondo .....	174
8.3.2. La lucha dentro y fuera del derecho: 1979-1994 .....	175
8.3.3. ¿La lucha mediante el derecho?: 1994-2000 .....	180
8.4. La política de la Corte Suprema y más allá de ella .....	185
8.4.1. La sentencia sobre el Narmada y sus líneas argumentativas .....	185
8.4.2. Las penurias tras la sentencia: ¿hacia una política electoral? .....	191
8.5. La valoración del papel del derecho en la lucha del valle de Narmada .....	192
8.6. Conclusión .....	194
CAPÍTULO IX. El Movimiento de los Sin Tierra, el campo jurídico y el cambio legal en Brasil, <i>por Peter P. Houtzager</i> .....	197
9.1. Introducción .....	197
9.2. La lógica de los campos .....	199
9.3. El MST y las modalidades de cambio jurídico .....	201
9.4. Los campos judicial y del movimiento social en relación con el cambio legal ...	208
9.4.1. El MST en el campo de los movimientos sociales .....	209
9.4.2. Los jueces brasileños y el campo jurídico .....	212
9.5. Conclusión .....	214
CAPÍTULO X. Derechos indígenas, activismo transnacional y movilización legal: la lucha del pueblo U'wa en Colombia, <i>por César Rodríguez Garavito</i> <i>y Luis Carlos Arenas</i> .....	217
10.1. Introducción .....	217
10.2. La resistencia frente a «la segunda conquista»: el neoliberalismo, los derechos humanos y el movimiento indígena .....	220
10.3. El caso U'wa .....	223
10.3.1. Actuar localmente: la movilización de base popular para la reivindicación del territorio .....	223
10.3.2. Demandar localmente: la judicialización del caso U'wa .....	226
10.3.3. Actuar y demandar en el nivel global: la coalición transnacional en apoyo de los U'wa .....	228
10.3.4. El efecto bumerán .....	229
10.3.5. La ruptura de la parálisis: la retirada de la Oxy y la «victoria» de la coalición U'wa .....	232
10.4. El derecho y la política en la lucha de los U'was .....	234
10.5. Conclusión .....	237
CAPÍTULO XI. Usos contrahegemónicos defensivos y de oposición del derecho internacional: de la Corte Penal Internacional a la herencia común de la humanidad, <i>por José Manuel Pureza</i> .....	240
11.1. Introducción .....	240
11.2. El mantenimiento del <i>statu quo</i> como un fin contrahegemónico .....	242
11.3. La emancipación a través de medios emancipatorios .....	245

PARTE TERCERA  
LEY Y DEMOCRACIA PARTICIPATIVA:  
ENTRE LO LOCAL Y LO GLOBAL

CAPÍTULO XII. Las luchas políticas y legales sobre los recursos y la democracia: las experiencias con el presupuesto de género en Tanzania, <i>por Mary Rusimbi y Marjorie Mbilinyi</i> .....	253
12.1. Introducción .....	253
12.2. El programa de redes de género en Tanzania y la coalición <i>Feminist Activist</i> .....	255
12.3. Las políticas públicas, el derecho, la generación de recursos económicos y su distribución, y la propiedad: ¿por qué todos esos fenómenos preocupan a las feministas? .....	256
12.4. ¿Qué es el presupuesto de género? .....	258
12.4.1. Fase I: ir abriendo puertas .....	260
12.4.2. Fase II: la consolidación y el fortalecimiento de nuestras voces y de la acción colectiva .....	268
12.5. Reflexiones para un activismo futuro .....	273
12.6. Conclusiones: el camino futuro .....	275
CAPÍTULO XIII. Dos democracias, dos legalidades: el presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil, <i>por Boaventura de Sousa Santos</i> .....	278
13.1. El Estado y la democracia como espacios cuestionados .....	278
13.2. El presupuesto participativo en acción .....	281
13.2.1. Antecedentes .....	281
13.2.2. Las instituciones y el proceso del PP .....	282
13.3. El presupuesto participativo: hacia una democracia redistributiva .....	289
13.3.1. Participación, negociación y redistribución .....	289
13.3.2. Autonomía y cogobierno .....	291
13.3.3. De la tecnoburocracia a la tecnodemocracia .....	295
13.4. Las legalidades y las legitimidades antagonistas: el PP y la <i>Câmara de vereadores</i> .....	296
13.5. Conclusión .....	299
CAPÍTULO XIV. La vida, el mundo de la vida y las oportunidades para la vida: vulnerabilidad y supervivencia en el derecho constitucional indio, <i>por Shív Visvanathan y Chandrika Parmar</i> .....	302
14.1. Introducción .....	302
14.2. Los derechos individuales frente a los principios directrices de la política estatal: entre lo judicialmente exigible y lo no exigible .....	303
14.3. La equidad, la ecología y las oportunidades de vida: los derechos fundamentales y los bienes públicos .....	306
14.4. Las leyes reaccionarias: la ley de adquisición de tierras .....	309
14.5. Las transferencias de tecnología: la renovabilidad, la obsolescencia y el mundo de la vida .....	313
14.6. La comunidad y los medios de vida: la descentralización y el autogobierno .....	315
14.7. El derecho de información: la transparencia y el control público de la gestión .....	317
14.8. Entre propiedad y herencia común: las cuestiones de biodiversidad .....	318
14.9. La justicia cognitiva: la vulnerabilidad, el conocimiento y los medios de vida .....	320



CAPÍTULO XV. El derecho medioambiental desde abajo y la democracia en la sociedad del riesgo: experiencias portuguesas en el contexto europeo, <i>por João Arriscado Nunes, Marisa Matias y Susana Costa</i> .....	324
15.1. Introducción .....	324
15.2. El derecho, el medio ambiente y los dilemas de la «modernización ecológica» .....	325
15.3. El derecho y las luchas medioambientales en los contextos europeos y portugueses .....	328
15.3.1. El contexto europeo .....	328
15.3.2. El contexto portugués .....	329
15.4. Las luchas medioambientales y los usos contrahegemónicos de la legalidad: un estudio de caso .....	331
15.5. Discusión .....	336
Autores .....	343