



Dossier

Introducción. Dossier «Federalismo y movilización legal en América Latina. Igualdad de género y justicia ambiental»

Introduction. Dossier «Federalism and legal mobilization in Latin America. Gender equality and environmental justice»

Catalina Smulovitz¹
Alba Ruibal²

Los artículos que integran este dossier estudian casos subnacionales de lucha por los derechos en materia de género y justicia ambiental en tres de los cuatro países federales de América Latina: México, Brasil y Argentina. El propósito general es analizar cómo se desarrollan los procesos de movilización legal a nivel local en la región, y, en particular, cómo la arquitectura institucional de los estados federales, con sus múltiples niveles de gobierno, influye en la forma en que los actores sociales utilizan el derecho y las instituciones judiciales como parte de sus repertorios de acción colectiva. El análisis se concentra en los movimientos feministas y ambientalistas, dos movimientos sociales, que a partir de los procesos de democratización se volvieron muy activos y vigorosos en la región. Dadas las especificidades que adquiere el federalismo en cada uno de los países estudiados, los conflictos en torno a los derechos se

¹ Profesora Investigadora Plenaria en Universidad Torcuato Di Tella. Investigadora Principal CONICET. Doctora en Ciencia Política (Pennsylvania State University). Correo electrónico: smulovitz@utdt.edu

² Investigadora Independiente CONICET, IDEJUS Universidad Nacional de Córdoba. Doctora en Derecho (Instituto Universitario Europeo), Doctora en Ciencia Política (FLACSO México) y Magíster en Ciencias Políticas (New York University). Correo electrónico: albaruibal@gmail.com

dirimieron tanto a nivel federal como local, y tanto en los casos ambientales como en los de género los movimientos judicializaron sus demandas en tribunales subnacionales y nacionales.

El Dossier es resultado de la labor del Grupo de Investigación Colaborativa Internacional (IRC), coordinado por Catalina Smulovitz y Alba Ruibal entre 2020 y 2023, y contó con financiamiento de Law and Society Association para trabajar sobre el tema «Federalismo y política subnacional de los derechos en América Latina: igualdad de género y justicia ambiental». El proyecto reunió a investigadores de distintos países que comparten un interés común en el estudio de los modos en que se protegen derechos a nivel local en contextos federales.

Los trabajos comparten una definición amplia del concepto de movilización legal que incluye tanto al litigio estratégico, a la judicialización de casos emblemáticos y al uso del lenguaje de los derechos como parte de las estrategias utilizadas por los actores sociales para realizar sus intereses y obtener impacto social de gran escala (Zemans 1983; McCann 1994). Los trabajos también muestran que los conflictos que se judicializan no empiezan ni terminan en las cortes, en tanto los tribunales son un espacio de interacción y negociación antes que el ámbito donde los problemas se resuelven de manera definitiva (Siegel 2006). En América Latina, el creciente uso de las cortes y del discurso de la ley como instrumentos para promover la expansión de derechos y el cambio social se ha desarrollado especialmente a partir de reformas constitucionales y judiciales que tuvieron lugar luego de los procesos de democratización. Estas reformas dieron lugar al reconocimiento de nuevos derechos, introdujeron nuevos instrumentos legales para demandar su protección y crearon cortes constitucionales o fortalecieron las cortes supremas existentes. Estos cambios promovieron la movilización legal y también dieron lugar a una creciente literatura que analiza la relación de los movimientos sociales con el sistema judicial nacional y en particular con las altas cortes de cada país. Sin embargo, como muestra Smulovitz (2013, 2015a), en países federales la defensa e implementación de los derechos se juega también de manera crucial en el nivel subnacional. En consecuencia, a fin de estudiar el desarrollo y efectos de la movilización legal a nivel subnacional es particularmente relevante entender la forma en que las instituciones del federalismo operan e impactan en las políticas que se judicializan en cada país.

Los trabajos que comprende este Dossier muestran que la estructura institucional federal varía de país a país y que por lo tanto los vínculos institucionales entre los diversos niveles de gobierno y las atribuciones de las autoridades federales y subnacionales también varían entre países. Mientras en algunos casos ciertas materias son atribuciones exclusivas del gobierno nacional, en otros esas atribuciones pertenecen a las unidades subnacionales y en otros los diversos niveles de gobierno comparten áreas de intervención o disputan cuál de ellos tiene atribuciones para actuar. Analizar el impacto que la organización institucional de los estados federales tiene en la protección y en la movilización por los derechos implica, entonces, entender al federalismo no sólo como el escenario o el terreno donde tiene lugar la movilización legal, sino también como una variable independiente que influye en la forma en que se protegen derechos en el territorio en cada país. En otras palabras, la organización específica que tiene la estructura federal en cada país incide en el costo de oportunidad que tienen las distintas acciones que pueden llevar a cabo los movimientos sociales y las burocracias estatales. Mientras en algunos casos y dada la distribución institucional de atribuciones, los reclamos necesitan concentrarse a nivel local y demandar ante burocracias locales, en otros la estructura institucional federal favorece la concentración de las demandas en los tribunales y burocracias federales. Para cada movimiento y para cada causa accionar en uno u otro nivel implica no solo esfuerzos y requisitos distintos, sino también oponentes y aliados políticos diferentes. Por lo tanto, a fin de entender cómo se protegen derechos a nivel local y la forma que adquieren las luchas sociales y la movilización legal a nivel subnacional es necesario entender la distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno, así como la forma en que los distintos niveles interactúan.

El Dossier incluye dos artículos que analizan la movilización legal subnacional sobre cuestiones de género (MacDowell Santos y Tomaz de Souza, y Ruibal) y dos que estudian el problema en relación con reclamos ambientales (Christel y Martínez). El campo que más ha estudiado el impacto del sistema federal sobre un movimiento social es el que analiza la relación entre federalismo y género (Sawer y Vickers 2010; Chappell y Curtin 2012; Franceschet y Piscopo 2013; Smulovitz 2015a; Lopreite 2020; Beer 2021). En general esta literatura se concentra en el análisis de la interacción del movimiento social con las instituciones políticas y administrativas y presta poca atención a las instituciones judicia-

les y a los procesos de movilización legal (excepciones en este sentido son los trabajos de Chappell 2002; Smulovitz 2015b; Ruibal 2018). En consecuencia, otro de los aportes de este Dossier es reunir un conjunto de estudios que analizan el vínculo entre movilización legal y federalismo a nivel local. El Dossier también muestra que más allá de la especificidad que tienen las discusiones sobre género y federalismo, las preguntas y hallazgos de esa literatura son también relevantes para el estudio de la movilización legal en otras materias tales como la cuestión ambiental. Por ejemplo, una de las preguntas centrales de esa literatura es si el sistema federal promueve u obstaculiza los derechos y el activismo de las mujeres. Como veremos esta pregunta también aparece en los estudios que analizan los vínculos entre federalismo y conflictos ambientales. La literatura sobre federalismo y género también ha señalado que la estructura institucional del federalismo les ofrece a los movimientos sociales múltiples puntos de acceso al Estado así como la posibilidad de apelar ante distintos niveles de gobierno. Esta característica les proporciona mayores alternativas para la experimentación y difusión de políticas innovadoras a través de las unidades subnacionales, innovaciones que viajan luego desde allí hacia el nivel nacional. Veremos que estas oportunidades también se presentan en los casos de movilización ambiental. Respecto del impacto de la movilización legal sobre las políticas públicas, los artículos muestran que en ocasiones el federalismo puede fortalecer a los activistas locales que participan en este tipo de procesos. Resultado que puede observarse tanto en los artículos que analizan cómo la movilización legal desencadenó procesos de creación de legalidad e institucionalidad desde abajo como en los que analizan los conflictos ambientales mineros. Finalmente, cabe notar que los factores que habilitan la movilización legal subnacional pueden favorecer el accionar de movimientos progresistas como de movimientos conservadores o de contramovimientos en el campo legal. En otras palabras, los estudios muestran que el uso de la estrategia de movilización legal no está asociado a la orientación u objetivos ideológicos de los movimientos que las utilizan y que las mismas pueden ser empleadas para avanzar o entorpecer la realización y ampliación de derechos. Otro hallazgo presente en los artículos del Dossier es que el federalismo implica desigualdad en la forma en que se protegen derechos a lo largo de los territorios nacionales (Smulovitz 2015a, 2015b). Además de otros factores de desigualdad, como las diferencias sociales y de ingreso, el federalismo produce desigualdad te-

territorial, tanto en términos de los derechos consagrados, como de los recursos que se destinan a su implementación (Smulovitz 2015a).

Los artículos que siguen también muestran que la existencia de múltiples niveles de gobierno, característica de los regímenes federales, implica una carga extra para el activismo local en tanto lo obliga a llevar adelante en forma simultánea campañas múltiples y diversificadas. Las oportunidades de movilización legal en múltiples escenarios que habilita la estructura federal obliga a los movimientos sociales a estar constantemente en estado de alerta, ya que es probable que deban enfrentar contramovilizaciones o reacciones adversas no solo en distintas jurisdicciones, sino también en muchas ocasiones de maneras no anticipadas. La consecuencia de esta situación es el aumento de los costos de movilización y la dispersión de los esfuerzos, así como la fragmentación de las iniciativas de los movimientos. La convivencia de estos resultados positivos y negativos ha dado lugar a la expresión la «doble cara del federalismo» (Celis, Mackay y Meier 2012) que resulta pertinente a la hora de describir tanto las consecuencias del federalismo en su vínculo con las cuestiones de género como con las ambientalistas.

La investigación empírica original presentada en este Dossier contribuye a afianzar el campo de los estudios referidos al vínculo entre movilización legal, federalismo y movimientos sociales. Los trabajos muestran cómo la distribución de responsabilidades entre distintos niveles gubernamentales incide en el diseño de las estrategias legales que desarrollan los distintos movimientos, y la relevancia que tiene dónde se localiza la decisión para dichas estrategias en tanto esto define el tipo de instrumentos legales así como el tipo de actores políticos y legales que tendrán que enfrentar. Estos estudios también muestran los vasos comunicantes y conexiones existentes entre los distintos niveles de gobierno, así como la dinámica de las presiones formales e informales entre los mismos. Finalmente, todos los trabajos muestran además que la movilización legal en el nivel subnacional puede constituir y ofrecer un espacio de resistencia ante políticas públicas promovidas por gobiernos nacionales, y viceversa, que, en ocasiones, la movilización legal a nivel nacional puede servir como un instrumento para presionar por la implementación de políticas públicas resistidas por gobiernos subnacionales. En otras palabras, en tanto el federalismo da lugar a una dinámica entre movilización y contramovilización legal entre niveles de gobierno, los actores con alguna capacidad organizativa utilizan esta oportunidad para intentar superar las dificultades que encuentran para implementar derechos

en cada uno de los niveles. En resumen, el análisis que presentan cada uno de los artículos que comprende este Dossier confirma que a fin de entender la dinámica de las políticas de derechos es necesario examinar las características y la organización institucional del federalismo en cada país, en relación a cada área de derechos, así como la interacción de la arquitectura federal del gobierno con los factores políticos y sociales que definen a cada contexto.

Referencias Bibliográficas

- Beer, C. (2021). «Política de género y federalismo en México.» *Revista SAAP* 15.2: 335-361.
- Celis, K., Mackay, F. and Meier, P. (2013). «Social movement organizations and changing state architectures: Comparing women's movement organizing in Flanders and Scotland.» *Publius: The Journal of Federalism* 43.1: 44-67.
- Chappell, L. (2002). *Gendering Government: Feminist Engagement with the State in Australia and Canada*. Vancouver: UBC Press.
- Chappell, L. y Curtin, J. (2012). Does Federalism Matter? Evaluating State Architecture and Family and Domestic Violence Policy in Australia and New Zealand, *Publius: The Journal of Federalism* 43: 24-43.
- Franceschet S. y Piscopo, J. (2013). «Federalism, decentralization, and reproductive rights in Argentina and Chile». *Publius. The Journal of Federalism* 43.1:129-150.
- Lopreite, D. 2020. «The federal restriction of women's rights: Argentina's politics on abortion and contraception.» En Vickers, Jill, Joan Grace y Cheryl Collier, eds. *Handbook on gender, diversity and federalism*. Edward Elgar Publishing: 212-226.
- McCann, M. 1994. *Rights at work: Pay equity reform and the politics of legal mobilization*. Chicago: University of Chicago Press.
- Ruibal, A. (2018). «Federalism and subnational legal mobilization: feminist litigation strategies in Salta, Argentina» *Law & Society Review* 52.4: 928-959.
- Sawer, M. y Vickers, J. (2010). «Introduction: Political Architecture and its Gender Impact.» En Haussmann, Melissa, Sawer, Marian, &

- Vickers, Jill, eds., *Federalism, Feminism and Multilevel Governance*. Farnham, UK: Ashgate. 3–18.
- Siegel, R. (2006). «Constitutional Culture, Social Movement Conflict and Constitutional Change: The Case of the de facto ERA», *California Law Review*, 94: 1323-1419.
- Smulovitz, Catalina. (2015a). «¿Quién paga por los derechos en las provincias argentinas? El caso de las leyes de violencia familiar.» *Desarrollo económico* 55.216:155-185.
- Smulovitz, C. (2015b). «Legal Inequality and Federalism: Domestic Violence Laws in the Argentine Provinces», *Latin American Politics and Society*, 57.3: 1-26.
- Smulovitz, C. (2013). «Acceso a la justicia. Ampliación de derechos y desigualdad en la protección», *Revista SAAP* 7, 2: 245-254.
- Zemans, F. (1983). «Legal mobilization: The neglected role of the law in the political system», *American Political Science Review*, 77.3: 690-703.