

INTER ASIA PAPERS

ISSN 2013-1747

nº 44 / 2015

LITIGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO EN CHINA

Lu Yiyi

University of Nottingham

Traducción del inglés de
Oriol Farrés

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental

Grupo de Investigación Inter Asia

Universitat Autònoma de Barcelona

INTER ASIA PAPERS

© **Inter Asia Papers** es una publicación conjunta del Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental y el Grupo de Investigación Inter Asia de la Universitat Autònoma de Barcelona.

CONTACTO EDITORIAL

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental
Grupo de Investigación Inter Asia

Edifici E1
Universitat Autònoma de Barcelona
08193 Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) Barcelona
España

Tel: + 34 - 93 581 2111

Fax: + 34 - 93 581 3266

E-mail: gr.interasia@uab.cat

Página web: <http://www.uab.cat/grup-recerca/interasia>

© Grupo de Investigación Inter Asia

EDITA

Centro de Estudios e Investigación sobre Asia Oriental
Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) Barcelona
Universitat Autònoma de Barcelona

ISSN 2013-1739 (versión impresa)

Depósito Legal: B-50443-2008 (versión impresa)

ISSN 2013-1747 (versión en línea)

Depósito Legal: B-50442-2008 (versión en línea)

Diseño: Xesco Ortega

Litigación de interés público en China

Lu Yiyi

Nottingham University

Resumen

Este artículo presenta algunos ejemplos de demandas de Litigación de Interés Público (LIP) que han tenido lugar en China en los últimos años. También analiza el impacto de dichas demandas sobre la sociedad y las estrategias adoptadas por parte de las personas que más activamente han interpuesto demandas de LIP. Finalmente, el artículo reflexiona sobre el vínculo entre LIP y el activismo político y sobre el futuro de estas demandas en China.

Palabras clave

Litigación de Interés Público (LIP), activismo político, China

Abstract

This paper will first present some examples of Public Interest Litigation (PIL) lawsuits in China in recent years. This is followed by an assessment of the impact of such lawsuits. It then describes the people who have been active in filing PIL lawsuits and their strategies. Finally, it discusses the link between PIL and political activism and the future prospect of PIL in China.

Keywords

Public interest litigation (PIL), political activism, China

LITIGACIÓN DE INTERÉS PÚBLICO EN CHINA¹

Lu Yiyi

Nottingham University

¿Que es la litigación de interés público?

La Litigación de Interés Público (en adelante LIP) implica la utilización del sistema legal vigente para promover cambios que afecten al público. Internacionalmente, la LIP ha sido descrita como “el intento de provocar el cambio social mediante sentencias de los tribunales”, “la litigación por objetivos que van más allá de los del caso particular y el demandante inmediato”, “actuaciones que mediante sentencias judiciales buscan producir una reforma social significativa”, “perseguir sentencias en apoyo de causas”, “fomentar que se generen cambios en el sistema político a favor de individuos que pertenecen a colectivos infrarrepresentados o discriminados”, etc. (Goldston, 2006). También los juristas chinos han ofrecido diferentes definiciones de este concepto. Pese a que no existe consenso en torno a una sola, todas coinciden en que la LIP se define en oposición a la litigación privada de intereses. Por lo tanto, un pleito de LIP tiene implicaciones más amplias que las del caso individual y el litigante inmediato.

Sin embargo, los juristas chinos también han mencionado otras dos formas de acción legal que están relacionadas con la LIP: 1) las *peticiones de intereses públicos* (PIP); y 2) el *lobbyismo*

¹ Este texto ha sido cedido para su publicación por CIDOB-Barcelona Centre for International Affairs.

de intereses públicos, que se abordarán detenidamente más adelante. Apuntar tan solo que la PIP implica la elevación de peticiones formales a la Asamblea Popular Nacional, el cuerpo legislativo supremo del país, para que se pronuncie sobre la constitucionalidad o la legalidad de leyes y decretos gubernamentales vigentes, así como para investigar la implementación de ciertas leyes/decretos o sustituir la legislación existente por otra de nueva (Huang, 2006). Por su parte, el *lobbyismo de intereses públicos* comparte características con las PIP, pero es más amplio ya que incluye también otras formas de petición que no son directas (Zhu, 2006). La relación existente entre LIP, PIP y lobbyismo de intereses públicos se analizará más adelante en este mismo trabajo.

Así, este artículo tiene una primera parte, donde se exponen algunos ejemplos de demandas de LIP que han tenido lugar en China. A esto le sigue un análisis del impacto de dichas demandas sobre la sociedad y el sistema político. Seguidamente, se describe el perfil de las personas que más activamente han interpuesto demandas de LIP y cuáles han sido sus estrategias. Para concluir, se analiza el vínculo entre LIP y el activismo político y se comentan las perspectivas futuras de la LIP en China.

Principales categorías de demandas LIP

Las demandas con mayor repercusión se pueden agrupar en siete grandes categorías que se exponen a continuación incluyendo algunos ejemplos:

1) *En defensa de principios y derechos constitucionales, especialmente la igualdad, la no-discriminación y el derecho a la educación*

Ejemplo 1: En 2003, Zhang Xianzhu denunció a la Oficina de Personal de Wuhu, provincia de Anhui, acusándola de discriminar a los portadores del virus de la hepatitis B. Zhang obtuvo la nota más alta en los exámenes para funcionario que tutelaba la Oficina, pero le fue denegado el empleo cuando le diagnosticaron Hepatitis B en la revisión médica que acompañaba a las pruebas. Su demanda tuvo un gran impacto sobre la opinión pública debido al alto número de portadores de esta enfermedad en China, que se reconocieron en el caso de Zhang. Por su parte, la prensa también contribuyó a difundir este caso con titulares como “el primer pleito de discriminación por Hepatitis B en China”.

Ejemplo 2: En 2005, dos abogados con base en la provincia de Henan demandan a la comisaría de policía de Longgan, en Shenzhen, por difamación. Y es que apoyándose en prejuicios populares sobre la población de Henan, la policía colgó una pancarta frente a la comisaría en la que podía leerse el lema “Resueltos a aplastar las bandas mafiosas de Henan”, a pesar de que carecían de evidencias que sustentaran la afirmación, pues no habían practicado ninguna detención ni disponían de pruebas que vincularan a las mafias locales con personas originarias de Henan. La actuación de la policía en este caso fue el motivo de una demanda por discriminación según el lugar de nacimiento.

2) *A favor de la protección del medio ambiente*

Ejemplo 1: En 2001, dos profesores de Derecho denunciaron a la Oficina de Planificación de la Municipalidad de Nanjing, responsable de los trabajos de construcción en curso de una sofisticada torre de vigilancia en pleno entorno natural montañoso. Los denunciantes argumentaron que la plataforma “destruye la gratificación espiritual obtenida al contemplar el escenario natural” y por lo tanto, pedían que se retirara la autorización para seguir adelante con la construcción.

Ejemplo 2: En 2002, un campesino de la provincia de Zhejiang denunció a la oficina de medio ambiente local debido a su incapacidad para tomar medidas contra unas explotaciones mineras locales que habían contaminado gravemente el entorno. En 2003, el mismo hombre volvió a denunciar, en esta ocasión al gobierno provincial y a su oficina ambiental, ya que no habían tomado medidas para evitar la contaminación de importante fuente de agua potable.

3) *En defensa de los derechos de los consumidores*

Ejemplo 1: En 2004, un estudiante de Derecho denunció a la Compañía de Explotación de la Autopista de Henan por no ofrecer las condiciones necesarias para el tránsito a gran velocidad por sus vías rápidas. El demandante se encontró, tras pagar el peaje, un tramo de 62 kilómetros de obras de mantenimiento, totalmente colapsado por el tráfico. Ya que la empresa que administraba la autopista no le había ofrecido el servicio por el que le cobró el peaje, exigía que le devolvieran su dinero.

Ejemplo 2: En 2005, Li Gang, profesor de Derecho, tuvo conocimiento de que el Grupo Nacional de Orientación para el Tratamiento y Prevención de las Enfermedades Dentales, una asociación informal bajo el paraguas del Ministerio de Sanidad, había recomendado públicamente diversos productos de higiene oral, como pastas de dientes y chicles, sin que hubiera sido autorizada expresamente a hacerlo. Li Guang acusó a la asociación de no orientar correctamente a los consumidores y emprendió tres causas judiciales contra ellos.

4) *Para proteger recursos públicos*

Ejemplo 1: En 2006, un campesino de Hunan tuvo conocimiento de que la Oficina de Finanzas local había adquirido dos coches nuevos en 2005 y que se trataba de un

gasto que no estaba previsto en el presupuesto anual. Considerando que se trataba de una compra ilegal, fruto de la malversación de fondos públicos, el campesino llevó a la Oficina de Finanzas a los tribunales.

Ejemplo 2: En 2006, un abogado de Hunan consideró que una empresa inmobiliaria se estaba apropiando de propiedades de titularidad estatal e informó de ello a la Comisión de Gestión de los Recursos Estatales, pidiéndole que investigara el caso. Cuando ésta se negó a tomar medidas, denunció a la Comisión ante los tribunales.

5) Frente a la pasividad administrativa que perjudica el interés público

Ejemplo 1: En el año 2000, un pintor de la provincia de Zhejiang pidió a la Oficina Cultural el cierre de un karaoke que también acogía espectáculos pornográficos y que estaba ubicado junto a una escuela de educación primaria. Después de que sus repetidas peticiones no obtuvieran ninguna respuesta, el pintor denunció a la propia Oficina Cultural, por omisión administrativa.

Ejemplo 2: En 2001, un campesino de Zhejiang denunció al Departamento de Comercio e Industria local por no actuar contra las actividades ilegales de una empresa que vendía productos falsos.

6) En defensa del derecho a la información

Ejemplo 1: En 2003, un consumidor afincado en Shanghai denunció a la multinacional Nestlé, acusándola de no informar a los consumidores de que los productos que elaboraba contenían ingredientes modificados genéticamente.

Ejemplo 2: En 2002, más de 3.000 parquímetros fueron instalados por toda la ciudad de Zhengzhou, muchos de ellos

obstaculizando el tránsito del carril bici y de las vías para peatones. Tiempo después, en 2006, un residente de Zhengzhou solicitó a la Autoridad de Planificación Municipal que le mostrara los documentos relativos al proceso de planificación y aprobación de los parquímetros. Cuando su petición fue denegada, éste denunció a la Autoridad de Planificación acusándola de no respetar el derecho ciudadano a la información.

7) En defensa del derecho de grupos vulnerables o marginados, como las mujeres en entornos rurales y los trabajadores inmigrantes

Ejemplo 1: En 2005 y tras 11 años de trabajar en Beijing para la empresa Kentucky Fried Chicken (KFC), Xu Yange fue despedido sin indemnización alguna y sin que la empresa hubiera depositado la parte correspondiente a su seguridad social. KFC se escudaba en el hecho de que no había contratado directamente al trabajador, sino a través de una empresa subcontratada de trabajo temporal. Formalmente, Xu nunca había trabajado para KFC, sino para una empresa que le había “arrendado” a KFC. Este procedimiento de contratación de trabajadores mediante empresas de *leasing* era entonces una práctica habitual entre los empleadores para eludir la obligación de pagar por sus seguros sociales contributivos –entre otras ventajas que les pertenecían–, infringiendo así los derechos de muchos trabajadores migrantes. En 2006, y gracias a la ayuda de la Oficina de Ayuda Legal a los Trabajadores Inmigrantes de Beijing, Xu pudo llevar a KFC a los tribunales (Tong, 2006).

Ejemplo 2: La violación de los derechos de propiedad de la tierra de las mujeres en el entorno rural es un problema muy extendido en China. La mayoría de las mujeres nunca reciben tierras en herencia y las pocas que sí lo hacen, acostumbran a perderla cuando contraen matrimonio y abandonan el pueblo en el que nacieron. En 2005, en la provincia de Anhui, un grupo de

cinco mujeres que al casarse abandonaron su pueblo, llevaron a juicio a las autoridades locales, reclamando una indemnización por el dinero que el municipio había ingresado tras vender sus tierras (Women's Watch-China, 2006).

El impacto de los procesos judiciales LIP

Algunos de los procesos judiciales ligados a casos LIP se han resuelto favorablemente para los demandantes. Por ejemplo, en el caso anteriormente citado de discriminación por Hepatitis B, el tribunal anuló la decisión del tribunal de Wuhu de no contratar a Zhang Xianzhu. Sin embargo, la mayoría de las causas no se resuelven a favor del demandante. De hecho, un gran número de denuncias no llegan a superar el trámite de admisión por el juzgado. Por ejemplo, en el caso del pintor que denunció a la Oficina Cultural por omisión de sus obligaciones administrativas, el tribunal negó el derecho del demandante a motivar la causa ya que no se había visto directamente afectado por los hechos que denunciaba. Según trabajos del jurista Huan Jinrong, de los 42 casos de LIP que aparecen en sus investigaciones, tan solo siete de ellos se resolvieron con un éxito total o parcial de los demandantes.

Aún así, perder el caso no significa que también la causa sea perdida. En muchos de los procesos de LIP, a pesar de que el demandante no alcanzó la victoria legal, logró alcanzar sus objetivos. En el arriba citado caso de la torre de vigilancia que afeaba la panorámica de las montañas, el tribunal no aceptó el caso pero la publicidad que lo envolvió puso a la opinión pública contra este proyecto de 30 millones de yuanes. La Municipalidad de Nanjing decidió detener la construcción de la torre y poco después demolió la parte de la estructura que ya había sido edificada. En el caso que afectaba a los originarios de Henan, desde la comisaría de policía se organizó una rueda de prensa para pedir perdón por la ofensa, unas excusas que los

demandantes aceptaron y que dieron lugar a la retirada de la denuncia.

Estas victorias “fuera de los tribunales” demuestran que el impacto legal de las demandas LIP debe separarse de su impacto social, político o económico. De hecho, muchos de los demandantes ya sabían de antemano que tenían muy pocas posibilidades de ganar el pleito, pero sentían que su demanda podía tener efectos sobre un amplio abanico de propósitos, que iban desde forzar un cambio en la política gubernamental a alentar a más personas a hacer uso del sistema legal para defender sus derechos. Por este motivo, es posible afirmar que la mayoría de las demandas de LIP tienen un impacto positivo, independientemente del resultado del proceso judicial.

Entre estos impactos positivos, cabría destacar:

1) *Provocar un cambio en las políticas y las prácticas gubernamentales*

Como por ejemplo, en el caso de la discriminación por Hepatitis B, que favoreció la promulgación de una nueva regulación destinada a impedir que volvieran a darse casos similares dentro del proceso de reclutamiento de funcionarios.

2) *Exigir responsabilidad al gobierno por sus acciones*

Algunas de las causas sacan a la luz conductas ilegales de agencias gubernamentales o de altos funcionarios; otras, como cuando algún cuerpo de la administración se niega a actuar, aumentan la presión para que los diferentes niveles del gobierno presten más atención al cumplimiento de sus responsabilidades.

3) Llamar la atención acerca de la mala gestión de bienes y servicios administrados por los monopolios estatales y generar debate sobre esta problemática

En un caso paradigmático, el académico en Derecho Huang Jinrong denunció al Servicio Ferroviario de Beijing por incluir y cobrar en el precio del billete un seguro de alta cobertura para el pasajero, sin que éste tuviera conocimiento de ello. Antes de este caso, la práctica totalidad de los pasajeros no sabían que habían adquirido un seguro obligatorio, que cubría cada uno de sus trayectos en tren. El pleito abrió un debate sobre si debía de mantenerse la obligatoriedad, vigente por ley desde 1951.

4) Elevar la consciencia de los derechos públicos

Las demandas de LIP no solamente promueven la consciencia acerca de los derechos humanos básicos, sino que también subrayan el derecho de los ciudadanos, que pagan sus impuestos, a monitorizar el gasto gubernamental así como el derecho de todos y cada uno de los ciudadanos a pedirle al gobierno que les brinde información. En palabras de un abogado, las LIP son muy útiles para alimentar la “consciencia constitucional” del pueblo chino, que se sustenta en la consciencia de sus derechos humanos, de la inviolabilidad de los contratos y de que el pueblo es el dueño de su propio país. También de que los ciudadanos deber supervisar la gestión del gobierno y si es necesario, estar dispuestos a acudir a los tribunales para defender sus derechos (Hu, 2006).

5) Aumentar la profesionalidad de los tribunales y establecer nuevos procedimientos legales

Lo más veteranos en la presentación de demandas de LIP, mencionan a menudo que anteriormente el personal judicial se quedaba atónito cuando recibía una denuncia LIP, ya que con

total probabilidad, era la primera que recibía en su carrera y no sabía cual debía ser la respuesta adecuada. Sin embargo con el paso del tiempo, los tribunales se han acostumbrado a este tipo de demandas y han desarrollado procedimientos para gestionarlas, lo que repercute en una mejora general del sistema legal.

5) *Inspirar más demandas LIP*

Podría decirse que un gran número de demandas de LIP han dado lugar a imitaciones. El efecto ejemplificador que han tenido los casos de éxito es muy destacable, aunque también los casos fallidos han desempeñado su papel, al animar a otras personas de pensamiento similar al demandante a sumarse a la lucha y mantener la presión mediante nuevas denuncias. El Ministerio de Ferrocarriles (en inglés, MOR) ha sido objeto de diversas denuncias originadas por el alto precio y la baja calidad del servicio. Aún así, dado que el MOR no solamente posee el monopolio comercial sino también el poder administrativo, le ha resultado fácil no tomar en serio las peticiones de los usuarios durante mucho tiempo. Gracias a la acción de la LIP las enormes prerrogativas de este poder asimétrico frente a los pasajeros, finalmente se han visto restringidas. Algunos demandantes han organizado “turnos de litigación” contra el MOR, de modo que cuando la primera persona pierde su caso, otra pone una denuncia sobre la misma cuestión y se reabre un nuevo juicio, con vistas a repetir el ciclo hasta que se consigue la victoria.

¿Quién son los activistas de LIP y cuáles son sus estrategias?

Motivaciones de las personas que presentan las demandas LIP

A partir de la observación de los casos, vemos como un primer elemento común de la LIP es que generalmente la protagonizan

abogados, estudiantes de Derecho y juristas. Hay diversas razones para que los profesionales del ámbito legal sean la fuerza principal detrás de estas demandas. La primera, es el alto coste de una demanda LIP en relación a su presumible recompensa. Tal y como se ha mencionado, las posibilidades de ganar un caso de LIP son muy reducidas, del mismo modo que las compensaciones que se asignan, son también muy pequeñas. En uno de los casos de LIP en los que el demandante tuvo éxito, se le asignó una compensación de 30 céntimos de yuan –menos de un céntimo de Euro–. Por el contrario, los gastos generados por el proceso judicial ascendieron a 3.000 yuanes, más de 10.000 veces el valor de la compensación. Además de dinero, el procedimiento legal en estos casos consume gran cantidad de tiempo. El citado juicio, que al final fue compensado con 30 céntimos, se prolongó durante dos años. Es evidente que la recompensa pecuniaria de una demanda de LIP casi nunca justifica el tiempo y el dinero gastados. Por consiguiente, hay muy pocos incentivos para que el común de los ciudadanos se decida a perseguir estos casos.

Otro buen motivo que explica porqué los profesionales del Derecho están detrás las este tipo de demandas es que ellos son mejores conocedores de la ley que la mayoría de la “gente común”, que a menudo ni siquiera es consciente de que las prácticas y las políticas que se le aplican pueden ser ilegales, por lo que menos aún, pensará en acudir a un tribunal para resarcirse. Incluso en aquellos casos en los que la persona percibe que se abusa de sus derechos, es muy posible que desconozca que existen leyes o regulaciones que lo amparan y a las que podría invocar para defenderse.

Otra causa que explica la preeminencia de los profesionales del Derecho entre los demandades, quizás menos obvia que las anteriores, es que algunos juristas han integrado la LIP como parte de su investigación científica y de su enseñanza. Sin ir

más lejos, uno de los profesores de derecho, entrevistado con motivo de este estudio, utilizaba las demandas de PIL como estudios de caso de su investigación. De este modo, su interés por motivar contenciosos de LIP era, por encima de otros, un interés académico.

Es posible afirmar también que algunos abogados han presentado denuncias de LIP como estrategia de publicidad y para ganar fama, aunque esto no se reconozca abiertamente. Por lo menos, así lo veían todos los entrevistados para el presente estudio, que señalaban este objetivo como un motor potente detrás de los pleitos de LIP. Es habitual en estos casos que abogados poco conocidos intenten tener presencia en los medios de comunicación y atraer así un mayor número de clientes; de hecho, se han dado casos en que a resultas de la LIP un letrado ha saltado a la fama. Desde este punto de vista, podría apuntarse la idea de que excepcionalmente la defensa del interés público está sometida al interés privado del denunciante.

Otro de los objetivos de los profesionales del ámbito legal para emprender una demanda LIP es el de reforzar el Estado de Derecho, en un doble sentido: por una parte, presionando a las poderosas agencias gubernamentales y a los monopolios estatales para que acaten las leyes. Por otra, promoviendo la consciencia de “derechos públicos” y dando ejemplo al ciudadano común, para que confíe en ley para defender sus derechos e intereses. Al traspasar los límites de la legislación existente, la LIP puede conducir a una mejora de los procedimientos legales (Huang, 2006).

Los verdaderos activistas de las LIP

A pesar de que muchas personas han iniciado demandas de LIP, no todas ellas se han considerado “activistas LIP” en el marco de este estudio. Aquí, la etiqueta de *activista* se ha reservado únicamente para aquellos cuyos intereses en la LIP van más

allá un interés por ganar su caso individualmente; se trata además de personas que tienden a verse involucrados en más de una demanda de LIP, a pesar de que quizás no hayan iniciado el proceso ellas mismas. En este contexto, el término *activista* designa también a personas que con el objetivo de promover el cambio legal y social, han optado por cursar una *petición de interés público* (o PIP). Según la definición de los juristas chinos, LIP y PIP constituyen en su conjunto una “práctica de legislar el interés público” (Huang, 2006). Tal y como se analizará más adelante, en muchos casos la PIP es la única alternativa para enfrentarse a políticas gubernamentales cuestionables y en este sentido, puede tener un impacto muy parecido a la LIP.

Cabe decir también que además de los activistas individuales, existen centros de asistencia legal y bufetes que han jugado un papel importante como parte implicada en la LIP; entre éstas, debemos citar el Bufete de Impacto Legal, la Oficina Legal de Asistencia a los Trabajadores Inmigrantes de Beijing, el Centro de Estudios de Derecho de la Mujer y el Centro de Asistencia Legal de la Universidad de Beijing, así como el Bufete de Asistencia Legal y de Interés Público de Beijing-Dongfang, que de manera específica, fue constituido para investigar acerca de las LIP y representar legalmente a algunos de los demandantes.

Estrategias de los activistas LIP

1) Intentar que las demandas tengan eco en los medios de comunicación

Si como hemos apuntado, perder el caso en los tribunales no implica necesariamente no lograr la “causa” que se perseguía, no es de extrañar que los activistas no midan exclusivamente los casos en terminos de posibilidades de victoria o derrota en el tribunal. En palabras de uno de los abogados entrevistados: “En este tipo de demandas, si el tribunal ha aceptado el caso y

el público le ha prestado atención suficiente, se tiene ya la victoria”.

Para los activistas LIP, atraer la atención pública no es tan solo un objetivo importante, sino que se convierte en la estrategia principal. Los medios de comunicación son ya un arma poderosa en manos de los abogados chinos. Cuando sus clientes deben enfrentarse a las autoridades locales o a importantes empresarios, los abogados recurren a la cobertura mediática para presionar a los tribunales y a la parte enfrentada. Debido a ello, las firmas que más y mejores contactos tienen con los medios de comunicación son las que más clientes atraen. Esto es particularmente importante en los casos de LIP, donde lo habitual es que el equilibrio de fuerzas se desiguala a favor del segundo, y por ello justifica que los activistas busquen jugar la carta de la cobertura mediática a su favor.

Una vez se ha logrado el suficiente apoyo popular para la causa del demandante, e incluso si se pierde el caso, es posible que la presión de la opinión pública acabe forzando el cambio de política o de práctica en la dirección que se perseguía, como demuestran muchos de los casos de LIP analizados. Incluso en el peor de los escenarios, si no se produce ningún cambio, la implicación de los medios ya ha situado el tema bajo el radar del escrutinio público, lo que aumenta la probabilidad de lograr el objetivo en un futuro. Dado que la publicidad es tan importante en las LIP a menudo los activistas eligen minuciosamente las causas, optando tan solo aquellas que pueden ser de interés para el público.

2) Organizar talleres en torno a la causa

La estrategia de los activistas de publicitar los casos a través de los medios se combina a menudo con otra, la de organizar talleres centrados en el estudio y la discusión de las causas de la

demanda. En ellos, los organizadores invitan a juristas “de pensamiento afín” para que les ayuden a reforzar su defensa con argumentos legales. Así, mientras que la cobertura mediática les sirve para movilizar la opinión pública a su favor, los talleres a portan y suman la opinión de expertos legales a las reclamaciones de los activistas, multiplicando la presión sobre los tribunales y los demandados. En algunos casos incluso estos talleres pueden atraer por sí mismos el interés de los medios, lo que a modo de sinergia, genera aún más publicidad a estos casos.

3) Presentar al mismo tiempo demandas convergentes

La idea de “litigación por relevo” contra el MOR que se ha mencionado anteriormente sería un buen ejemplo de esta táctica. Uno de los principales activistas de LIP, Hao Jingsong, se sirvió de tácticas similares, que reciben el nombre de “litigación múltiple”, es decir, cuando una o diversas personas van a juicio por un mismo tema, ya sea repetidamente o de manera coordinada. Estas tácticas a cargo de los activistas de LIP generan una tremenda presión sobre el tribunal y la otra parte. Hao Jinsong demandó a los ferrocarriles en tres ocasiones por no haberle facilitado el recibo justificante de los gastos realizados a bordo de sus trenes.² Hao perdió el primer juicio y la consiguiente apelación; su segunda demanda fue

² N. del Trad.: Entrevistado por el *Christian Science Monitor* en febrero de 2008, el joven abogado argumentaba que: “detrás de este recibo está la ley que da derecho a las personas a exigirlo. Si hoy te quitan el derecho a exigirlo, puede que mañana pierdas tu derecho a la tierra, a tu casa, tu libertad o incluso tu vida” (<http://www.csmonitor.com/World/Asia-South-Central/2008/0222/p01s04-wosc.html>).

desestimada por el tribunal pero al tercer intento, acabó ganando el juicio.

4) Interponer demandas similares en apoyo a las demandas principales

Muchas demandas LIP han estado acompañadas de otras demandas que las ampliaban. Por ejemplo, en el citado caso de Hao Jinsong, además de encausar a los ferrocarriles, el demandante llevó también a los tribunales a la Administración Estatal de Impuestos (AEI). Dado que los contribuyentes chinos utilizan estos recibos para justificar los gastos de empresa, no disponer de ellos supone que hay gastos deducibles o gravables que quedan sin registrar. Hao también denunció que la actitud de la MOR de no proveer a los pasajeros con recibos favorecía la evasión de impuestos, por lo que exigió a la AEI que tomara acciones contra la MOR. Cuando la AEI desatendió sus peticiones, Hao demandó a la AEI por omisión culpable.

5) Peticiones por el Interés Público (PIP)

Además de demandar a los ferrocarriles, Hao Jinsong también envió una petición formal a la Asamblea Popular Nacional (APN) para que se pronunciara sobre la jurisdicción, de acuerdo a la Constitución, de los tribunales que habían atendido su caso. En aquel momento, las demandas contra los ferrocarriles se dirimían en tribunales específicamente dedicados a este tipo de casos, que estaban sufragados –su coste de funcionamiento y el de personal– enteramente por la Autoridad Ferroviaria. Apelando a la cláusula constitucional que establece que los tribunales deben ser independientes, Hao argumentó que en dicha circunstancia, era imposible esperar de estos tribunales que dieran un trato justo a los demandantes que se enfrentaban a los ferrocarriles. Por ello, pidió su abolición.

Como Hao, algunos activistas de LIP han combinado litigación y petición para lograr sus objetivos. La petición se ha convertido en una estrategia importante en manos de los letrados debido a las deficiencias del sistema legal vigente: por ejemplo, el considerablemente alto umbral que debe superar un caso para ser finalmente admitido a trámite, del que dicho sea de paso, se han servido algunos tribunales para no admitir a trámite muchas LIP. Particularmente las demandas en materia de medio ambiente han sido difíciles de presentar, debido a que los tribunales las rechazaban por principio si los demandantes no estaban directamente afectados por el problema ambiental denunciado. Son sólo dos ejemplos de casos en que una denuncia no puede iniciar un proceso judicial, por lo que la petición se convierte en la única vía legal de resarcimiento.

La petición también es la única vía legal al alcance de los activistas si, en lugar de denunciar las acciones de las agencias gubernamentales o de los dirigentes políticos, lo que pretenden es lograr un cambio de la legislación. En el marco legislativo actual, solamente la primera opción es dirimible ante un tribunal. No se contempla la posibilidad de que los ciudadanos lleven a juicio al gobierno ni a sus agencias por alguna de las leyes que han promulgado. Los ciudadanos que consideran que una norma promulgada podría ser ilegal, tan sólo tienen como recurso elevar una petición a la Asamblea Popular Nacional (ANP) para que examine la regulación. Seguramente el caso más célebre de este tipo de peticiones tuvo lugar en 2003, cuando tres juristas llevaron a los tribunales el caso de un estudiante universitario quien, tomado por un vagabundo, fue recluído en un centro de detención y posteriormente asesinado. En su petición, los juristas argumentaron que la norma que sustenta la detención de vagabundos, las *Medidas para el internamiento y la deportación de vagabundos urbanos y mendigos* promulgada por el Consejo de Estado en 1982, era inconstitucional. Muy poco tiempo después de que fuera

presentada su petición, el Consejo de Estado abolió dicha norma. Esto animó a muchos otros activistas de LIP a presentar peticiones al Consejo de Estado para que se pronunciara sobre la legalidad de diversas políticas y regulaciones particulares del gobierno.

6) *Lobbyismo* por el interés público

Además de la litigación y las peticiones, los activistas de LIP también contemplan el constituirse en “lobbies” como una herramienta para alcanzar sus objetivos. El Centro de Asistencia Legal y Estudios de Derecho de la Mujer de la Universidad de Beijing ha actuado a menudo como un lobby para la protección de los derechos de la mujer, en particular, del derecho de las estudiantes universitarias a tener hijos mientras cursan sus estudios.

A pesar de que no exista ninguna ley que lo prohíba formalmente, a menudo las estudiantes se ven forzadas por la propia universidad a elegir entre seguir adelante con el embarazo o con los estudios. Una estudiante embarazada que se vió forzada a abandonar su doctorado acudió al Centro en busca de ayuda. Pero ella no contemplaba la posibilidad de llevar a juicio a la universidad y, sin demandante, el Centro no tenía caso frente a los tribunales. Tampoco podía elevar una petición a los órganos legislativos, ya que no existía norma alguna que pudiera ser rebatida.

En este caso, el Centro decidió organizar un taller en torno al cual movilizar a los medios de comunicación para dar publicidad al caso –una táctica que hemos visto que no es muy distinta a las empleadas en las demandas LIP–. Gracias a exponer el caso al debate público, el Centro consiguió que fuera revisada la política oficial de educación que animaba a las universidades a tomar sus propias prerrogativas y, como en este

caso, impedir que las universitarias puedan plantearse tener descendencia.

“Legalización de los asuntos políticos” y “politización de los asuntos legales”

Generalmente los activistas LIP evitan tratar directamente temas “políticamente sensibles”. Tal y como afirma Huang, la mayoría de las demandas LIP presentadas se han centrado en la protección de derechos e intereses de los consumidores. E incluso en las demandas donde se apela a la defensa de derechos constitucionales, se tiende a enfatizar los temas relativamente menos sensibles, como la lucha contra la discriminación o el derecho a la educación, mientras que otros, como los derechos políticos, acostumbran a quedar en un segundo plano (Huang, 2006). Esto demuestra la inteligencia de los activistas LIP. Aunque la mayoría de las demandas interpuestas en estos casos están relacionadas con los derechos del consumidor y similares, a prudente distancia de la política, es evidente que siguen teniendo un impacto en la vida política contemporánea.

Un buen ejemplo de ello son las demandas de Hao Jinsong contra la MOR. A pesar de que la lectura literal del caso es la de un simple cliente que exige a la compañía que le facilite recibos de sus compras, fue positiva para el gobierno, ya que indirectamente la negativa de la compañía a dar el recibo permitía ahorrarse los impuestos pertinentes, que ahora sí, pasaban a engrosar las arcas del Estado. En adelante, a pesar de que las demandas LIP pudieran perjudicar los intereses de la MOR, se consideró que también podían ir en interés del Estado. Deliberadamente, Hao había llevado a la MOR a este terreno para tener más posibilidades de ganar el juicio, aunque no estaba entre sus objetivos previstos el de aumentar la

recaudación de impuestos. Según comentó más tarde, el propósito de su demanda LIP era promover la democracia, el estado de derecho y la “conciencia ciudadana”. Y no fue un accidente que eligiera a la MOR para su causa. Se trataba de una institución muy poderosa, una suerte de “fortaleza inexpugnable”. Por consiguiente, si un ciudadano corriente lograba derrotarla en un tribunal, sería una gesta que inspiraría a otros muchos. Además, la épica de que necesitara tres intentos para ganar el caso tiene un componente positivo, ya que refuerza la idea de que para promover la democracia y el estado de derecho, hacen falta determinación, perseverancia y un espíritu tenaz.

Como Hao, otros muchos activistas LIP se focalizan en cuestiones no-políticas, pero eso no significa que sus demandas no puedan tener enormes consecuencias en este terreno. Por ejemplo, otra conocida demanda contra la MOR ligada al aumento del precio de los billetes sin previa audiencia pública, se considera típicamente un caso de defensa de los derechos del consumidor; sin embargo, también sirvió para “educar” al público acerca de la obligación del gobierno a consultar a los ciudadanos antes de la toma de ciertas decisiones. Otra demanda, la interpuesta por un campesino contra una agencia del gobierno por la compra de dos coches nuevos, fomentaba la idea de que cada ciudadano es además un contribuyente y que como tal, tiene el derecho de fiscalizar el gasto del gobierno.

Como en el caso Hao, muchas de las demandas LIP han sido planificadas minuciosamente por los activistas. A menudo, eligen primero un derecho, un principio o una práctica que quieren defender y después identifican la causa concreta, el caballo de batalla que podrá encarnar ese derecho, principio o práctica. Es por ello que a veces la planificación de la demanda implica también la búsqueda de un potencial demandante que esté dispuesto a llevar a juicio su caso, a la vista de que los

mismos activistas no pueden personarse. Es por ello que a menudo las demandas LIP no son acciones legales espontáneas, sino que nacen del deseo de los activistas de lidiar con temas sociales y políticos clave. Así, algunos activistas han descrito a la LIP como “movimiento social sustentado sobre casos legales individuales” con un componente de “legalización de los asuntos políticos”.

El repunte de las LIP en los últimos años ha tenido lugar además, sobre el trasfondo de emergencia del “movimiento para la protección de derechos” (*weiquan yundong*). Tal y como se describía en 2006 un informe de Derechos Humanos:

“Construidos a partir de un ensamblaje informal de abogados, juristas, periodistas y activistas de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), los movimientos *weiquan* aspiran a ampliar, mediante el activismo legal y la litigación, los derechos constitucionales y legales de las víctimas de la arbitrariedad administrativa y de las prácticas abusivas ejercidas con frecuencia por las autoridades locales” (Human Rights Watch, 2006, p. 5).

El “movimiento para la protección de derechos” ha contribuido sin duda al desarrollo de la LIP, aunque cabe decir, es un fenómeno de un alcance mucho más amplio que el mero activismo. En conjunto, los activistas LIP se muestran cautos para no sobrepasar las líneas rojas de la política; sin embargo, la “protección de derechos” defiende posturas más radicales. A menudo, los primeros subrayan que persiguen traer el progreso mediante métodos racionales y la vía jurídica ya que en definitiva, son abogados y juristas, no revolucionarios. Y es que si bien la LIP no puede ser considerada como una actividad legal ordinaria, tampoco debe ser vista como un mecanismo de presión política o de protesta. A pesar de que las LIP se centran en temas sociales o políticos, siguen estando dentro del área de las acciones legales, no políticas.

En cualquier caso, muchas demandas LIP presentan claramente implicaciones políticas. En palabras de uno de los juristas, la mayoría de los activistas LIP albergan ideales políticos, y sólo unos pocos son capaces de mantenerlos ocultos debajo de otras consideraciones. Mediante esta “legalización de los asuntos políticos”, hay personas que han sido capaces de promover el cambio político. En este sentido, para algunas personas las LIP constituyen una nueva forma de activismo político. Incluso los activistas LIP que tienen unos objetivos más limitados, y cuyo interés es esencialmente mejorar el sistema legal, utilizan un elemento de “politización de los asuntos legales” cuando intentan movilizar a la opinión pública en favor de su caso.

Hay profesionales del Derecho que han criticado a los activistas LIP por recurrir a los medios de comunicación y a la organización de talleres para presionar a los tribunales y a los denunciados. Los mismos afirman que la movilización de la opinión pública y los comentarios de expertos juristas en apoyo a su causa buscan influir sobre el resultado de las deliberaciones del tribunal, por medios extrajudiciales. A pesar de que estas estrategias no son exclusivas de los activistas LIP, sino que son habitualmente empleadas por litigantes y abogados en todo tipo de causas, despliegan toda su importancia en las demandas LIP, debido a su particular naturaleza –que las hace especialmente difíciles de ganar y generadoras de unos beneficios que van más allá de la sala de juicios–. Por esta razón, a pesar de que la politización de los asuntos legales puede darse en otros muchos tipos de litigación, tiende a ser mucho más pronunciada en los casos LIP.

Es difícil contradecir a los que critican que, precisamente, las personas que quieren promover el estado de derecho son las que menos deberían apoyarse en métodos extrajudiciales para conseguir sus objetivos, pero también, deben ser tenidas en cuenta las deficiencias del sistema legal vigente. Bajo este

sistema, la separación del poder judicial y ejecutivo queda lejos de ser efectiva. En lugar de decidir ciñéndose a las alegaciones del caso en particular, los tribunales tienden a tomar muchos otros factores en consideración. Tal y como se lamentaba un veterano jurista, los tribunales tienen demasiadas responsabilidades actualmente: deben ayudar a mantener la estabilidad social, deben facilitar la implementación de las políticas oficiales, y también, deben dar apoyo a la consecución de los objetivos del desarrollo económico. Como resultado, incluso los mismos tribunales no siempre actúan dentro de los márgenes estrictos de la ley. En estas circunstancias, la politización de los asuntos legales puede ser el método más efectivo para los activistas LIP para conseguir sus objetivos incluso cuando, paradójicamente, su objetivo es promover el estado de derecho.

Conclusión

El desarrollo de las LIP aún se encuentra en una fase incipiente. El interés por estos casos se está avivando, gracias en parte a la organización de conferencias, talleres y foros de discusión. Se están presentando propuestas para cambiar las leyes vigentes y permitir a los individuos y a las organizaciones que presenten demandas en defensa del interés público, en lugar de presentarlas a título personal y motivadas por un interés particular, tal y como exige la ley actual. También se explora la posibilidad de crear redes que conecten a los demandantes de LIP y favorezcan el intercambio de información entre activistas e instituciones de diferentes ciudades.

Todas las personas que fueron entrevistadas para este estudio, estaban de acuerdo en que el aumento del número de demandas LIP era producto de la mejora del estado de derecho y del despertar de la consciencia pública de los ciudadanos de China. Por ello, es de prever que nuevos avances en estas áreas tendrán

también como resultado mayor espacio para las LIP y para un mayor activismo. Poco a poco, empiezan a aparecer también demandas y peticiones relacionadas con los temas políticamente más sensibles. Por ejemplo, el Bufete de Abogados Impacto Legal de Beijing aceptó llevar un caso centrado en la libertad de asociación. Se trataba de la demanda presentada por Dong Jian contra el Ministerio de Sanidad (MS) que no había respondido a su solicitud para crear una organización de ámbito nacional dedicada a la prevención de enfermedades oculares. A lo largo de cinco años, Dong y sus colaboradores presentaron hasta nueve solicitudes ante el MS, ninguna de las cuales fue respondida formalmente. Dado que la regulación sobre las ONG en China exige que éstas sean aprobadas por la agencia gubernamental correspondiente, la negativa del MS impedía de facto que Dong y sus colaboradores pudieran poner en marcha la organización (Li, 2006). Este es un problema común al que se han enfrentado muchas personas que deseaban poner en marcha sus propias organizaciones. En repetidas ocasiones se han elevado llamamientos al gobierno para que suavice el requisito de la aprobación por parte de diversas agencias gubernamentales para facilitar el proceso de registro de las ONG, pero hasta el momento han sido ignoradas. Por ello, la demanda presentada por Dong tuvo un enorme significado, al tratarse del primer caso de cuestionamiento frontal de la política gubernamental de gestión de las ONG, que ha sido criticada ampliamente por restringir el derecho de libre asociación de los ciudadanos.

¿Cual es la actitud del gobierno ante las LIP? En un discurso pronunciado en abril de 2006, Luo Gan, el entonces jefe del Comité Central para Asuntos Políticos y Legales del Partido Comunista afirmaba que era necesario “adoptar medidas valientes para evitar de manera efectiva que fuerzas hostiles y personas con motivaciones ocultas pudieran (...) llevar a cabo sabotajes bajo el pretexto de la ‘protección de derechos’” (Luo,

2006). Algunos observadores extranjeros interpretaron esta afirmación como una señal de que el gobierno estaba dispuesto a reprimir cualquier actividad de protección de derechos, en cuyo caso, las demandas LIP se verían directamente afectadas en tanto que comparten muchas de sus motivaciones y pueden considerarse en un sentido amplio, actividades de protección de derechos.

Por otra parte, algunos activistas, como por ejemplo Hao Jinsong, han recibido amplia cobertura favorable en los medios de comunicación oficiales, llegando a ser presentado como ciudadano modelo cuyas acciones contribuyen al progreso social y al establecimiento del estado de derecho. Diversas entrevistas y artículos han aparecido en el *Diario del Pueblo* (*People's Daily*, *Renmin Ribao*), el periódico oficial del Partido.

El gobierno ve con buenos ojos a la gente como Hao ya que, cuando son víctimas de una injusticia, la mayoría de los ciudadanos chinos cometen dos errores muy comunes: o bien resisten pasivamente la injusticia o, en el otro extremo, se enfrentan a ella por vías radicales o incluso violentas. Ninguna de las dos respuestas es buena para el gobierno. A pesar de que la resistencia pasiva no crea inicialmente problemas para el gobierno, cuando supera el límite de tolerancia, también genera fácilmente brotes de violencia incontrolable. Por ello, el gobierno confía que más gente siga el ejemplo de Hao y confíe en el sistema legal, descartando el uso de la violencia incluso si su demanda es rechazada y persistiendo en la litigación como mecanismo para obtener justicia. De hecho, si atendemos a la exaltación en los medios oficiales de la “protección racional de derechos” protagonizada por Hao, podríamos pensar incluso que el gobierno está a favor de las LIP y da valor a este tipo de activismo.

Sin embargo, aparentemente, el gobierno desconfía de cualquier activismo político, esté vinculado a la LIP o a la protección de derechos. Teniendo en cuenta que los activistas LIP provienen de orígenes diversos y tienen diferentes motivaciones, y que pueden hallarse elementos tanto de la “legalización de los asuntos políticos” como de “politización de los asuntos jurídicos” en las LIP, es de suponer que mientras no sea posible trazar una separación clara entre PIL y activismo político, el gobierno no va a relajar su vigilancia sobre este tipo de actividades.

Bibliografía

Goldston, James A. (2006) “Public Interest Litigation in Central and Eastern Europe: Roots, Prospects, and Challenges”. *Human Rights Quarterly* 28, pp. 492-527.

Hu, Ming (2006) “Lawyers’ Participation in PIL is Conducive to Raising Citizens’ Constitutional Awareness”. Artículo en http://www.findalawyer.cn/lawyers/article/print_article.php?articleID=274

Huang, Jinrong (2006) “A Fast Unfolding Legal Movement: Observations and Comments on the Practice of Public Interest Law in Contemporary China”, en Beijing Dongfang Public Interest Legal Aid Firm, ed., *Public Interest Litigation*, vol. 1. Beijing: China Jiancha Publishing House, pp. 131-158.

Human Rights Watch (2006) “*A Great Danger for Lawyers*”: *New regulatory curbs on lawyers representing protesters*.

Li, Gang (2006) “NGOs and the Freedom of Association: Dong Jian Suing the Ministry of Health for Administrative Inaction Concerning his Application to Form an NGO”. *China’s Impact Litigation*, 5, pp. 54-61.

Luo, Gan (2006) “Carrying out Education on Socialist Rule by Law Concepts, Strengthening the Ideological and Political Work among the Political and Legal Ranks”. *Seeking Truth*, 433.

Tong, Lihua, ed. (2006) *Who Infringed Their Rights? Protecting the Rights of China's Migrant Workers: Cases and Analysis*. Beijing: The Law Press.

Women's Watch-China (2006) *Annual Report*. Beijing: Women's Watch-China.

Xu, Hui (2006) *Report on the Development of Public Interest Litigation in China*, Informe presentado al Third Dongfang Forum on Public Interest Litigation. Beijing, 25 de Agosto.

Zhu, Xiaofei (2006) “The Concept of Public Interest Lobbying”, en Beijing Dongfang Public Interest Legal Aid Firm, ed., *Public Interest Litigation*, vol. 1. Beijing: China Jiancha Publishing House, pp. 98-113.