



**HAL**  
open science

## Sociedad civil y democracia en América Latina: La movilización legal de las OSC´s en la defensa de los derechos de salud

Luz Muñoz, Antonio Zavala, David Moya

► **To cite this version:**

Luz Muñoz, Antonio Zavala, David Moya. Sociedad civil y democracia en América Latina: La movilización legal de las OSC´s en la defensa de los derechos de salud. *Miroirs: Revue des civilisations anglophone, ibérique et ibéro-américaine*, 2017, 5, pp.146-168. hal-03643329

**HAL Id: hal-03643329**

**<https://hal.science/hal-03643329v1>**

Submitted on 15 Apr 2022

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Sociedad civil y democracia en América Latina: La movilización legal de las OSC's en la defensa de los derechos de salud

Luz Muñoz (UB), Antonio Zavala (Universidad Panamericana),  
David Moya (UB)

### Resumen:

El papel de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina ha sido ampliamente analizado; sobre todo en relación a su aportación en la transición a la democracia de países, como Chile, Argentina, Paraguay y Brasil, o México. La mayor parte de la atención se ha centrado en su papel como promotoras de la participación ciudadana. Sin embargo, se le ha prestado menos atención a las estrategias de movilización política que siguen las organizaciones no gubernamentales (ONG) para intentar influir en el resultado final de las políticas públicas; a estos efectos, existen diversos análisis que se centran en casos individuales y que impiden hacer generalizaciones. Entre las estrategias de movilización política se encuentra el litigio estratégico, que ha sido menos analizado aún que otras estrategias como las campañas mediáticas. Con el objetivo de contribuir al conocimiento que existe sobre este tema, en este artículo analizamos tres casos de movilización legal de ONG en Argentina, México y Colombia, que buscan el correcto despliegue y ejecución de las leyes que defiende los derechos de salud y el control del consumo del tabaco, o bien que buscan impedir un retroceso en los derechos ya ganados por la ciudadanía, en este caso el derecho a la salud. Los tres casos demuestran la importancia del marco legal que constituye la estructura de oportunidad utilizada por las ONG para defender derechos de los ciudadanos, así como la importancia de otros factores organizativos como la existencia de una red transnacional de ONG con experiencia previa que apoyan este tipo de políticas y de otros actores políticos capaces de crear más presión para que el tema entre en la agenda política.

**Palabras clave:** América Latina, ONG, movilización transnacional, derechos de salud, control del tabaco, litigios estratégicos, movilización legal.

**Key words:** Latin-America, NGO, transnational mobilization, health rights, tobacco control, strategic litigation, legal mobilization

## Introducción

Diversos autores, desde Tocqueville, han afirmado que las organizaciones no gubernamentales (ONG) tienen un papel fundamental en el sostenimiento de la democracia. En el caso de América Latina, una gran parte del análisis sobre el estado de la democracia se centra en el papel que tienen las instituciones y las élites para explicar los altibajos en las democracias de América Latina (O'Donnell et al, 1986; Remmer, 1992); al mismo tiempo otros autores también consideran que la sociedad civil es una variable crucial que explica la participación ciudadana en varios de los procesos de transición democrática a finales del siglo XX en regímenes autoritarios como Argentina, Brasil, Chile, Perú o México (Keck y Sikkink, 1998, Collier, 1999; Encarnación, 2002; Ortega Ortiz, 2008). En otras palabras, la sociedad civil, en concreto las ONG<sup>1</sup> se consideran un factor explicativo de la ola de democratización más profunda en la historia de América Latina. Sin embargo, su papel en la consolidación de la democracia no está exento de controversia; existen críticas, dentro y fuera de la academia, contra la «ONG-ización» y su cooptación por parte de las élites tradicionales que las utilizan para justificar la privatización neoliberal (GurzaLavalle y Bueno, 2011). El objetivo de este artículo es centrarnos en una de las estrategias de movilización de las ONG que les permite recuperar el sentido político de sus acciones en tanto que organizaciones encargadas de controlar y vigilar la acción de los gobiernos. En concreto, el objetivo es explorar, a partir de casos empíricos, el uso de los litigios y de la movilización legal por las ONG con el objetivo de revertir leyes o malas praxis de los gobiernos y otras instituciones democráticas, que de esta forma desatienden su función de preservar el respeto a las leyes que protegen a los ciudadanos y de evitar, ellos mismos, caer en malas praxis administrativas.

Análisis previos sobre el uso del litigio y la movilización legal informan sobre diversos casos en los cuáles las ONG han utilizado el litigio como estrategia política para modificar el resultado de las políticas públicas (Cichowski, 2007 y 2013; Sikkink, 2011; González Ocantos, 2014). De acuerdo con estos autores, dos subconjuntos de factores ayudan a explicar cómo y porqué estas organizaciones de la sociedad civil utilizan el litigio estratégico y la movilización legal para lograr sus objetivos: a) Factores institucionales que se pueden enmarcar en la estructura de oportunidad legal (EOL); y b) factores relacionados con las creencias, valores y transferencia de conocimiento entre los actores.

<sup>1</sup> Dado que en cada país puede variar la forma y estructura jurídica en la que están organizadas las diferentes organizaciones de la sociedad civil, y que en muchos casos éstas también se consideran Organizaciones No Gubernamentales (ONG), en este artículo se utilizan como sinónimo y a partir de este punto se usa sólo la sigla ONG para evitar confusiones. Para un análisis más a profundidad sobre la conceptualización este tipo de organizaciones ver Muñoz, 2014.

El primer conjunto de factores se refiere a la estructura que regula un tema (marco legal) permite a las ONG tener un argumento jurídico que le da sentido a su acción ante los tribunales a la hora de buscar un cambio en la política con base en cambios basados en las decisiones del sistema de justicia (justicia). Esta estrategia permite en determinados casos sortear una situación de bloqueo con los otros dos poderes, el Ejecutivo y el Legislativo. La arena judicial se considera un escenario en el que se puede modificar la política para proteger o ampliar derechos ya obtenidos o para cambiar la implementación de las políticas. El segundo subconjunto de factores se refiere a los valores y creencias aceptadas por todos los actores involucrados en un tema determinado y la transferencia de conocimiento y de ideas entre ellos. González Ocantos (2014) ha mostrado, por ejemplo, como, en el caso de violaciones de derechos humanos durante la dictadura argentina, las ONG y su red de activistas jugaron un papel crucial en la modificación del pensamiento jurídico. Estas organizaciones transmitieron a través de foros de discusión y formación técnica la necesaria voluntad política a las corporaciones judiciales. A través de campañas de concienciación apoyadas por jueces internacionales familiarizados con doctrinas jurídicas complejas y poco conocidas derivadas de normas internacionales de derechos humanos, las ONG consiguieron un cambio de mentalidad entre los jueces argentinos. Si bien la mayor parte de los estudios previos sobre movilización legal se han centrado en temas de derechos humanos, hay evidencias de que se ha empleado también esta estrategia para otras cuestiones políticas sensibles como los derechos a la salud o al medio ambiente (Vanhala, 2012 y 2013).

Con el objetivo de contribuir al análisis sobre la función de las ONG en las democracias y a su uso de estrategias litigadoras, en este artículo se analizan tres casos ilustrativos del cómo y del porqué las ONG acuden a estrategias de movilización legal para defender el derecho a la salud garantizado en la legislación internacional, y en concreto por el Convenio Marco del Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de Salud (OMS). Los casos analizados son el de Argentina, México y Colombia, en estos países existe lo que se considera una estructura de oportunidad legal para actuar: 1) la adopción de una norma internacional que los obligar a aplicar dicho acuerdo a nivel nacional; 2) la existencia de legislación propia (de ámbito nacional o sub-nacional) de despliegue del marco legal internacional de lucha contra el consumo de tabaco activo y pasivo dirigida a reforzar el derecho a la salud de los individuos. En el artículo se señala igualmente que la disposición de una red de movilización transnacional de ONG es un factor contribuye a reforzar el empleo del litigio como una estrategia política.

El artículo se organiza de la siguiente manera, en la primera sección se contextualiza el papel de las organizaciones de la sociedad civil en la consolidación de la democracia en América Latina desde una perspectiva crítica. En la segunda sección, se hace una breve revisión de la literatura y análisis previos sobre la movilización legal de las ONG y se desarrollan algunas hipótesis explicativas que se comprueban

en la tercera parte; en la cual también se analizan los tres casos que son la base empírica del trabajo. Por último, se resumen las conclusiones y las líneas futuras de investigación.

### **Frágil democratización y sociedad civil en América Latina**

En las últimas décadas, la democracia se ha asentado como el sistema de gobierno dominante en los países latinoamericanos. A pesar de problemas crónicos que impiden una plena consolidación; los ciudadanos la han adoptado plenamente como un sistema político viable para limitar el poder del Estado y proteger los derechos de las minorías y los derechos humanos (Butcher y Balian, 2016). Diversos autores consideran que hay mucho camino por recorrer en la región antes de consolidar una democracia de calidad en todas sus dimensiones: (1) electoral, (2) participativa, (3) de respuesta a la voluntad de la ciudadanía, (4) soberana y (5) sujeta a un sistema de rendición de cuentas (Feinberg et al, 2006; Levine y Molina, 2011). La región ha avanzado sobre todo en la primera de las dimensiones, mejoran los sistemas de control electoral y las garantías del derecho de voto así como en la cuarta dimensión, el control de la soberanía, en cambio la participación ciudadana, la respuesta a la voluntad de la ciudadanía y la rendición de cuentas aún son dimensiones con un avance frágil. Por ejemplo, Diamond (2008) describe los países de América Latina como democracias electorales, que fallan otorgar un papel participativo real a sus ciudadanos.

Las ONG y la sociedad civil en general se consideran un factor clave para reforzar las dimensiones más frágiles en la democratización. Existe un consenso entre los estudiosos del tema en que su papel fue fundamental a la hora de poner fin a gobiernos autoritarios en diversos países latinoamericanos como Chile, Brasil y Argentina (Foley y Edwards, 1996; Held, 1997; Diamond, 1999; Bermeo y Nord, 2000; Keane, 2001; Encarnación, 2002; Kaldor, 2002; Feinberg et al, 2006; Pearce, 2010). En otros países como México, con tradición autoritaria pero que propiamente no eran gobernados por dictaduras, se considera la movilización de la sociedad civil como un factor importante en la transición democrática de los años ochenta (Bartra, 2013). En cambio, no está claro hasta qué punto, la sociedad civil es central en la actual etapa de consolidación, sobre todo en relación a otros factores, como el desarrollo económico y la pobreza, la deslegitimación de la política, o incluso en relación a factores internacionales como la globalización económica y financiera (Feinberg et al, 2006; Avritzer, 2006; Butcher y Balian, 2016).

En la teoría sobre la sociedad civil, una de las ideas centrales es que la densidad de la red de las organizaciones que la conforman constituye una variable explicativa de la fortaleza y la estabilidad de los sistemas democráticos (Diamond, 1999). En las democracias más antiguas, las ONG actúan como vehículos de participación ciudadana, son depositarias de la representación y agregación de los intereses sociales y son un motor ciudadano que vigila y supervisa las actuaciones de los

gobiernos, por tanto, tienen un efecto sobre la calidad democrática sistema político (Uhlín, 2009). Por su parte, Diamond (1999) sostiene que las ONG complementan el papel de los partidos políticos en la estimulación de la participación ciudadana y en la generación de valores democráticos. Por otra parte, su papel en la vigilancia y control del poder de los gobiernos, en particular de las fuerzas de seguridad y de los ejércitos, ayuda a evitar la impunidad, y a que los gobiernos se sientan obligados a rendir cuentas. Ello es crucial en América Latina, donde la tradición política de autoritarismo ha fragilizado la consolidación de los regímenes democráticos contemporáneos.

En una región en la que están presentes en la vida cotidiana los problemas de la pobreza y el desarrollo, desde un punto de vista liberal los argumentos de las deficiencias de los gobiernos para resolver integralmente estos problemas hacen hincapié en la necesidad de las organizaciones de la sociedad civil que organizan los ciudadanos para resolver sus propios problemas básicos. Las políticas de inclusión con participación de organizaciones de la sociedad civil están «destinadas a superar ineficacias institucionales que, debido a las acciones intencionales o no intencionales de los actores gubernamentales y las actitudes sociales, da lugar a situaciones de exclusión social» (World Bank, 2011).

### **La controversia sobre el papel de la sociedad civil en el fortalecimiento democrático: la carga del legado histórico y nuevas formas de organización**

Por otra parte, cuando se habla de calidad y fortalecimiento de la democracia, específicamente sobre la responsabilidad y la capacidad de respuesta de los ciudadanos a través de las organizaciones que los representan, el papel de las ONG no está exento de controversia. Por ejemplo, Brysk (2000: 152) destaca que «aunque muchos partidarios de la democratización son reacios a criticar a la sociedad civil emergente por temor a socavarla, es importante reconocer que la sociedad civil también puede minarse a sí misma a través de sus propios déficits democráticos». Algunos autores recuerdan el legado autoritario y corporativista de algunas de estas organizaciones, un legado que puede dañar el papel de la sociedad civil en la mejora de la calidad de la democracia (Levine y Molina, 2011). Los ejemplos más comunes son las organizaciones ciudadanas, con un legado histórico y liderazgo caudillista, que han deteriorado la democracia en Ecuador y Venezuela en nombre de la defensa de la misma democracia; o incluso también otros casos dramáticos en los que las elecciones en las que los ciudadanos han concedido a ex líderes autoritarios un regreso a los gobiernos como ha ocurrido en Guatemala (Oxhorn, 2006)<sup>2</sup>.

2 Otro ejemplo, aunque distante, sería el regreso del populismo en Europa a través de fuerzas sociales de extrema derecha convertidas en partidos políticos con presencia institucional.

Por su parte, Feinberg et al (2006) sugieren que, en sociedades con divisiones sociales fuertes e instituciones democráticas débiles, las organizaciones de la sociedad civil basadas en prácticas corporativistas y poco apegadas a las reglas democráticas pueden sepultar las instituciones democráticas. Algunos autores, incluso, son más pesimistas y consideran que una participación ciudadana plenamente democrática gracias a las ONG es una utopía en América Latina debido a la cultura política heredada de regímenes autoritarios, caracterizados por el parroquialismo y el caciquismo (Hernández, 2016).

Las organizaciones internacionales en la región también tienen dudas, algunas consideran que el fracaso de las democracias latinoamericanas en la construcción de una gobernabilidad perdurable (integrando a la sociedad civil en la discusión de las políticas públicas) constituye aún un desafío importante. La OEA (Organización de Estados Americanos), por ejemplo, considera que, como fuente de legitimidad, la participación ciudadana a través de la sociedad civil no sólo se justifica en términos normativos, sino que también tiene un sentido práctico. Ello significa que las ONG facilitan la rendición de cuentas por los gobiernos gracias a su movilización, sobre todo cuando ello implica que ponen en marcha recursos que cuestionan objetivamente la actuación de los gobiernos como el conocimiento específico sobre un problema, que puede ser un conocimiento testimonial o moral, o bien científico-técnico (Hernández, 2016). Por otra parte, algunos autores reafirman este último argumento y consideran que hay razones para la esperanza, dado que existen nuevas formas de sociedad civil más acordes con los valores democráticos, siempre que mantengan un papel político activo y vigilen efectivamente la actuación de los gobiernos (Keck y Sikkink, 1998; GurzaLavalle y Bueno, 2011).

Cheresky (2005) sostiene, por ejemplo, que durante las últimas décadas, las ONG en Argentina han logrado superar el «voto cautivo» y el poder de veto de las instituciones a través de la protesta. El desarrollo de esta nueva sociedad civil, que deja atrás la tradición corporativista del país establecida por el peronismo, comenzó a finales de los años setenta con la oposición al régimen militar y la aparición del movimiento en favor de los derechos humanos (Keck y Sikkink, 1998). El movimiento de las Madres de Plaza de Mayo es, probablemente, el ejemplo más conocido de esta nueva ciudadanía que alcanzar su punto culminante en la protesta masiva de 2001, que llevó a la renuncia de Fernando de la Rúa (Cheresky, 2005).

También Gurza Lavalle y Bueno (2011) han demostrado que, en la Ciudad de México y Sao Paulo las ONG se han modernizado, algunas de ellas se han convertido en organizaciones especializadas y profesionalizadas que buscan de manera clara influir en los temas que son tenidos en cuenta en la agenda política de los gobiernos. Argumenta, además, que la especialización no va en contra del cambio social, sino que provoca diferentes repertorios de estrategias y habilidades desarrolladas intencionalmente para influir en las políticas públicas.

En definitiva, es difícil generalizar a la hora de explicar el papel de las ONG en la consolidación democrática en la región. Además de los factores ya mencionados que afectan su comportamiento, existe una importante variedad en su grado de funcionamiento, que en muchos casos depende de su legado histórico, pero también de la estructura institucional y política en la que desempeñan sus actividades. Cada ONG define su estrategia política a partir de su entorno y de factores organizativos internos que delimitan sus objetivos, ello conlleva que existan grados diferentes de movilización y también organizaciones más especializadas que otras en algunas temáticas. El debate sobre su función democrática no está cerrado, pero sí permite entender con más claridad el contexto en el cual se desarrollan, los casos de movilización legal analizados en el resto del artículo.

### **La movilización legal como estrategia de cambio político**

Uno de los elementos clave de la movilización legal y el litigio estratégico es que pone de relieve el papel del sistema judicial como garante del sistema democrático y por tanto como garante del efectivo cumplimiento del derecho ante casos en los cuales los gobiernos incumplen con sus obligaciones de acuerdo con la legislación existente. Al mismo tiempo, ello implica que las ONG se ven sujetas y condicionadas por la estructura del marco legal vigente para establecer una estrategia de movilización legal. En estudios previos, este marco se ha denominado estructura de oportunidad legal (EOL) (Cichowsky, 2006, 2013; Fusch, 2013). De acuerdo con estos autores, existe una EOL para las ONG cuando concurren dos factores: 1) existe al menos una norma o procedimiento que protege el derecho; 2) se puede poner en marcha una acción estratégica en nombre de un interés individual o de grupo porque se puede invocar una norma que permite la presentación de una denuncia ante un tribunal (Cichowsky, 2006).

En un contexto de internacionalización de las normas; sin embargo, no se puede dejar de lado la importancia del desarrollo del derecho internacional. Ello quiere decir que la EOL no está constreñida únicamente al derecho de cada Estado, sino que se inscribe en un marco que va más allá de las fronteras nacionales. Ello es importante, en el caso de la movilización legal de las ONG tal como demuestra campañas de promoción de derecho de estas organizaciones que combinan estrategias de presión internacional con estrategias a nivel nacional (Keck y Sikkink, 1998, González Ocantos, 2014). Las ONG utilizan las leyes y acuerdos internacionales para presionar a sus gobiernos, bien sea para poner en práctica determinados compromisos a través de políticas públicas específicas, bien sea llevando ante los tribunales el incumplimiento de los acuerdos internacionales o por fallos en su implementación, lo que en palabras de Keck y Sikkink genera el patrón del bumerang (cuando no funciona la presión a nivel nacional se busca generar presión desde fuera del sistema con mecanismos de presión internacional).

Estos argumentos, nos permiten establecer una primera expectativa sobre cuándo las ONG utilizarán el litigio estratégico para cambiar o influir en el resultado de la política pública: 1) La preexistencia de una legislación que protege un derecho y/o un tratado internacional abre una oportunidad para presionar a los gobiernos y otros actores de la política a obligar a los gobiernos a través de un procedimiento judicial a que cumplan la ley o bien a que hagan una correcta implementación de la misma. Esta presión puede ser única una advertencia al gobierno como medida preventiva o bien puede concentrarse con una demanda ante un tribunal.

Por otra parte, existen otros factores que son importantes para desempeñar esta estrategia y que tiene que ver con factores organizativos (por ejemplo, recursos y experiencia) y la capacidad de las ONG para crear alianzas. De acuerdo con algunos autores, las ONG necesitan cumplir con algunos principios como, por ejemplo, tener autonomía política y financiera de los gobiernos, pero no sólo, también defender a través acciones políticas valores claramente democráticos (Uhlen, 2009). No obstante, cumplir con estos principios puede ser insuficiente, también es relevante contar con recursos tangibles e intangibles como experiencia y conocimiento profesionalizado sobre defensa y movilización legal, recursos que no son extensibles a todas las ONG. Otros recursos intangibles importantes son la credibilidad y la reputación. Ello significa que los otros actores saben y creen que las ONG que utilizan esta estrategia tienen la capacidad real de actuación. Esta reputación y credibilidad sólo obtiene con experiencia previa, que puede ser de la propia organización o de la red transnacional de ONG que la acompañan en el proceso.

Otra variable que es necesario, tener en cuenta es la capacidad de las ONG para establecer alianzas con otros actores políticos que dan apoyo a su causa, ello permite ampliar la legitimidad de la demanda y conseguir que las élites políticas se posicionen a favor en contra. Estos argumentos, nos permiten establecer una segunda expectativa sobre la movilización legal en el caso de los derechos de salud: 2) la movilización legal de las ONG será más factible cuando exista una experiencia profesional previa reforzada por una red transnacional de ONG que tienen el mismo objetivo, y cuando se cuenta con actores políticos como aliados (por ejemplo, partidos políticos o miembros del poder Ejecutivo y Legislativo). En otras palabras, el litigio estratégico es una técnica con capacidad transformadora si se goza de la compañía adecuada y de recursos que permitan perseverar, ya que es una estrategia de largo plazo que requiere tiempo.

### Movilización legal en defensa de los derechos de salud en América Latina

Tal y como se explica en el apartado anterior, la existencia de una red transnacional de ONG que tienen el mismo objetivo es una variable importante para explicar la movilización legal como estrategia de cambio político por parte de las ONG. Es por eso que se empieza esta sección con una descripción de esta red transnacional a la cual están vinculados en diferente grado los casos de movilización legal que se analizan en el artículo. Desde los años ochenta diferentes ONG y asociaciones profesionales de la salud empezaron a alertar sobre los daños a la salud del consumo de tabaco no controlado entre de la población vulnerable (principalmente niños y mujeres embarazadas). Un grupo de académicos, además, emprendió acciones para solicitar a la Organización Mundial de la Salud (OMS) que utilizara la autoridad que tenía conferida por los Estados para promover la protección de la salud y la aplicación de la legislación internacional sobre el control del tabaco.

Estos académicos denunciaban que la OMS estaba infra-utilizando esta competencia en perjuicio de miles de personas. En sus argumentos también usaron informes que demostraban que el consumo de tabaco constituía uno de los mayores desastres para la salud pública del siglo pasado (Roemer et al, 2005). A través de una campaña de movilización, esta coalición de actores presentó argumentos convincentes a la OMS para promover un tratado internacional sobre el control del consumo de tabaco. Resumiendo, entre las evidencias, recogieron indicadores sobre la gravedad del problema, como por ejemplo la existencia de 1.250 millones de fumadores en el año 2001, lo que representaba alrededor de un tercio de la población mundial de más de 15 años. Como colofón, además, estimaron que la epidemia mataría a unos 10 millones de personas por año en 2020.

Su movilización condujo a la creación de una red transnacional de ONG que presionó hasta la firma del Convenio Marco de Control del Tabaco (CMCT) de la OMS en 2003. Este tratado internacional, uno de los tratados aprobados más rápidamente en la historia de las Naciones Unidas, establece la obligación para todos los países que hayan ratificado el tratado de regular la producción, venta, distribución, publicidad, así como los impuestos del tabaco siguiendo el CMCT con el objetivo de reducir y limitar su consumo (Nigasaki, 2010). El tratado ha sido ratificado por 180 países, entre ellos 24 países de América Latina<sup>3</sup>. Después de su aprobación, se creó una alianza internacional de 500 ONG, la Alianza para el Convenio Marco (FCA), que forman la llamada comunidad de control internacional del tabaco, cuyo principal objetivo es vigilar el desarrollo, la ratificación y aplicación del CMCT de la OMS. La existencia de este tratado internacional crea el marco jurídico internacional para que se pueda traducir en leyes nacionales o sub-nacionales de los países firmantes.

<sup>3</sup> Para una lista completa de países se puede consultar: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IX-4&chapter=9&lang=en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IX-4&chapter=9&lang=en)

Este es el caso de los tres casos analizados a continuación: México ratificó el tratado de 2004, y Colombia en 2008; mientras que Argentina es firmante del tratado, pero no lo ha ratificado aún.

### Movilización legal vs. negligencia en el cumplimiento de la ley de consumo de tabaco. Ciudad de Buenos Aires, Argentina

La ONG Asociación de Derechos Civiles (ADC)<sup>4</sup>, especializada en asuntos legales relacionados con la protección de los derechos de los ciudadanos, y la Fundación Interamericana del Corazón (FIC Argentina)<sup>5</sup> dedicada a proteger los derechos de salud y la protección de la población vulnerable de los peligros del consumo de tabaco, se unieron para iniciar un litigio estratégico en contra de la ciudad autónoma de Buenos Aires en 2013. La denuncia tenía como objetivo obligar al cumplimiento de la ley nacional y sub-nacional que prohíbe el consumo de tabaco en los bares de Buenos Aires, inspirada en las principales directrices de la CMCT de la OMS. El argumento legal se basaba en la existencia de una ley sub-nacional que contemplaba el control del tabaco como medida para garantizar el derecho a la salud de los ciudadanos.

Ambas ONG tienen experiencia previa en proceso judicial y cuentan entre sus empleados con expertos jurídicos. Además de estos recursos, son ONG estables; ACD fue creada en 1995 mientras que FIC Argentina se crea en 2008 como socio de la Fundación Interamericana del Corazón (FIC)<sup>6</sup>, una ONG internacional con sede en Washington, Estados Unidos. La matriz internacional tiene un papel fundamental como proveedora de información, experiencia y apoyo financiero para FIC Argentina. Fue creada en 1992 por la Federación Mundial del Corazón con el apoyo de la Asociación Americana del Corazón, la Sociedad Interamericana de Cardiología, y otras fundaciones del corazón a lo largo y ancho del continente americano.

<sup>4</sup> Para más información ver: <http://www.adc.org.ar>.

<sup>5</sup> Para más información consultar: <http://www.ficargentina.org>

<sup>6</sup> El objetivo principal de FIC es la lucha contra todo tipo de enfermedades cardiovasculares, incluyendo ataques al corazón y enfermedades de los vasos sanguíneos, la presión arterial y accidentes cerebro vasculares, que según la propia organización es la causa número uno de muerte en todos los países del continente americano.

El litigio estratégico se inició en diciembre de 2013 con la presentación de una acción de amparo colectivo<sup>7</sup> en contra del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, fundado en la tutela de los derechos e intereses de los ciudadanos en los términos del artículo 14 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las ONG consideraban que habían agotado el resto de alternativas de negociación e incidencia con el gobierno de la ciudad para promover el cumplimiento de la normativa de control de tabaco. Dada la falta de respuesta alguna a tales acciones, recurrieron al litigio ante lo que consideraban una violación sistemática de la ley, y una transgresión de los derechos de grupos vulnerables (jóvenes y los trabajadores de lugares donde sí se permitía fumar).

En el amparo se exigía la efectiva implementación de la normativa de control de tabaco número 1.799 decretada por la legislatura de la ciudad de Buenos Aires en 2005 y modificada por la ley 3.718 en diciembre 2010. Esta ley, que también es una ley sub-nacional, “tiene por objeto la regulación de aspectos relativos al consumo, comercialización y publicidad del tabaco en todo el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los fines de la prevención y asistencia de la salud pública de sus habitantes”<sup>8</sup>. El litigio estratégico se inició ante el Juzgado Contencioso Administrativo y Tributario N° 12 y recogía entre sus argumentos la obligación de los gobiernos sub-nacionales de cumplir sus propias normas de control de tabaco y la normativa nacional de protección de salud y del derecho a trabajar en un ambiente sano. Además de los argumentos legales, el amparo se sostenía en evidencias de estudios, incluyendo los resultados de una encuesta realizada en octubre de 2013 por FIC Argentina, según la cual dos de cada tres jóvenes de 15 a 29 años han sido expuestos al humo de tabaco en lugares de acceso público de la ciudad. La encuesta, que fue presentada como prueba ante el juez para subrayar el bajo cumplimiento de la ley, aportaba pruebas sobre la violación de la norma y la falta de control en boliches, salas de juego, universidades, bares y en oficinas públicas.

En la demanda se solicitaba al juez que incluyera una serie de acciones inmediatas para que la ciudad pudiera compensar el incumplimiento de la ley, entre ellas la implementación de campañas de comunicación social para sensibilizar, educar y socializar sobre los alcances de la ley. Además, se proponían campañas específicas de sensibilización a los dueños de salas de juego, bares y lugares de baile, más acciones de monitoreo de cumplimiento, y la garantía de que los fondos obtenidos por multas e infracciones a la ley sean destinados a «acciones de prevención y lucha contra el consumo del tabaco que implemente el gobierno de la Ciudad». Todo ello de acuerdo,

7 [http://www.ficargentina.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=297%3A-amparo-colectivo-contra-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-ley-de-control-de-tabaco-&catid=11%3AAmbientes-100-libres-de-humo&Itemid=22&lang=es](http://www.ficargentina.org/index.php?option=com_content&view=article&id=297%3A-amparo-colectivo-contra-gobierno-de-la-ciudad-de-buenos-aires-ley-de-control-de-tabaco-&catid=11%3AAmbientes-100-libres-de-humo&Itemid=22&lang=es)

8 Artículo 1, de Ley de Control del Tabaco N° 1799/05 de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires,

según la demanda, con lo establecido por el artículo 28 de la ley 1.799. Por último, se pide al juez la puesta en funcionamiento de un Comité Asesor Interdisciplinario, establecido en el artículo 5 de la misma ley una mayor transparencia en los procesos de denuncias y la aplicación de multas.

El caso fue rechazado en febrero de 2015<sup>9</sup>, pues el juez decidió que la controversia o causa era inexistente, lo cual inhabilita la procedencia de la instancia judicial de conformidad con lo que se dispone en los artículos 116 de la Constitución nacional y 106 de la Constitución de la ciudad. Se trata de un importante revés, puesto que ello implica que el sistema de justicia a través de un fallo judicial considera que no puede desempeñar un papel en la supervisión de las políticas públicas. Las ONG que forman la coalición, como estrategia para continuar con el litigio cambiaron la sede del caso a un tribunal de instancia superior presentando un recurso de apelación ante el Tribunal Superior. El principal argumento era que el objetivo de la demanda era salvaguardar derechos de incidencia colectiva, circunstancia que constituía una causa de trascendencia constitucional.

El Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires resolvió no aceptar la demanda, no por los argumentos legales en relación al problema, sino incumplimiento en los requisitos que debe reunir el caso, en concreto se argumentó que la presidenta de FIC Argentina, Verónica Schoj presentó la documentación que la acredita como representante legal de la organización. En julio de 2015 el Tribunal Superior solicitó dicha documentación a la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), quien representa la causa en tribunales, pero la ONG no se percató del requerimiento debido a un error involuntario. FIC presentó una solicitud de revocación del rechazo de la demanda, alegando excesivo rigor formal, falta de notificación específica y la violación del derecho de acceso a la justicia, establecido en la Constitución Nacional. En 2016, se presentó un «recurso extraordinario», solicitando que el Tribunal Supremo Federal acepte el caso, con lo cual el litigio aún está en curso.

### El litigio como estrategia de incidencia política. México

El gobierno de México ratificó la CMCT de la OMS en 2004, a partir de aquí el gobierno nacional y algunos gobiernos sub-nacionales incorporaron dichos principios en su legislación. El marco legal nacional que protege los principios de la CMCT es la Ley General para el Control del Tabaco de 2008. Esta ley se reformó en

9 El resultado de la acción judicial fue comentado y publicado en la revista digital Diario Judicial de la ciudad de buenos aires el 19 de febrero de 2015. La información se puede consultar en <http://www.diariojudicial.com/nota/72044/-/www.diariojudicial.com>

2010 para reforzar las medidas de control, aumentando el impuesto sobre el tabaco para evitar su consumo. Algunos gobiernos sub-nacionales como el gobierno del Distrito Federal incluso se avanzaron con leyes propias como la Ley de Protección de la Salud de los no fumadores aprobados por la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México<sup>10</sup> aprobada en 2004, la cual establece la obligación de contar con espacios ciento por ciento libres de humo de tabaco en todas las zonas cerradas. Ambas leyes colocan al país en la primera línea de las políticas de control de tabaco en América Latina. No obstante, una vez establecido el marco legal, el reglamento que lleva a su implementación se considera que debilita los principios de la ley.

Algunas de las ONG que supervisan el despliegue y ejecución de la política, han establecido una coalición que les permite actuar en diferentes niveles con el objetivo de incidir en la política. Se trata de la Fundación InterAmericana del Corazón (FIC) con sede en México<sup>11</sup>, quien es la responsable de liderar el trabajo de base en Ciudad de México para las iniciativas nacionales, y de Comunicación, Diálogo y Conciencia (CODICE)<sup>12</sup>, una ONG que tiene la misma función a nivel sub-nacionales con diferentes filiales en algunos estados del país. Esta coalición ha actuado utilizando la amenaza de iniciar un litigio como estrategia de incidencia política en dos casos en los que la legislación se ha puesto en peligro por negociaciones políticas que pretendían reducir el impacto de la ley en la industria de ocio y restauración. En 2015, un grupo parlamentario de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal propuso cambios a la Ley de Establecimientos Comerciales con el objetivo de permitir el consumo de tabaco en espacios cerrados. Eso fue considerado por la coalición de ONG como una regresión y una potencial vulneración de la Ley de Protección a la Salud de los No Fumadores, al invalidar algunos de sus principios gracias a la reforma de una ley del mismo nivel.

Sin una discusión previa en comisión legislativa, el diputado de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, Federico Doring (diputado por el Partido Acción Nacional, PAN) propuso al pleno la discusión de la reforma de la Ley de Establecimientos Comerciales en el pleno de la Asamblea. FIC México y CODICE iniciaron una campaña de denuncia y de incidencia política con el objetivo de atraer

10 La Ciudad de México recientemente pasó por un periodo de transición que ha convertido a la ciudad en otro estado de la República. Anteriormente, la ciudad tenía el estatus de distrito federal, no obstante siempre ha tenido un órgano legislativo el cual tiene un nombre distinto (Asamblea Legislativa) respecto de los otros estados del país cuyo pode legislativo se denominada Congreso estatal.

11 Fundación InterAmericana del Corazón México es una organización dedicada a promover el derecho a la salud en favor de los sectores vulnerables de la población, para reducir las enfermedades cardiovasculares, cerebro vasculares y crónicas en general en México, mediante la educación, la incidencia política y la investigación. <http://ficmexico.org>.

12 Codice, Comunicación, Diálogo y Conciencia, S.C. es una Organización No Gubernamental con registro legal desde el 2005. Trabaja en diversos temas, especialmente el de la comunicación relacionada con la salud integral: control de tabaco, laicidad, derechos sexuales y reproductivos. <http://www.codicesc.org>.

aliados políticos<sup>13</sup>. La campaña significó a Doring como un diputado posicionado en favor de la industria del tabaco. La campaña se basó en la idea de persuadir al congreso sub-nacional de aprobar la reforma bajo la amenaza de iniciar un litigio ante un tribunal de alta instancia inmediatamente después de la aprobación de la reforma. Las ONG y sus aliados políticos llevaron a cabo una serie de acciones para conseguir el posicionamiento del gobernador del Distrito Federal, Miguel Ángel Mancera, y el Secretario de Salud de la Ciudad, Armando Ahued, a favor de detener lo que la campaña señalaba como revés embarazoso para la ciudad y un riesgo grave para la salud pública.

En su campaña, la coalición de ONG consiguió un aliado político estratégico, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHDF)<sup>14</sup>, quien envió una carta a la Asamblea Legislativa para advertirla sobre la posible violación de los derechos humanos, específicamente el derecho de salud, si la reforma a Ley de Establecimientos Comerciales se aprobaba en los términos originales. La CDHDF también advirtió a los legisladores locales que dicha acción desencadenaría una ola de litigios y la intervención de la Corte Suprema para decidir el alcance de ambas leyes. Junto con la campaña, la CDHDF organizó foros de discusión y emitió notas de prensa de la gravedad de la situación en la Asamblea<sup>15</sup>.

En otro ejemplo, la coalición de ONG, FIC-México y Codice, siguen la misma estrategia en Nuevo León, en donde el gobierno sub-nacional había aprobado en 2013 una Ley de protección contra la exposición al humo del tabaco. Esta ley sub-nacional va más allá de los derechos protegidos por la Ley de protección de los derechos de salud de carácter nacional. Sin embargo, el Congreso de Nuevo León reformó la ley con el objetivo de modificar el principio de espacios cien por cien libres de humo. La iniciativa legislativa fue aprobada en sólo diez días con el argumento de que en su estado original la ley afectaba a la industria de restaurantes y ocio, la reforma permitía por lo tanto zonas de fumadores reinstaladas en los establecimientos públicos. El gobernador de Nuevo León, Jaime Rodríguez Calderón, reaccionó vetando la ley puesto que se considera que la medida entra directamente en conflicto con el derecho constitucional a la salud. En su argumentación, el gobernador destacó que

13 El inicio de los sucesos está descrito por la prensa. La periodista especialista en temas de economía y salud Maribel Ramírez Coronel escribió una columna exprensando su rechazo en *El Economista*, unos de los diarios nacionales más reconocidos. <http://economista.com.mx/columnas/salud-negocios/2015/04/28/asambleistas-df-pretenden-suavizar-ley-antitabaco>

14 La Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) se creó el 30 de septiembre de 1993. Es el más joven de los organismos públicos de defensa de los derechos humanos que existen en México, los cuales tienen fundamento en el Artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contempla la institución del Defensor del Pueblo. <http://cdhdfbeta.cdhdf.org.mx>.

15 Esta campaña está documentada en la memoria anual de la CDHDF 2015, que se puede consultar en el siguiente enlace 2015. <http://cdhdf.org.mx/wp-content/uploads/2016/03/informe-anual-2015-3.pdf>



los espacios cien por ciento libres de humo de tabaco es un derecho defendido por una ley nacional que no puede ser suprimido por una ley de carácter sub-nacional. Dicho en otras palabras, el veto del gobernador se basa en la inconstitucionalidad de la reforma y, en parte, responde a la lógica de evitar su impugnación ante el Tribunal Supremo tal como habían alertado la coalición de ONG (FIC-México y Codice).

Desde la reforma de la ley, y como en el caso del Distrito Federal, la coalición inicia una campaña de denuncia que pone el acento en el debilitamiento de la ley y en la pérdida de derechos fundamentales para los ciudadanos de Nuevo León<sup>16</sup>. Su estrategia de incidencia política consistía en presionar con el argumento de una movilización legal, es decir tenían contemplado iniciar un litigio al cual dieron publicidad en los medios de comunicación sub-nacionales y nacionales. En resumen, en ambos casos los legisladores locales rebasan los límites de sus competencias para contravenir un derecho reconocido por una ley nacional.

### **Cuando el gobierno excede su autoridad y hace una interpretación de la ley contraria a derecho. Colombia**

Las estrategias de movilización la ONG Corporate Accountability International (CAI)<sup>17</sup>, con una oficina regional para América Latina en Colombia, se basan en la experiencia previa y en el conocimiento de la matriz internacional de la ONG con sede en Boston. CAI nació fruto de la plataforma ciudadana que inició el primer boicot mundial que tuvo éxito contra una corporación multinacional, conocida como la Coalición en contra de la Fórmula Infantil en 1970. Su movilización se basó en una serie de litigios en contra de empresas en Estados Unidos pero, su mayor éxito fue la campaña mundial contra uno de los productos estrella de la compañía suiza Nestlé, alegando que la lactancia materna estaba siendo sustituida por la fórmula del bebé como resultado de una agresiva campaña publicitaria de la multinacional. El boicot consiguió que se apruebe un código para la comercialización de la fórmula para bebés en Naciones Unidas, con normas para toda la industria sobre su venta y comercialización.

Cuatro décadas más tarde, en diciembre de 2013, CAI Colombia inició un litigio reclamando la prohibición completa de la publicidad del tabaco en contra de la Superintendencia de Industria y Comercio, ante el Consejo de Estado, que en Colombia es el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo y Cuerpo

<sup>16</sup> Diarios locales se han hecho de esta movilización, como por ejemplo el diario digital Publimetro. Para más información se puede consultar <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2013/07/02/reglamento-antitabaco-genera-intensa-polemica.html>.

<sup>17</sup> ONG que nace inicialmente en Boston, especializada en derechos humanos, salud pública y medio ambiente. Su trabajo se centra en realizar campañas que desafían los abusos de algunas de las corporaciones más poderosas del mundo. <https://www.stopcorporateabuse.org>

Supremo Consultivo del Gobierno, por violación a la Constitución y a la Ley 1335 de 2009, de prevención de daño de la salud de los menores y población no fumadora. El litigio busca la declaración de nulidad de las Circulares 005 y 011 en las que se regula cómo se pueden exhibir productos de tabaco en puntos de venta, contradiciendo la Ley 1355 en la en la que se dicta una prohibición completa.

El argumento legal de CAI es que la circular inhibe la prohibición total de toda forma de publicidad, promoción y patrocinio de productos de tabaco, incluyendo los que están en los puntos de venta establecida por la ley nacional. Asimismo, la demanda señala la Superintendencia ha excedido sus facultades legales a través de normativa secundaria. La estrategia de movilización legal de CAI además consiste en crear alianzas políticas con otros actores relevantes que dan apoyo al litigio, en concreto el Defensor del Pueblo, organismo responsable de llevar el caso al Consejo de Estado. De acuerdo con CAI y el Defensor, las circulares 005 y 011 de 2012 son inconstitucionales, ya que regulan la exposición de productos de tabaco, en contra de la prohibición absoluta de la promoción y publicidad que se basa en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia, principalmente en el CMCT de la OMS y en la Ley 1109 de 2009 que ratifica el tratado.

Después de la demanda inicial de CAI, el Defensor del Pueblo añadió cuatro razones legales para apoyar la causa: La primera fue la preexistencia de una ley internacional. Se destacó, por ejemplo, que Colombia está obligada a cumplir sus compromisos internacionales impuestos por la firma y ratificación del CMCT de la OMS; y que han sido incorporados por la Ley 1109 de 2006<sup>18</sup>. El segundo argumento presentado por el Defensor del Pueblo se basa en el hecho de que los contenidos expuestos en la circular violan otros derechos fundamentales, como: la protección de las mujeres durante el embarazo y después del parto; y los derechos un medio ambiente sano y la salud. La implementación, por lo tanto, de la circular representaría un retroceso en la protección de los derechos al permitir la exposición de los productos de tabaco y sus derivados en los puntos de venta.

El tercer argumento, y uno de los más poderosos legalmente, es la falta de competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio para emitir actos administrativos (Circular 005 y 011), que exceden la constitucionalidad de las leyes. De acuerdo con CAI y el Defensor del Pueblo, la SIC se excedió en su facultad reglamentaria utilizando normativa secundaria que debe estar subordinada a la ley y a la Constitución. El cuarto argumento señala que la SIC utilizó una motivación falsa para regular la exhibición pública de productos de tabaco a la venta, puesto que ya existía una legislación previa que prohibía de manera absoluta la publicación y promoción de dichos productos.

<sup>18</sup> El texto además también fue reconocido por el Tribunal Constitucional en la sentencia C-665 de 2007.

En agosto de 2016, la corte (Consejo de Estado)<sup>19</sup> dio la razón a la coalición de ONG y reconoció la necesidad de proteger los derechos a la vida y la salud, y las obligaciones de Colombia bajo el CMCT. Además concluye, en respuesta a los argumentos de la contraparte, que los derechos de la economía y los negocios no son absolutos, por lo que las restricciones impuestas por la ley son compatibles con la libertad de empresa y la libre iniciativa privada y, por lo tanto. Es notable el uso explícito de la Corte del CMCT, y en específico el artículo 13 de las directrices para interpretar las ambigüedades en la ley nacional. El Tribunal también utiliza las directrices para la interpretación de las normas del Tratado y las obligaciones de las partes de conformidad con estas normas. Además, vale la pena señalar que, de acuerdo con el Tribunal, la expresión comercial puede estar restringida en un grado mayor que otra voz, ya que está más estrechamente vinculado a la libertad de empresa que a la libertad de expresión.

Sin embargo, el caso sigue abierto ya que la contraparte decidió llevar el caso al Tribunal Constitucional, alegando que las medidas legislativas que prohíben la publicidad y promoción de productos de tabaco, violan la libertad de empresa y los principios de la libre economía siendo por ello inconstitucionales. El caso aún espera una decisión de la Corte Constitucional, lo que demuestra que la movilización legal es una estrategia costosa y que requiere también de capacidad de espera.

Mientras tanto, la movilización legal de la coalición de ONG ha ido acompañada de otras acciones para reforzar los argumentos centrales de la demanda, por ejemplo CAI ha coordinado el apoyo de varias acciones legales como el *amicus curiae*, en las que se ha incluido a la Campaña por Niños Libres de Tabaco, y la Universidad George Washington, a través del Instituto O'Neill<sup>20</sup>; y se ha hecho énfasis en el derecho internacional de derechos humanos, el papel del CMCT y sus directrices para proteger la salud. La coalición también ha coordinado el apoyo de FIC Argentina y FUNDEPS<sup>21</sup>. El trabajo de ambas ha consistido a demostrar como la industria tabacalera utiliza la exhibición de productos (visualización) como una estrategia de marketing, utilizando los argumentos de un especialista en marketing. En suma, la coalición de ONG complementa la estrategia del litigio estratégico con otras estrategias que ayudan a mantener la atención en el tema y su inclusión en la agenda política.

19 Esto ha quedado así recogido en diversos medios de comunicación, como la radio nacional colombiana Radio Caracol. Esta información se puede consultar en [http://caracol.com.co/radio/2016/08/25/judicial/1472142356\\_283516.html](http://caracol.com.co/radio/2016/08/25/judicial/1472142356_283516.html)

20 El Instituto O'Neill fue creado por la Universidad de Georgetown en 2007 el centro con el objetivo de investigar la relación entre derecho y sociedad, principalmente entre derecho público y privado y el análisis de políticas de salud. <http://www.law.georgetown.edu/oneillinstitute/>

21 La Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (FUNDEPS) es una ONG que trabaja en temas de desarrollo sustentable y el respeto a los derechos humanos, mediante la incidencia en políticas públicas a nivel local, nacional e internacional. <http://www.fundeps.org>

## Conclusiones

Este artículo se centra en el papel de las organizaciones de la sociedad civil, de forma general, en su función como actores que fortalecen la democracia en América Latina; y de forma particular como actores políticos estratégicos en la defensa de los derechos ciudadanos mediante la movilización legal. El objetivo es plantear casos en los que las ONG, a través de diferentes estrategias de movilización, son capaces de mantener un perfil político que les permite de manera efectiva tener un papel activo en la defensa de la democracia. Para ello se han analizado tres casos de movilización legal de ONG locales en Argentina, México y Colombia, pero que cuentan con el apoyo de una red transnacional de ONG con experiencia en la defensa de los derechos de la salud.

Los datos recabados de los tres casos de litigios estratégicos nos permiten contrastar las expectativas que habíamos planteado, en primer lugar en los tres casos es importante la preexistencia de una legislación que protege un derecho y/o un tratado internacional abre una oportunidad para presionar a los gobiernos y otros actores de la política a obligar a los gobiernos a través de un procedimiento judicial a que cumplan la ley o bien a que hagan una correcta implementación de la misma. En los tres casos, la existencia de un marco legal que protege el derecho a la salud con base en el CMCT se usa como estructura de oportunidad legal que facilita la vía y la argumentación del litigio, aunque con resultados desiguales e inciertos. En el caso de Argentina y Colombia, los casos han sido largos (se inician en 2014 en el primer caso, y en 2013 en el segundo caso) y el resultado aún es incierto. En el caso de México, en cambio, existe un patrón diferente, la amenaza de la movilización legal ya ha sido suficiente como medida persuasora, evitando que las reformas legales que buscaban un retroceso en el control del tabaco tuvieran éxito. Los casos de México muestran que la advertencia de iniciar un litigio estratégico es una medida fiable de presión política que demostró ser útil. Es interesante que en el caso de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México ni siquiera ha sido necesario llegar al corte y en el caso del estado de Nuevo León, el gobernar actuó directamente vetando la ley del Congreso sub-nacional.

Por otra parte, las coaliciones de ONG analizadas y la estrategia de campaña que acompaña a litigio (o amenaza de litigio) en los tres casos también son evidencias de que la movilización legal de las ONG será más factible cuando existe una experiencia profesional previa reforzada por una red transnacional de ONG que tienen el mismo objetivo, y cuando se cuenta con actores políticos como aliados (por ejemplo, partidos políticos o miembros del poder Ejecutivo y Legislativo). En los tres casos, la existencia de una red transnacional de ONG con experiencia previa en casos de litigio, es un recurso valioso a la hora de iniciar un litigio. La red transnacional y otras ONG se convierten en aliados importantes, pero no sólo los casos de México también demuestran que contar con aliados políticos como las

defensorías del pueblo puede ser un recurso crucial para incluir el tema en la agenda política y conseguir mayor presión.

A partir de aquí, es importante ir más allá y analizar otros casos de litigio estratégico para comparar nuestras primeras observaciones en otro contexto y otros temas. Como investigación futura, a partir de este artículo surgen preguntas interesantes que tendrían que ser analizadas, por ejemplo cómo afecta la existencia de gobierno multinivel la estrategia de movilización de las ONG, en el caso de los sistemas federales de América Latina ha sido un factor que ha surgido en dos de los tres casos analizados. Por último, otra pregunta relevante sería cómo las características de la coalición de ONG (nacional o transnacional) influyen en el éxito o fracaso de la estrategia de litigios.

## Referencias

Armony, A. C., 2004, *The Dubious Link Civic Engagement and Democratization*, Stanford, Stanford University Press, 312 p.

Avritzer, L., 2006, "Civil Society in Latin America in the Twenty-First Century: Between Democratic Deepening, Social Fragmentation, and State Crisis", en Feinberg, R. et al, *Civil Society and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave MacMillan, 35-57 p.

Bartra, R., 2013, *The Mexican Transition. Politics, Culture, and Democracy in the Twenty-First Century*, Chicago, Chicago University Press, 192 p.

Bermeo, N. y P. Nord, 2000, *Civil society before democracy*, Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, 320 p.

Butcher, J. y B. Balian, 2016, "Latin America and the Caribbean Revisited: Pathways for Research", Special Issue on Third Sector in Latin America, *Voluntas, Journal of the International Third Sector*, 27, pp 1-18.

Brysk, A., 2000, "Democratizing civil society in Latin America", *Journal of democracy*, 11,3, pp 151-165.

Cichowsky, R., 2007, *The European Court and Civil Society: Litigation, Mobilization and Governance*, Cambridge, Cambridge University Press, 310 p.

Cichowsky, R., 2013, "Legal Mobilization, Transnational Activism and Gender Equality in the EU", *Canadian Journal of Law and Society*, 28, 2, pp 209-227.

Chandhoke, N., 2004, "The 'Civil' and the 'Political' in Civil Society: The Case of India," en Burnell, P. y P. Calvert (eds), *Civil Society in Democratization*, London: Frank Cass, 1-24 pp.

Cheresky, I., 2006, "Citizenship and Civil Society in Renascent Argentina", en Feinberg, R. et al, *Civil Society and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave MacMillan, 87-120 pp.

Collier, R. B., 1999, *Paths towards Democracy: the Working Class and Elites in Western Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 244 pp.

Diamond, L., 1999, *Developing democracy: Toward consolidation*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 367 pp.

- Diamond, L., 2008, *The spirit of democracy. The Struggle to Build Free Societies Throughout the World*, New York, Times Books, 464 pp.
- Encarnación, O. G., 2002, "On Bowling leagues and NGOs: a critique of Civil Society's revival", *Studies in Comparative International Development*, pp 116-131.
- Feinberg, R., C. H. Waisman y L. Zamosc, 2006, *Civil Society and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave MacMillan, 196 pp.
- Foley, M. y B. Edwards, 1996, "The paradox of civil society", *Journal of democracy*, 7, 3, 38-52 pp.
- Fusch, G., 2013, "Strategic Litigation for Gender Equality in the Workplace and Legal Opportunity Structures in Four European Countries", *Canadian Journal of Law and Society*, 28, 2, 189-208 pp.
- González, E., 2014, "Persuade Them or Oust Them. Crafting Judicial Change and Transitional Justice in Argentina", *Comparative Politics*, 46, 4, 479-498 pp.
- Gurza, G. y N. Bueno, 2011, "Waves of change within civil society in Latin America: Mexico City and Sao Paulo", *Politics and Society*, 39, 3, 415-450 pp.
- Held, D., 1997, *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona: Piados, 383 pp.
- Hernández, A., 2016, "The Participation of Civil Society Organizations in Public Policies in Latin America", *Voluntas, Journal of the International Third Sector*, 27: 86-104.
- Kaldor, M., 2002, "The idea of global civil society", *International Affairs*, 79, 3, 583-593 pp.
- Keck, M. y K. Sikkink, 1998, *Activism beyond borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 249 pp.
- Keane, J., 2001, "Global Civil Society?", en Anheier y Kaldor, *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press, 200 pp.
- Levine, D. y J. E. Molina, 2011, *The quality of democracy in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 260 pp.
- Muñoz, L., 2014, "A vueltas con las ONG: perspectivas teóricas sobre su papel en el proceso político", *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 3, 2, 277-297 pp.

- Nikogosian, H., 2010, "WHO Framework Convention on Tobacco Control: a key milestone", *Bulletin of the World Health Organization*, 88, 2, 83 pp.
- O'Donnell, G., P. Schmitter, y L. Whitehead, eds, 1986, *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 78 pp.
- Ortega Ortiz, R., 2008, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 297 pp.
- Oxhorn, P., 2006, "Conceptualizing Civil Society from the Bottom Up: A Political Economy Perspective", en Feinberg, R. et al, *Civil Society and Democracy in Latin America*, New York, Palgrave MacMillan, 59-85 pp.
- Pearce, J., 2010, *Participation and Democracy in the Twenty-First Century City*, London, Palgrave Mcmillan, 263 pp.
- Remmer, K. L., 1992, "The process of democratization in Latin America Studies", *Comparative International Development*, 27, 4, 3-24.
- Roemer, R., A. Taylor y J. Lariviere, 2005, "Origins of the WHO Framework Convention on Tobacco Control", *American Journal of Public Health*, 95,6, 936-938.
- Sikkink, K., 2011, *The Justice Cascade How Human Rights Prosecutions Are Changing World Politics*, New York, W. W. Norton Co, 352 pp.
- Vanhala, L., 2009, "Disability Activists in the Supreme Court of Canada: Legal Mobilization and Accommodating Social Movements", *Canadian Journal of Political Science*, 42, 4, 981-1002 pp.
- Vanhala, L., 2013, "The Comparative Politics of Courts and Climate Change", *Environmental Politics*, 22, 3, 447-474 pp.
- Uhlin, A., 2009, "Which Characteristics of Civil Society Organizations Support What Aspects of Democracy? Evidence from Post-communist Latvia", *International Political Science Review*, 30,3, 271-295 pp.
- World Bank, 2011, "On the edge of uncertainty: Poverty reduction in LAC during the great recession and beyond", Washington DC.

**Pour citer cet article**

---

**Référence électronique**

MUÑOZ, Luz ; ZAVALA, Antonio ; MOYA, David, “ Sociedad civil y democracia en América Latina”, Revue Miroirs [En ligne], 5|2017, mis en ligne le 30 juin 2017, <http://www.revue miroirs.fr/links/5/article6.pdf>

---

**Auteurs**

Luz Muñoz, Universitat de Barcelona (UB)

Antonio Zavala, Universidad Panamericana de México

David Moya, Universitat de Barcelona (UB)

---

Droits d'auteur

© RevueMiroirs.fr