

El imperio de la ley, el desarrollo y la democracia en América Latina

Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead (Comps.)

RedGob. CAF-Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe. 2024.

320 páginas.

Victoria Ortiz de Rozas (CONICET/UNGS)

victoriaderozas@gmail.com



Declaración de interés

Nada para declarar.

<https://doi.org/10.46468/rsaap.19.2.r2>

El libro *El imperio de la ley, el desarrollo y la democracia en América Latina*, compilado por Jacqueline Behrend y Laurence Whitehead, aborda la relación entre el Estado de Derecho y los imperativos del desarrollo económico derivados del extractivismo, sobre todo en el sector minero y energético. Los proyectos de desarrollo involucran el conflicto entre sectores sociales, que recurren al orden legal —o lo ignoran— interpretándolo y valiéndose del mismo para defender sus derechos e intereses. El sistema legal, parte fundamental del Estado, sostiene así un determinado orden social, tal como aprendimos con O'Donnell. Típicamente, se observa el conflicto entre los inversores y los derechos de la ciudadanía, entre intereses comerciales y los de las comunidades locales. El cumplimiento de la ley no depende exclusivamente de sus dimensiones formales sino también de prácticas informales, cuyo *entrelazamiento* explica las características de la democracia, como plantean anteriores trabajos de Behrend y Whitehead a nivel subnacional. En este libro, los autores incorporan el nivel nacional e internacional.

En el primer capítulo, proveen un marco analítico para abordar la rela-

ción entre el modelo de desarrollo y el Estado de Derecho, por fuera de los enfoques estrictamente institucionalistas y de las concepciones normativas de la democracia. Las reformas de los sistemas judiciales de la tercera ola de democratización dependieron de su *entrelazamiento* con prácticas preexistentes con un éxito relativo. En los conflictos en torno al desarrollo regional, la ley es invocada según la concepción y los intereses ligados al desarrollo y sus implicancias sociales y ambientales. Así, incluso leyes ignoradas o de aplicación débil pueden ofrecer herramientas para empoderar a quienes ven sus derechos cercenados; lo que nos recuerda la diferencia analítica entre la democratización socio-económica y la dimensión civil de la democracia, planteada por O'Donnell. En el libro se despliegan numerosos ejemplos sobre cómo la ley empodera a quienes se encuentran en una situación de desigualdad socio-económica.

El segundo capítulo, escrito por John Crabtree, Anna Wilson y Aarón Quiñón Cárdenas, aborda la cuestión específica de la informalidad del sector minero en Perú, en el marco de la expansión de la minería a gran escala. Los autores muestran los intereses

en pugna entre los diferentes sectores involucrados que dificultan lograr un marco de seguridad legal. A pesar de ello, se observan avances en la organización de los trabajadores informales, principales interesados en la legalización de la minería informal.

El tercer capítulo, escrito por Luis E. Karamaneff, el autor resalta los mecanismos informales en la implementación de la promoción industrial regional en Argentina, condensados en el concepto de *bypass burocrático*, que muestran que los lazos personales de los agentes no burocráticos pueden explicar el éxito de una política pública de desarrollo. Existen caminos alternativos del desarrollo industrial cuando las capacidades estatales se alejan del ideal de la burocracia weberiana; lo cual no implica minimizar la importancia de los mecanismos de control externos.

Los capítulos que siguen abordan la gobernanza o la justicia ambiental desde perspectivas y referentes empíricos diferentes. Ricardo A. Gutiérrez y Lucas Christel estudian el modo en que la ley es movilizada en los conflictos ambientales en Argentina para el caso de la protección forestal y la minería a cielo abierto, mostrando la relevancia de la movilización desde abajo para el cumplimiento efectivo de la ley, incluyendo tanto la protesta como la participación institucional —más incipiente pero no por ello menos importante—.

J. Carlos Domínguez Virgen analiza los megaproyectos de infraestructura en México y las dificultades de articular las demandas de justicia socioambiental con las necesidades del desarrollo económico y propone el concepto de *tecnopopulismos* para analizar los discursos que legitiman dichos proyectos: intentando eclipsar

los conflictos en torno a ellos, apelan principalmente a consideraciones políticas, tales como las necesidades de reparación histórica de la comunidades, utilizando de manera selectiva las consideraciones técnicas.

El capítulo de Behrend analiza las dinastías políticas a nivel subnacional en Argentina desde 1983, dando cuenta de los mecanismos informales de sucesión en el poder político provincial. Estas elites políticas establecen vínculos con las elites económicas y con quienes están encargados de la aplicación de la ley en este nivel, dando lugar a variaciones de la democracia a lo largo del territorio; también dependiente del rol de la Corte Suprema de Justicia. Esta última interviene —no siempre de manera igualitaria entre distritos— para dictaminar sobre las prácticas de quienes quieren perpetuarse en el poder más allá de lo permitido por las leyes.

La democracia subnacional y sus elites son también objeto del capítulo escrito por Jan Boesten y Daniel Llanos sobre Colombia, en donde instituciones formales democráticas fuertes conviven con prácticas no sólo informales sino ilegales, que incluyen la utilización de la violencia. Ello se corporiza en la relación estrecha que las oligarquías civiles establecen con actores no estatales armados, manteniendo un equilibrio funcional.

Las relaciones cívico-militares son estudiadas por Karabekir Akkoyunlu y José Antonio Lima en el Brasil de la era post-Bolsonaro. A partir del concepto de “militarización furtiva”, muestran un particular modo de intervención de las FFAA en la política nacional que no implica la violación de la ley ni la suspensión del proceso democrático; lógica que fue socavada

durante el gobierno de Bolsonaro. Al mostrarse abiertamente por encima del Estado de Derecho, la participación militar pierde legitimidad como garante de la Constitución.

Luego, el libro aborda diferentes instituciones y herramientas del sistema legal, escasamente estudiadas hasta ahora, a nivel latinoamericano e internacional.

Yanina Welp indaga sobre un mecanismo de democracia directa, como son los referendos nacionales, con foco en lo concerniente a la utilización de los recursos naturales, mostrando una limitada efectividad en la resolución de conflictos. Se tematiza así la participación “desde abajo” como un modo de garantizar el *rule of law*, pero con la particularidad de desplegarse en la escala nacional, considerando sus especificidades en diferentes países latinoamericanos.

En el capítulo de Laurence Whitehead y Susana Berruecos, se provee un mapeo comparativo del rol que desempeñan los fiscales estatales en el sistema legal, como “guardianes” del proceso penal, con un alto nivel de discrecionalidad para filtrar y priorizar diferentes tipos de delitos. En el siguiente capítulo, presentan un estudio de caso sobre la Fiscalía General de la República en México, evidenciando avances y retrocesos en el marco del crimen organizado y la violencia.

La última parte del libro muestra la riqueza del abordaje multiescalar de la democracia, dando cuenta de la mutua dependencia de la vigencia

del Estado de Derecho en los niveles subnacional, nacional e internacional. Par Engstrom y Edward Pérez analizan cómo el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, al incorporar la preocupación por el impacto de las actividades extractivas sobre los derechos humanos, incidió en las posibilidades de acción de los pueblos indígenas. Observan que la efectividad de las herramientas a nivel global depende de su articulación con las capacidades estatales y la vigencia de la ley en cada Estado.

Vinicius G. Rodrigues Vieira muestra cómo los diferentes bancos multilaterales de desarrollo incorporaron las cuestiones relativas al desarrollo sustentable, con enfoques distintos respecto a las esferas de autoridad subnacionales —los gobiernos provinciales y municipales y también los pueblos indígenas—; mostrando el impacto potencial de la gobernanza global del desarrollo sustentable en la escala local.

Existen múltiples líneas analíticas que se desprenden del necesario capítulo final, escrito por Maxwell Cameron, que permite al lector ordenar la riqueza conceptual y empírica del libro, a partir de la noción de *Estados intermedios* con respecto al imperio de la ley. Queda claro entonces el gran aporte del libro para comprender las nuevas formas de autoritarismo ligadas al modelo de desarrollo y los déficits de la justicia, tanto en la periferia como en los niveles centrales del Estado.