

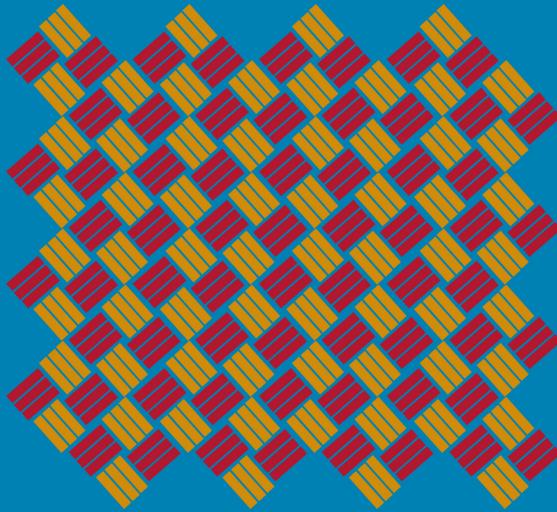
ISSN: 2007-0500 / e-ISSN: 2594-1879
<http://revistas.anahuac.mx/iuristantum>



Facultad
de Derecho

IURIS TANTUM

Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas



Universidad Anáhuac México

MÉXICO AÑO XXXIV QUINTA ÉPOCA NÚMERO 31 2020

IURIS TANTUM

2020

Juris Tantum, Año XXXIV, Quinta época, Núm. 31, junio 2020, es una publicación semestral editada por Investigaciones y Estudios Superiores S.C. (conocida como Universidad Anáhuac México), a través del Centro de Investigaciones Jurídicas de la Facultad de Derecho, Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Col. Lomas Anáhuac, Huixquilucan, Estado de México, C.P. 52786. Tel.: 55 5627 0210. <https://www.anahuac.mx/mexico/> Editor responsable: Carlos Barrachina Lisón.

Reserva de Derechos al Uso Exclusivo núm. 04-2008-112619164300-102, ISSN impreso: 2007-0500, ISSN electrónico: 2594-1879, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Licitud de Título núm. 14563 y Licitud de Contenido núm. 12136, otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación.

Responsable de la última actualización de este número, Facultad de Derecho, Carlos Barrachina Lisón, Av. Universidad Anáhuac núm. 46, Colonia Lomas Anáhuac, C.P. 52786, Huixquilucan, Estado de México. Tel.: 55 5627 0210. Fecha de la última modificación: 1 de junio 2020.

El contenido de los artículos es total responsabilidad de los autores y no refleja el punto de vista del Editor ni de la Universidad Anáhuac México.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.

Todo el contenido intelectual que se encuentra en la presente publicación periódica se licencia al público consumidor bajo la figura de Creative Commons©, salvo que el autor de dicho contenido hubiere pactado en contrario o limitado dicha facultad a “Juris Tantum©” o “Universidad Anáhuac México©” por escrito y expresamente.

Juris Tantum se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



UNIVERSIDAD ANÁHUAC MÉXICO

Dr. Cipriano Sánchez García, L.C.

RECTOR

Dra. Sonia Barnetche Frías

Mtro. Jorge Miguel Fabre Mendoza

VICERRECTORES ACADÉMICOS

Mtro. Abelardo Somuano Rojas

DIRECTOR DE COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL

Mtra. Alma E. Cázares Ruiz

COORDINADORA GENERAL

DE PUBLICACIONES

FACULTAD DE DERECHO

Dr. Alfredo Dagdug Kalife

DIRECTOR

Dr. José Antonio Núñez Ochoa

DIRECTOR DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES

JURÍDICAS

**CONSEJO EDITORIAL
REVISTA IURIS TANTUM**

Dr. Alfredo Dagdug Kalife

PRESIDENTE DEL CONSEJO EDITORIAL

Dr. José Antonio Núñez Ochoa

DIRECTOR GENERAL

Dr. Bernardo Pérez Fernández del Castillo

DIRECTOR GENERAL ADJUNTO

Dr. Carlos Barrachina Lisón

DIRECTOR EDITORIAL

CONSEJEROS

Dr. José Antonio Núñez Ochoa

(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Manuel Alcántara Sáenz

(Universidad de Salamanca, España)

Dr. Francisco Sánchez

(Universidad de Salamanca, España)

Dr. Salvador Martí i Puig

(Universitat de Girona, España)

Dra. Esther del Campo García

(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Adrián Bonilla Soria

(Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador)

Dr. José Elías Romero Apis
(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Carlos Matute González
(Escuela Libre de Derecho, México)

Dr. Alejandro Romero Gudiño
(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Ricardo Alonso García
(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Diego Valadés Ríos
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Dr. Sergio García Ramírez
(Universidad Nacional Autónoma de México, México)

Ing. Jorge Tello Peón
(Universidad Anáhuac México, México)

Dr. Raúl Canosa Usera
(Universidad Complutense de Madrid, España)

Dr. Lucio Pegoraro
(Universidad de Bolonia, Italia)

Dr. Raffaele de Giorgi
(Universidad de Salento, Italia)

Dr. Horst Dippel
(Universidad de Kassel, Alemania)

Dr. Alfonso Fernández Miranda Campoamor
(Universidad Complutense, España)

Dr. José Félix Palomino Manchego
(Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú)

Magistrado Camilo Andrés Suárez Aldama
(Colombia)

Dr. José María Coello de Portugal
(Universidad Complutense, España)

Dra. Maria Elizabeth Teixeira Guimaraes Rocha
(Brasil)

COMITÉ EDITORIAL

Presidente: Dr. José Antonio Núñez Ochoa
Secretario: Dr. Carlos Barrachina Lisón
Dr. Carlos Ortíz Solalinde
Dra. Eréndira Salgado Ledesma
Dr. José Pozón López
Dr. Santiago Botero Gómez
Dr. Javier Espinoza de los Monteros Sánchez
Dr. Adolfo Laborde Carranco
Dra. Carolina León Bastos
Dra. Sara Pérez Kasparian
Dr. Ignacio García Marín
Dr. Luis Villalobos García
Dr. Omar García Luna
Dr. Carlos Cabrera Beck
Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández

COMITÉ TÉCNICO

Presidente: Dr. Carlos Barrachina Lisón
Dr. Carlos de Jesús Becerril Hernández
Dra. Carolina León Bastos

COORDINADOR NÚMERO MONOGRÁFICO

Dr. Ignacio García Marín

CONTENIDO

PRESENTACIÓN: EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA: RETOS, ESCENARIOS Y NUEVAS INTERROGANTES PARA LOS ESTADOS.....	XV
Ignacio García Marín Instituto Tecnológico de Monterrey. nachogarciamarin@tec.mx https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.01	

MONOGRÁFICO

“EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA: RETOS, ESCENARIOS Y NUEVAS INTERROGANTES PARA LOS ESTADOS”

EL SISTEMA DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA COVID-19. COMENTARIO A LA RECOMENDACIÓN No. 34/2020 DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	3
Silvino Hernández Hernández Comisión Nacional de Derechos Humanos. silherh@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.02	
EL ESTADO MEXICANO ANTE LA COVID-19: LOS PELIGROS DE SU AUSENCIA Y UN ROL NO ESPERADO.....	15
Ignacio García Marín Instituto Tecnológico de Monterrey. nachogarciamarin@tec.mx https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.03	
GÉNERO, SERVICIOS DE CUIDADOS Y ESTADO DE BIENESTAR: DESAFÍOS Y DEMANDAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA MUNDIAL.....	27
Lourdes Gabriela Jimenez Brito Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS). lourdesjimenezb@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.04	

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS EN MÉXICO EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA. ¿QUÉ ESPERAR DE UN GOBIERNO ABIERTO Y RESPONSABLE?.....	45
Ana Cristina González Rincón IIJ-UNAM. anacristina.glzr@gmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.05	

VARIA

ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN AMBIENTAL EN EL SECTOR HOTELERO DE QUINTANA ROO.....	59
Rafael Portillo Valdes Investigador independiente. rafaporti@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.06	

LA AUSENCIA DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL MUNICIPIO. UNA DEBILIDAD EN EL FEDERALISMO MEXICANO	81
Saúl Moisés Ríos Luviano Universidad Anáhuac Cancún. saulmoises@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.07	

EJERCICIO DE COMPETENCIA DISCRECIONAL DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN DE OBRAS LITERARIAS Y ARTÍSTICAS	97
Carlos Hernández López Investigador independiente. carlhez@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.08	

EL ESPACIO AÉREO Y SU REGLAMENTO INTERNACIONAL	111
Manuel Ángel Calvo Castillo Escuela Superior de Guerra. macc_235@hotmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.09	

LA (IM)POSIBILIDAD DE EDUCAR HOY. LA CONDICIÓN PARADIGMÁ- TICA DE LA EDUCACIÓN EN CONTEXTOS ACTUALES.....	125
Alejandro Rodríguez Rodríguez Investigador independiente. arrsdb@gmail.com https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.10	

LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO REVISIÓN JURÍDICA, HISTÓRICA Y POLÍTICA DE UN TEMA TAN ANTIGUO COMO CONTEMPORÁNEO	143
José Manuel Villalpando Investigador independiente. villalpando@eld.educ.mx https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.11	

TRUMP: LA ESTRATEGIA DE DOMINIO ANTE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA	175
Graciela Muñoz	
Universidad Nacional Autónoma de México.	
parcerograce.m@gmail.com	
https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.12	
SOBERANÍA Y ESTADO MODERNO	197
Federico Seyde	
Investigador independiente. federicoseyde@aol.com	
https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.13	
EL COMPROMETIDO FUTURO DE LA FRATERNIDAD HUMANA Y LA PAZ MUNDIAL	235
Jorge Santa Cruz	
Investigador independiente. jorge_luis_santa_cruz@yahoo.com.mx	
https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.14	
NUESTRA NACIÓN EN LA HISTORIA DEL VALLE O CUENCA DE MÉXICO	245
Carlos Cabrera Beck	
Universidad Anáhuac México. ccabrera@anahuac.mx	
https://doi.org/10.36105/iut.2020n31.15	

PRESENTACIÓN

EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA: RETOS, ESCENARIOS Y NUEVAS INTERROGANTES PARA LOS ESTADOS

IGNACIO GARCÍA MARÍN

Instituto Tecnológico de Monterrey, México
nachogarciamarin@tec.mx

A lo largo del presente 2020, la humanidad está enfrentando la mayor crisis sanitaria de los últimos cien años, suponiendo, a fecha de este monográfico, más de quinientas mil víctimas mortales y casi diez millones de contagiados, siempre según datos oficiales. A ello, se suman las consecuencias económicas y políticas que esta tragedia está ocasionando, caso de la ya presente recesión mundial y aumentos elevados de desempleo y pobreza.

Sin embargo, un escenario que aún es difícil de discernir y aventurar es el político y jurídico. Gobiernos de todo el mundo han aplicado muy diferentes medidas de contención, destacándose en algunos casos los confinamientos masivos como en Europa y parte de Suramérica, o las medidas de prevención y sensibilización por parte de administraciones norteamericanas. En Asia, con mayor experiencia reciente en gestión de epidemias, se han combinado medidas de suspensión temporal de derechos fundamentales con una gran conciencia social por parte de los ciudadanos, así como la implementación de técnicas de rastreo y detección que poco a poco son imitadas en el mundo occidental.

Detrás de esta variedad de medidas, hay sin embargo un debate en torno a los límites del Estado y su relación con la sociedad. No en vano, en el propio México ha imperado un discurso presidencial en contra del uso de la mascarilla y de las restricciones de movilidad, aduciendo las consecuencias en materia económica así como de una supuesta limitación injustificada de ciertos derechos fundamentales. La contraparte de esta postura puede encontrarse sin embargo tanto en regímenes democráticos

(especialmente en Europa) como abiertamente autoritarios (véase China, por ejemplo), lo que a su vez supone un reto intelectual y práctico sobre los mecanismos con los que cuenta un Estado Constitucional en pleno siglo XXI para encarar crisis de esta magnitud.

Motivo de ello, el presente monográfico de la *revista Iuris Tantum* presenta el artículo de Ana Cristina González Rincón, el cual versa sobre los derechos de acceso a la información y protección de datos en México en los actuales tiempos de pandemia. Se discute la importancia, límites y necesidad de protección de ciertos datos sensibles, tales como los relativos a la salud y los devenidos por el incremento del comercio en línea y el teletrabajo. Por otra parte, se aborda la obligación constitucional del Estado de ser transparente y abierto en cuanto a la toma de decisiones y medidas relativas a la Covid19, de manera que la ciudadanía pueda conocer la evolución real de la pandemia y actuar adecuadamente. No obstante, este tema ha cobrado especial relevancia dado el cuestionamiento de los datos oficiales aportados por la administración pública en el país así como la falta de confianza por parte de la ciudadanía.

En segundo lugar, Lourdes Jiménez Brito analiza la relación entre el género, los servicios de cuidados y el Estado de Bienestar en esta coyuntura. En este sentido, se analiza la desigual carga de tareas domésticas que realizan las mujeres con respecto a los varones y la falta de un sistema público de cuidados universales y accesibles. Es decir, si a consecuencia de la Covid19 pasamos la práctica totalidad del día en nuestro hogar, ¿se están repartiendo equitativamente las labores del mismo entre hombres y mujeres? Por otro lado, puede suponer una oportunidad para repensar la cobertura y relación del Estado de Bienestar hacia las familias, discutiéndose si son adecuadas y suficientes las políticas sociales, así como su visión igualitaria. Si la actual crisis sanitaria tensiona y evidencia las carencias de nuestros Estados de Bienestar, quizá también sea una oportunidad para discutir cuáles deben ser sus fines, medios y recursos ante una futura pandemia.

Posteriormente, Silvino Hernández Hernández examina el derecho humano de la protección a la salud en el mencionado contexto pandémico en México. Partiendo de la recomendación 34/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se discute jurídicamente la cobertura sanitaria para las personas migrantes que se encontraban en instalaciones del Instituto Nacional de Migración bajo situación de confinamiento. Por ello, se analiza la actualidad de este derecho básico y prestacional, así como la importancia de contar con diferentes instrumentos de protección de derechos humanos, a fin de que el Estado garantice su disfrute y la no-discriminación a todos quienes se encuentren dentro de sus fronteras, especialmente en situación de manifiesta vulnerabilidad.

Finalmente, Ignacio García Marín, quien dirige asimismo el presente monográfico, presenta una reflexión en torno al Estado mexicano y su actuación ante la actual crisis sanitaria. Asumiéndose el rol incremental que ha tenido el Estado en los últimos siglos, se considera que la actuación de la administración pública federal mexicana en materia sanitaria y económica, debiera ser decidida y protagonista, siguiendo la pauta del resto de democracias occidentales. Sin embargo, y posiblemente de manera inesperada, el ejecutivo de López Obrador ha optado por una política sanitaria limitada en cuanto a recursos y decisiones y pasiva en materia económica. Las consecuencias no se han dejado esperar, siendo el país norteamericano uno de los más castigados a nivel global en cuanto a fallecidos y desempleados. ¿Supone esto una ruptura con los compromisos que el Estado mexicano debe cumplir ante la ciudadanía? ¿Puede suponer un nuevo descrédito de la clase dirigente y un incremental apoyo a opciones políticas más tendentes al populismo?

Sin duda, son interrogantes que a día de hoy quedan abiertos pero que pueden suponer un nuevo escenario político y económico, fundamentalmente sobre el papel del Estado Constitucional mexicano y las tensiones a las que éste puede ser sometido ante periódicas crisis económicas y/o sanitarias que quizá estén por venir en el futuro.

MONOGRÁFICO:
**EL DERECHO Y LA POLÍTICA EN TIEMPOS
DE LA PANDEMIA: RETOS, ESCENARIOS
Y NUEVAS INTERROGANTES PARA
LOS ESTADOS**

**EL SISTEMA DE PROTECCIÓN NO JURISDICCIONAL DE
LOS DERECHOS HUMANOS EN EL CONTEXTO DE LA
COVID-19. COMENTARIO A LA RECOMENDACIÓN
NO. 34/2020 DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS
DERECHOS HUMANOS**

***THE NON-JURISDICTIONAL PROTECTION SYSTEM OF
HUMAN RIGHTS IN THE CONTEXT OF COVID-19.
COMMENT ON RECOMMENDATION NO. 34/2020 OF THE
NATIONAL COMMISSION FOR HUMAN RIGHTS***

SILVINO HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ
Comisión Nacional de Derechos Humanos, México
silherh@hotmail.com

RESUMEN:

El derecho humano de protección a la salud ha cobrado especial relevancia desde la llegada a nuestro país de la pandemia por covid-19, debido a que se exige por parte del Estado mexicano contar con la infraestructura adecuada para proporcionar atención médica a todas las personas que llegaran a necesitarla, sin que sea dable establecer condicionamientos de ningún tipo, dado que se trata de un derecho cuya titularidad es asignada a todas las personas sin discriminación alguna. A ese respecto, en este trabajo se pretende resaltar varios aspectos de la Recomendación 34/2020, emitida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante la cual se acreditaron vulneraciones al derecho de protección a la salud de una persona en contexto de migración durante el confinamiento por la pandemia, así como de todas aquellas personas migrantes que se alojaban en las estaciones migratorias del Instituto Nacional de Migración, destacándose con ella que el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos a través de las recomendaciones que se emiten, también resultan efectivas para garantizar los derechos de las personas en contexto de movilidad como grupo especialmente vulnerable.

Palabras clave:

Derecho humano de protección a la salud, covid-19, CNDH, Recomendación 34/2020, personas migrantes.

ABSTRACT:

The human right to health protection has gained a special relevance since the arrival of the covid-19 pandemic in our country, because the Mexican State is required to have the adequate infrastructure to provide medical care to all people who will come to need it, without it being possible to establish conditions of any kind, since it is a right whose ownership is assigned to all people without any discrimination. In this regard, this work aims to highlight various aspects of Recommendation 34/2020, issued by the National Human Rights Commission, by which violations of the right to protection of health of a person in the context of migration during confinement due to the pandemic, as well as all those migrants who were staying in the immigration stations of the National Institute of Migration, highlighting with it that the non-jurisdictional protection system of human rights through the recommendations issued, also are effective in guaranteeing the rights of people in the context of mobility as a particularly vulnerable group.

Keywords:

Human right to health protection, covid-19, México, CNDH, Recommendation 34/2020, migrant persons.

SUMARIO: I. Introducción. II. El sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. III. La Recomendación 34/2020. IV) A manera de conclusión.

I. INTRODUCCIÓN

La intempestiva llegada de la pandemia por COVID-19 al país, tomó por sorpresa a las instituciones de salud mexicanas tanto en el orden federal, estatal y municipal. Las consecuencias que ha provocado en la economía ha afectado la vida de millones de mexicanos, pues varios de ellos perdieron su empleo o vieron drásticamente reducido sus ingresos económicos por esa situación.

Ahora sabemos que ese virus afecta a personas generalmente adultas con algún padecimiento previo como diabetes u obesidad, quienes en su mayoría han fallecido a causa de la misma, como el caso ocurrido a un migrante que se comentará más adelante.

El texto que a continuación se presenta tiene la finalidad de resaltar algunos aspectos relevantes de la investigación que llevó a cabo la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) a través de la Recomendación 34/2020 de 31 de agosto de 2020,¹ dirigida al comisionado del Instituto Nacional de Migración (INM), destacándose que esa investigación se realizó en el contexto de la

¹ Disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202009/REC_2020_034.pdf

pandemia por COVID-19, en la cual se documentaron violaciones a los derechos humanos a la vida, salud e información de una persona migrante de nacionalidad salvadoreña a causa de la pandemia.

En tal sentido, en primer lugar se abordarán brevemente las principales características del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos en el ordenamiento jurídico mexicano, enfatizando sobre todo el carácter no vinculatorio de las recomendaciones.

En segundo término, se abordarán los aspectos de esa Recomendación que se consideran más relevantes a los fines de este sencillo trabajo, destacándose el rubro dedicado a las personas migrantes como grupo en situación de vulnerabilidad, así como las acciones y omisiones del personal del INM que derivaron en la inadecuada atención médica al migrante provocando finalmente su fallecimiento.

En tercer lugar, se añadirá un apartado de conclusiones donde se destacará la relevancia que tienen las recomendaciones que emite la CNDH en la protección no jurisdiccional de los derechos humanos.

II. LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS COMO ORGANISMO NO JURISDICCIONAL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS

El sistema constitucional mexicano prevé dos mecanismos o sistemas de garantía de los derechos humanos, el primero lo conforma el denominado sistema jurisdiccional de protección, mediante el cual los tribunales del Poder Judicial de la Federación garantizan los derechos humanos previstos en el máximo ordenamiento constitucional, así como los reconocidos en los tratados internacionales suscritos y ratificados por el Estado mexicano, a través del juicio de amparo, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

A ese efecto, Luis Raúl González Pérez, extitular de la CNDH, señala que “la defensa y protección de los derechos humanos tiene en nuestro país dos grandes vías por medio de las cuales se realiza: la primera de ellas es llevada a cabo a través de los medios jurisdiccionales, en los cuales las autoridades judiciales analizan las demandas que ante ellas se presentan por presuntas violaciones a los derechos fundamentales y determinarán si en realidad existe una violación en un caso concreto, haciendo un examen de constitucionalidad y legalidad sobre el mismo”.²

En lo que a los organismos de protección de los derechos humanos se refiere, el fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 102, Apartado B, de la CPEUM, en cuyo párrafo primero se indica que “[e]l Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier

² Véase GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *IUS*, Puebla, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011, p. 102.

autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.”

El párrafo cuarto de la disposición constitucional antes citada, prevé que “[e]l organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.” Asimismo, en su párrafo quinto establece que “Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos.”

En ese marco jurídico constitucional, es que se crea el sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, integrados por la CNDH en lo que respecta al orden federal, así como por sus equivalentes en las 32 entidades de la República mexicana en el ámbito estatal, reconociéndoles el carácter de órganos constitucionales autónomos.

Una de las diferencias sustanciales del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos, es que la naturaleza jurídica de las determinaciones que emiten los organismos no son vinculantes, característica acogida en el segundo párrafo del artículo 102, Apartado B, de la Constitución, el cual contempla que “[l]os organismos [...] formularan recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas [...]”.

Sobre ese punto, Héctor Fix Zamudio no dice que el carácter no vinculatorio de esas resoluciones “radica en la naturaleza misma de los organismos no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos, ya que se establecieron, en un principio para la tutela de derechos e intereses legítimos de carácter administrativo y posteriormente también y de manera esencial de los derechos humanos, de manera preventiva, con un fácil acceso y por medio de un procedimiento rápido y flexible, para reparar de manera inmediata las violaciones a los derechos de los administrados, sin las dilaciones y formalidades de los procesos jurisdiccionales, como un apoyo a los agobiados tribunales, y sin la pretensión de sustituir a estos últimos en su función final y definitiva de la tutela de los propios derechos”.³

Por regla general, cuando se acreditan violaciones a los derechos humanos, la autoridad (federal o estatal) a quien se dirige una Recomendación tiene la obligación de responderla, de acuerdo con el párrafo segundo, Apartado B, artículo 102, de la CPEUM, en cuyo texto se regula que “[t]odo servidor público está obligado a responder las recomendaciones que les presenten estos organismos. Cuando las recomendaciones emitidas no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, estos deberán fundar, motivar y hacer pública su negativa; además, la Cámara de Senadores o en sus recesos la Comisión Permanente, o las legislaturas de las entidades federativas, según corresponda, podrán llamar, a solicitud de estos organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.”

³ Véase FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011, p. 408.

Como podrá advertirse, en caso de que las recomendaciones que se dirijan a la autoridad no acepte esa Recomendación, la Constitución les exige a que funden, motiven y publiciten esa negativa, lo que sin duda repercute en la opinión pública que ayuda a fiscalizar la actuación de los servidores públicos. Igualmente, en casos sumamente extremos, a petición de los propios organismos de protección de los derechos humanos, la autoridad o servidor público involucrado deberá comparecer ante el Senado de la República a explicar el motivo de su negativa para aceptar la Recomendación.

No pasa desapercibido que los organismos señalados no pueden conocer asuntos electorales ni jurisdiccionales, ya que existe un impedimento en el párrafo tercero de la disposición constitucional varias veces aludido, el cual refiere que “[e]stos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales y jurisdiccionales.”

La razón de la primera restricción se debe a que en los asuntos electorales existen organismos especializados encargados de velar por los derechos político-electorales de los ciudadanos; uno de carácter administrativo que es el Instituto Nacional Electoral y el otro de índole jurisdiccional que es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Sobre el impedimento constitucional para conocer asuntos jurisdiccionales, los organismos de protección no jurisdiccional dada su propia naturaleza, no pueden abocarse al conocimiento o revisión de las sentencias de fondo emitidas por los tribunales de la federación.

Establecidas las bases normativas principales de los organismos de protección de los derechos humanos no jurisdiccionales, en las líneas que siguen se analizarán someramente las facultades relevantes de la CNDH, establecidas en la Ley que lleva su nombre (Ley de la CNDH),⁴ lo que nos permitirá tener una visión más amplia para estar en posibilidad de hacer unas breves consideraciones sobre la Recomendación 34/2020.

De acuerdo con el artículo 2, de la Ley de la CNDH, la Comisión Nacional de los Derechos humanos “[...] tiene por objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano.” La obligación de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano son aquellos reconocidos en la CPEUM y en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano, en términos del artículo 1, párrafo primero, de la propia Constitución.

Ahora bien, el artículo 3 de la citada Ley, indica que ese Organismo Nacional “[...] tendrá competencia en todo el territorio nacional, para conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando fueran atribuibles a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.” Por ejemplo, si una persona se siente afectado en su derecho humano de protección a la salud ante la falta de atención médica por un hospital del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), puede interponer una queja en contra de esa autoridad federal, lo que no quita la posibilidad

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992.

que de manera paralela dicha persona haga valer los medios de defensa jurisdiccionales procedentes ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con el artículo 32 de la Ley de la CNDH.

Las facultades de la CNDH se encuentran delimitadas en la CPEUM, en su Apartado B, sin embargo, en el artículo 6 de su Ley, destacan la de “[...] I. Recibir quejas de presuntas violaciones a derechos humanos; II.- Conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones de derechos humanos en los siguientes casos: a) Por actos u omisiones de autoridades administrativas de carácter federal; [...]”. La disposición legal transcrita es necesaria, ya que en ella se advierte que la presentación de quejas en dicho Organismo Nacional no solo se puede realizar a petición de la parte quejosa, sino que también incluso se puede iniciar de oficio por la propia Comisión Nacional.

Como dato adicional, es preciso resaltar que también existen organismos de protección de los derechos humanos como el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios y Defensa de Servicios Financieros; organismos protectores que se encuentran orgánicamente adscritos al ámbito del Poder Ejecutivo, los cuales tienen como función garantizar los derechos humanos a determinados grupos de personas.

III. LA RECOMENDACIÓN 34/2020

Derivada de una visita de trabajo llevada a cabo por personal de la CNDH el día 4 de junio de 2020 a las instalaciones de la estación migratoria del INM en la Ciudad de México, la Presidenta de esa Comisión Nacional suscribió un acuerdo el 9 de ese mismo mes y año, mediante el cual se inició una queja de oficio para la investigación del caso que nos ocupa analizar.

Los hechos están relacionados con un migrante de nacionalidad salvadoreña quien se presentó voluntariamente a la estación migratoria del INM en Tijuana, Baja California, a fin de solicitar el retorno a su país de origen.

Como parte del procedimiento de retorno migratorio, el 16 de abril de 2020 fue trasladado a la estación migratoria en la Ciudad de México, donde ingresó con un cuadro de infección en vías respiratorias, lo que motivó a que el 22 de abril de ese año fuera llevado al Hospital Enrique Cabrera de la Secretaría de Salud en la Ciudad de México, para proporcionarle atención médica, donde luego de presentar dificultad respiratoria falleció en ese mismo día a consecuencia del Covid-19.

En la Recomendación 34/2020 se abordan una multiplicidad de aspectos que ameritarían un trabajo más extenso, lo que sin duda rebasaría la finalidad comentada al inicio de este texto, razón por la cual, en las páginas que siguen se destacarán únicamente algunas cuestiones que a mi criterio merecen ser resaltadas a los propósitos de este comentario.

Comenzaremos afirmando que las personas migrantes forman parte de un grupo en situación de vulnerabilidad, de ahí que en el párrafo 41 de la Recomendación, se haya referido que “[e]n los grupos que conforman las personas migrantes,

con frecuencia se advierte la concurrencia simultanea de elementos de vulnerabilidad; es decir, fragilidades que se actualizan en las severas condiciones de movilidad a las que se ven expuestos, así como ser objeto de discriminación por su origen nacional; entre otras vulneraciones, no menos relevantes, se ha documentado con frecuencia que mientras realizan su viaje, se deteriora su estado de salud, lo que muchas veces se debe al cansancio extremo que les provocan largas jornadas de viaje sin descanso y en condiciones precarias; poca o nula alimentación por falta de recursos, exposición a los elementos climáticos sin la debida protección, supresión en su sistema inmunológico derivado del alto nivel de estrés que les es producido por los peligros confrontados y la incertidumbre de lograr sus objetivos.”

En relación con los hechos ocurridos, en el párrafo 48 de la Recomendación se enfatiza que “[...] de la visita de verificación realizada a la Estación Migratoria CDMX, el 4 de junio de 2020, se advirtió a una población alojada de 189 personas migrantes, lo que si bien, no implica un sobrecupo respecto de la capacidad de dicho recinto, esa cantidad de personas, en cualquier caso, constituye una aglomeración en pequeños espacios que puede generar brotes de COVID-19, en el contexto de la crisis sanitaria internacional.”

En mi opinión, la advertencia que la Comisión Nacional comunica en la Recomendación es acertada, ya que dicho Organismo no solo tiene la función de investigar hechos acontecidos, sino también la de prevenir la vulneración de los derechos humanos ante una amenaza inminente, como la posibilidad real de que entre los migrantes alojados se generen brotes de contagios por COVID-19.

Asimismo, me parece importante citar lo que se indicó en el párrafo 63 de la Recomendación, ya que en él se reconoció que “[...] que las personas migrantes indocumentadas pertenecen a un grupo que presenta concurrencia de elementos de vulnerabilidad al situarse en movilidad internacional sin orden, seguridad, ni con una situación jurídica migratoria regular, lo que sumado a los peligros que implica la pandemia por COVID-19, les coloca en grave riesgo de sufrir violaciones a los derechos humanos a la protección a la salud y a la vida en su paso por México, [...].”

En la Recomendación que se comenta debe destacarse el párrafo 66, en el cual se resalta que “[...] durante la crisis sanitaria internacional provocada por COVID-19, las personas migrantes han enfrentado nuevos obstáculos, carencias y medidas restrictivas a sus derechos humanos, tales como el cierre de fronteras, que en muchos casos les ha significado un obstáculo para regresar a sus países de origen debido a que los medios de transporte se encuentran suspendidos o incluso, la negativa de sus propios países a recibirlos por haberse prohibido el ingreso de personas provenientes de zonas consideradas como “foco rojo” en relación con los niveles o grados de infección y contagio de la COVID-19; asimismo, se han visto impedidos para continuar con su viaje hacia el país de destino.”

De igual forma, en el párrafo 67, la CNDH destacó que “[...] la ejecución de las resoluciones de deportación y retorno asistido en el contexto de la pandemia, implican riesgos que en otras condiciones no se presentarían, tales como

los traslados de personas migrantes en autobús o avión en grandes grupos, sin las medidas adecuadas de sana distancia, lo que implica un grave riesgo de contagio por COVID-19 para esta población vulnerable [...]”.

Asimismo, en el párrafo 68 de la Recomendación también se indicó que “[...] ante las medidas de aislamiento social ordenadas por los Estados, en muchos casos se han limitado o suspendido los trámites migratorios, por lo cual aquellas personas que tienen la condición de residentes permanentes o temporales, que requieran efectuar algún trámite de tal naturaleza, se verán afectados, entre otros ámbitos, en su situación laboral o en su capacidad para acreditar su personalidad en actos jurídicos, lo que agrava su condición de vulnerabilidad al encontrarse en un estado de incertidumbre e indefensión.”

Como podrá advertirse, la CNDH identifica oportunamente los riesgos a que se enfrentan las personas en contexto de migración en territorio nacional, como el cierre de fronteras por parte de sus países de origen, lo que impide su retorno asistido debido a que los medios de transporte se encuentran suspendidos. Asimismo, se ha detectado que en la ejecución de la deportación y retorno asistidos en el contexto indicado implican riesgos de contagio por COVID-19, pues los traslados de las personas migrantes en autobús o avión en grupos grandes se realizan sin las medidas adecuadas de sana distancia. Igualmente, en muchos casos se han limitado o restringido los trámites migratorios afectando su situación laboral o a la capacidad de acreditar su personalidad en los actos jurídicos a las personas que tienen la condición de residentes permanentes o temporales.

Ahora bien, como bien lo apunta la Comisión Nacional, en el caso particular de las personas en contexto de movilidad humana, se han emitido varios documentos por diversos actores internacionales, entre ellos, se destaca la *“Adopción de Medidas Urgentes Caso Vélez Loor”* emitida por la Presidenta de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CrIDH), en el cual se precisó que “[...] la Presidencia estima que se configuran condiciones excepcionales que ameritan proceder a examinar si se cumplen los requisitos para la adopción de medidas provisionales al constatar que se trata de alegados hechos relativos a la falta de prevención del contagio y falta de atención médica de los migrantes retenidos [...] en el contexto generado por la pandemia de la enfermedad denominada COVID-19, lo cual pondría en riesgo la salud, la integridad personal y la vida de diversas personas. La situación descrita en la solicitud de medidas podría ameritar una intervención inmediata a favor de un grupo de personas en situación de vulnerabilidad, como lo son las personas migrantes y otras personas extranjeras en contexto de movilidad humana, vulnerabilidad que se ve incrementada por la pandemia y que, consecuentemente, amerita particular protección por el Estado [...]”⁵

A nivel interno, el 4 de marzo de 2020 el INM emitió “Las medidas Preventivas Nuevo Coronavirus (COVID-19) en Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración”, destacándose particularmente la

⁵ CNDH. Recomendación 34/2020, párrafo 70.

implementación de medidas cautelares de 17 de marzo de 2020 solicitadas por la CNDH al INM, con la finalidad de salvaguardar la integridad física, psicológica, estado de salud y la vida de las personas migrantes alojadas, mismas que fueron aceptadas.

Ahora bien, en el caso concreto del migrante salvadoreño, este provenía de la estación migratoria de Tijuana, donde el 15 de abril de 2020 se le expidió un certificado médico de salida, en el que se asentó que esa persona de 47 años de edad se encontraba “sano sin datos de COVID-19”, con un peso de 89 kg, estatura 1.70, temp 35.5, sin tratamiento médico y en posibilidad de viajar. Al respecto, en la valoración médica efectuada en la CNDH, se concluyó que dicha persona sí contaba con antecedentes de diabetes mellitus tipo II en descontrol, y obesidad, lo que resultaba “extraño” que en la nota médica antes citada se plasmará “sin riesgo de covid”.⁶

En la valoración médica realizada por la CNDH también se determinó que el peso y la estatura del migrante resultaban relevantes, “ya que esas condiciones constituían un índice de masa corporal de 30.8 (IMC)”, dato que evidenciaba que esa persona padecía obesidad, lo que en el contexto de la pandemia significaba que esa circunstancia sugería un mayor riesgo de desarrollar una enfermedad grave por coronavirus, con la cual se evidenció una actuación irregular por el personal médico del INM al no asentarse dicha información en el certificado médico.⁷

Así, en el certificado médico elaborado por el personal del INM se debió plasmar los dos elementos de comorbilidad que presentaba (diabetes mellitus tipo II y obesidad), así como la infección de vías respiratorias altas, lo que permite concluir que en dicho dictamen médico se debió asentar la condición de vulnerabilidad que presentaba la persona migrante y por ende debió determinarse que no era apto para viajar hasta en tanto hubiera una mejoría en su estado de salud, lo que constituye otra actuación irregular del INM.⁸

Por lo anterior, la CNDH determinó que al asentarse en el certificado médico que la víctima se encontraba “sano sin datos de COVID-19”, resulta evidente que el personal médico del INM proporcionó una atención médica inadecuada, ya que no realizó una valoración precisa y completa que tomara en cuenta sus signos clínicos, en conjunto con los demás factores de riesgo, que pudiera identificar de manera oportuna un cuadro sospechoso de una infección complicada de vías respiratorias o de infección por covid-19.⁹

Asimismo, como se adelantó, el 16 de abril de 2020, la persona migrante ingresó a la estación migratoria en la CDMX, donde se determinó que se encontraba “*aparentemente sano, sin cuadro aparente de enfermedad bronco pulmonar [...]; faringitis aguda [...] PB DM II (probable diabetes mellitus II), hipotiroidismo y afebril al momento de la exploración [...]*,” cuyo tratamiento consistió en

⁶ *Ibidem*, párrafos 94 y 95.

⁷ *Ibidem*, párrafo 97.

⁸ *Ibidem*, párrafo 98.

⁹ *Ibidem*, párrafo 99.

“[...] paracetamol y levotiroxina por un mes [...]”. Al efecto, la CNDH indicó que en el diagnóstico realizado no se tomó en consideración las medidas previstas en los “Lineamientos para pacientes COVID-19” y en los “Lineamientos para vigilancia COVID”, los cuales consisten en detectar con celeridad a las personas con factores de riesgos para sufrir afectaciones en caso de contraer COVID-19.¹⁰

En tal situación, la Comisión Nacional determinó que al ser una persona con comorbilidades, la autoridad migratoria debió proporcionarle consultas de seguimiento cada 24-48 horas, en aras de identificar datos de alarma como disnea (dificultad respiratoria), concentración de oxígeno menor a 94%, abundantes secreciones, taquipnea (aumento de la frecuencia respiratoria), síndrome pleuropulmonar (sobre todo aparición de neumonía), hipotensión arterial, entre otras., circunstancias que a pesar de que fueron documentadas no fueron atendidas oportunamente.¹¹

En consecuencia, en la Recomendación se evidenció que el personal del INM advirtió la concurrencia de vulnerabilidades en la persona migrante, consistentes en la diabetes mellitus tipo II y obesidad, un estado de salud que requería especial cuidado por haberse presentado “afectación sistémica por hipotensión”, así como faringitis aguda para la cual había sido tratado previamente por el servicio médico de la estación migratoria en Tijuana, por lo que se omitió establecer las medidas necesarias para que esa persona no corriera riesgos en su salud en el contexto de la pandemia por covid-19.

En razón de lo anteriormente descrito, la CNDH concluyó que se vulneró el derecho humano de protección a la salud reconocido en el artículo 4 de la CPEUM a la persona en contexto de migración, por los actos y omisiones que condujeron al agravamiento de la infección por faringitis aguda o COVID-19 que presentaba, así como al deterioro progresivo de su estado de salud, lo que trajo como consecuencia el fallecimiento de dicha persona en contravención de su derecho a la vida, al no haber recibido atención médica de manera oportuna, cuyos datos clínicos de alarma y urgencia fueron del conocimiento de las autoridades varios días antes de que falleciera.¹²

Derivado de las investigaciones llevadas a cabo por la CNDH, se concluyó que el INM vulneró el “[...] derecho humano a la protección a la salud de V, reconocido en el artículo 4o. de la Constitución Política, por los actos y omisiones que condujeron al agravamiento de la infección por faringitis aguda y/o por COVID-19 que presentaba, así como al deterioro progresivo de su estado de salud, lo cual finalmente trascendió en perjuicio de su derecho a la vida, al no haber recibido atención médica en forma oportuna como el caso lo requería, cuyos datos clínicos de alarma y urgencia fueron del conocimiento de AR2 y AR5 varios días antes de que se suscitara su deceso”.¹³

Como es natural en las recomendaciones, cuando se acredita la violación de uno o más derechos humanos como en el presente caso, la CNDH determina una

¹⁰ *Ibidem*, párrafos 100 y 101.

¹¹ *Ibidem*, párrafo 102.

¹² *Ibidem*, párrafo 104.

¹³ *Ibidem*, párrafo 112.

serie de medidas de reparación del daño previstas en el sistema jurídico mexicano, lo que se ven reflejadas en los puntos recomendatorios que a continuación se especifican, destacándose el primero, tercero, cuarto, quinto y sexto puntos.

En el punto recomendatorio primero se recomendó al comisionado del INM lo siguiente: “[e]n coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, se localice, inscriba en el Registro Nacional de Víctimas y repare de manera integral a los familiares que acrediten su derecho, por los daños causados a V, que incluya la compensación justa y suficiente con motivo de las conductas que contribuyeron al deterioro en su estado de salud y posterior deceso, en términos de la Ley General de Víctimas, se les otorgue atención psicológica y tanatología con base en las consideraciones planteadas en esta Recomendación, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.”

En el tercer punto recomendatorio se determinó que “[s]e colabore en la integración de la Carpeta de Investigación que se inicie con motivo de la denuncia que formule este Organismo Nacional ante la Fiscalía General de la República, con motivo del fallecimiento de V, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten dicha colaboración.

En cuanto al cuarto punto recomendatorio se resolvió que “[s]e colabore con esta Comisión Nacional en la presentación y seguimiento de la queja que se formule en el Órgano Interno de Control en el INM, en contra de los servidores públicos involucrados en los hechos en los que perdió la vida V, así como por la omisión de la implementación de las medidas que establece el Protocolo INM-COVID-19, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.”

Por su parte, en el quinto punto se recomendó que “[u]na vez aceptada esta Recomendación, se supervise semanalmente y hasta en tanto se elimine o concluya la crisis sanitaria internacional por COVID-19, a fin de que los recintos migratorios a su cargo y, en particular, las Estaciones Migratorias de Tijuana y de la Ciudad de México, garanticen a las personas en contexto de migración alojadas en esos lugares, así como a las que ingresan, transitan y trabajan en los mismos, el estricto cumplimiento de las medidas que establece el Protocolo INM-COVID-19, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.”

Finalmente, en el sexto punto recomendatorio se determinó que “[s]e proporcione, a partir de la aceptación de la presente Recomendación, a toda persona migrante alojada en estaciones migratorias y estancias provisionales del INM, en particular las Estaciones Migratorias de Tijuana y de la Ciudad de México, así como a toda persona que ingrese, transite y labore en esos recintos, el EPP para prevenir contagios de COVID-19. Ello incluye dotar de forma regular cubrebocas, gel antibacterial, así como jabón líquido a las personas migrantes; dotar de los insumos de atención clínica al personal médico, tales como caretas, guantes, batas estériles, y demás insumos necesarios para el buen desempeño de su labor;

asimismo, a toda persona que labore en los servicios de limpieza, alimentos y seguridad, lo cual se deberá realizar de manera permanente hasta en tanto se dé por concluida la emergencia sanitaria por COVID-19, de acuerdo a las autoridades de salud competentes [...]”.

Hasta la fecha no se cuenta con información oficial de que la citada Recomendación haya sido aceptada por el comisionado del INM.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Como se habrá advertido, el recorrido que se realizó por algunas de las cuestiones abordadas en la Recomendación 34/2020, constituye una forma de resaltar la protección efectuada a los derechos humanos de protección a la salud, a la vida y a la información, en el marco del sistema de protección no jurisdiccional de los derechos humanos. En el caso concreto estuvo a cargo de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, cumpliendo en ese sentido con su misión constitucional de proteger los derechos humanos previstos en la CPEUM y en los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Además de la protección concreta que se brindó a los familiares del migrante fallecido, quiero resaltar la extensión de protección que hace la Comisión Nacional para proteger preventivamente a todas las personas migrantes, trabajadores del propio INM y de limpieza, particularmente las que se encuentren en las estaciones migratorias de la Ciudad de México y de Tijuana, Baja California, mediante la entrega de los insumos necesarios para hacer frente a la pandemia del COVID-19.

Las personas en contexto de migración representan uno de los grupos con mayor vulnerabilidad debido a que están expuestos a todo tipo de vejaciones durante su tránsito por territorio mexicano, sin embargo, creo que en la Comisión Nacional de los Derechos humanos, siempre habrá una Institución que las escuche y proteja de las arbitrariedades de que son objetos por las autoridades de este país.

V. BIBLIOGRAFÍA

CNDH. RECOMENDACIÓN 34/2020, de 31 de agosto de 2020, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/202009/REC_2020_034.pdf

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2011.

GONZÁLEZ PÉREZ, Luis Raúl, “El sistema no-jurisdiccional de protección de los derechos humanos en México”, *IUS*, Puebla, vol. 5, núm. 28, julio-diciembre de 2011.

EL ESTADO MEXICANO ANTE LA COVID-19: LOS PELIGROS DE SU AUSENCIA Y UN ROL NO ESPERADO
THE MEXICAN STATE IN THE FACE OF COVID-19: THE DANGERS OF ITS ABSENCE AND AN UNEXPECTED ROLE

IGNACIO GARCÍA MARÍN*
Instituto Tecnológico de Monterrey, México
nachogarciamarin@tec.mx

RESUMEN:

La presente investigación debate el rol del Estado ante la pandemia derivada de la Covid-19, enfocándose en el caso de México y sus consecuencias para la gobernabilidad democrática. En este sentido, y presentando previamente un contexto histórico sobre el papel incremental del Estado en los últimos siglos, se analiza cómo el papel esperado de protagonismo estatal por la crisis multidimensional de la Covid-19 no se está produciendo en el país norteamericano. Más al contrario, la falta de una actuación sólida y decidida por parte del ejecutivo federal parece encaminar a un incremento notable de la pobreza y de los fallecidos por el virus, lo que asimismo incluso puede condicionar la calidad democrática del país.

Palabras clave:

Estado, Covid-19, México, Democracia, pandemia.

ABSTRACT:

The present research debates the role of the State in the face of the pandemic derived from the Covid-19, focusing on the case of Mexico and its consequences for democratic governance. In this sense, and previously presenting a historical

* Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid. Profesor e investigador.

context about the incremental role of the State in the last centuries, it is analyzed how the expected role of State protagonist due to the multidimensional crisis of the Covid-19 is not being produced in the North American country. On the contrary, the lack of solid and decisive action on the part of the federal executive seems to be leading to a notable increase in poverty and in the number of those who have died from the virus, which could even condition the democratic quality of the country.

Keywords:

State, Covid-19, Mexico, Democracy, Pandemic.

1. INTRODUCCIÓN

La actual pandemia derivada por la Covid-19, está suponiendo un reto multidimensional: económico, político, social y, por supuesto, sanitario. Asimismo, la suspensión temporal de libertades como medida de contención del virus,¹ la muy elevada caída del PIB y el aparejado incremento del desempleo y la pobreza o la cantidad de fallecidos en todo el mundo, están marcando sin duda un parateo histórico que merecerá analizar en el futuro.

En el plano político, que es el que nos ocupa en el presente artículo, los impactos comienzan a ser notables: por un lado, es evidente el empoderamiento de los ejecutivos sobre los demás poderes y agencias del estado.² En este sentido, vale la pena observar su protagonismo en la toma de decisiones tanto en el ámbito económico como de contención sanitaria. Véanse como ejemplos los estímulos monetarios en gran cantidad de países del mundo, caso de China, Estados Unidos, Perú o España entre otros muchos. Del mismo modo, está recayendo en ellos la toma de decisiones en cuanto a limitación de movimientos y de actividad económica, como medida de prevención de contagios.

Por otro lado, es importante resaltar el lugar secundario que aparentemente están manteniendo los legislativos y tribunales en los Estados, siendo notablemente desplazados de las políticas anteriormente mencionadas y de su consecuente control. Pero, ¿qué riesgos conlleva para la sociedad este renovado protagonismo ejecutivo? Esta relación, clave para el diseño de cualquier Estado democrático que se precie, es de notable importancia dados los riesgos para la calidad de la democracia que pueden derivarse al socavarse los límites a los ejecutivos.

Asimismo, no es menos importante el análisis de la toma de decisiones en torno a la Covid-19, y por ello vale la pena preguntarse: ¿Cuáles son los efectos en cuanto a gobernabilidad democrática que pueden esperarse del poder ejecutivo mexicano ante la crisis económica, sanitaria y social derivada de la Covid-19?

2. EL ESTADO, HOY

El Estado ha sufrido una considerable evolución a lo largo de la historia. Sus antecedentes más remotos y primitivos pueden situarse en las antiguas civilizaciones

¹ En algunos estados como España o Italia.

² ACKERMAN, B. (2007): La nueva división de poderes. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

de China,³ India y Egipto.⁴ Posteriormente, y dando un considerable salto en el tiempo, puede considerarse a la Grecia Clásica junto al Imperio Romano como otra etapa de impulso y creciente complejización de la estructura estatal, por mucho que deba hablarse aún de una forma muy incipiente y primitiva del Estado, al menos si lo comparamos con la conformación moderna del mismo.

Efectivamente, a partir del Renacimiento y suponiendo un cambio de paradigma con respecto al Medioevo, las monarquías de Europa occidental fueron paulatinamente asentándose desde un punto de vista político, militar, comercial y político. Puede tomarse como gran primer antecedente la unión de Castilla y Aragón a través de los Reyes Católicos, soberanos que a la postre pusieron las bases de la moderna España y, con ello, del primer Estado Moderno.

Sin embargo, la desigual suerte que siguieron ciertos levantamientos contra estas monarquías en creciente situación de poder, comenzó a generar diferentes modelos o tipologías de Estado que, finalmente, incidieron en la forma de gobierno: monarquías absolutas en España, Francia o Portugal o parlamentarismos primitivos en Países Bajos y Reino Unido. Efectivamente, a través de la Revolución Inglesa (siglo XVII) y la propia independencia holandesa de la monarquía hispánica (1648), se conformaron dos modelos de Estado que progresivamente se fueron separando de las monarquías previamente mencionadas.

Huelga decir que los regímenes absolutos basaron su existencia en una considerable concentración del poder político, económico e incluso simbólico en la figura del monarca, así como la evidente identificación que ha de considerarse entre el propio monarca y el Estado. Sin embargo, en esta época (principalmente siglo XVIII), no ha de olvidarse el Antiguo Régimen como forma de organización político social, teniendo por tanto que considerar a “las iglesias” como importantes actores políticos, así como a la nobleza y la creciente burguesía. Dicho de otro modo, los monarcas absolutos, a pesar de tal denominación y de su cierta concentración del poder político, sí contaban con límites a nivel interno, externo, e incluso en los planos ideológicos y de valores.⁵

No obstante, esta figura monárquica, concentradora del verdadero poder político y sin reales mecanismos de control y rendición de cuentas, fue acompañado por una Ilustración en el mundo occidental que puso en tela de juicio tal modelo de Estado. Así, pensadores como Montesquieu⁶ o Rousseau⁷ entre otros muchos, pensaron modelos de Estado notablemente alejados del absolutismo europeo-continental. Partiendo de las teorías contractualistas que ya desde siglos antes fundaban la teoría del Estado, el siglo XVIII comenzó a pensar nuevas

³ FRIED, M. (1979 [1960]): Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado. J. Llobera (editor), Antropología política (pp. 133-151). Barcelona: Anagrama.

⁴ ANDRADE SÁNCHEZ, E. (1987): Teoría general del Estado. Colección de textos jurídicos universitarios. Ciudad de México: Harla Editorial.

⁵ Caso de los derechos naturales, por ejemplo.

⁶ MONTESQUIEU, D.S. (1906): El espíritu de las leyes. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.

⁷ ROUSSEAU, J.J. (2000): El contrato social o principios de derecho político. Ciudad de México: Editorial Porrúa.

formas de gobierno y, sobre todo, de limitar al poder político, caso de la doctrina de la separación y división de los poderes del Estado o del proceso electoral como vía de elección de representantes.⁸

De manera creciente, la Ilustración fue alumbrando nuevos modelos de Estado y mayores debates en términos políticos, económicos o culturales, poniendo las bases de las revoluciones que estarían por llegar y, sobre todo, del Estado Constitucional, comenzando por Estados Unidos pero impregnando a las naciones europeas y gran parte de sus territorios americanos.

Fue por tanto esta época de las revoluciones liberales la que trajo consigo el Estado Contemporáneo: liberal, constitucional y con monopolio en lo que concierne a la creación de derecho y del uso de la violencia. Efectivamente, esta nueva evolución del Estado logró concentrar facultades político-jurídicas con nunca antes lo habían logrado las propias monarquías absolutistas, por no mencionar la legitimidad que se arrogaba el Estado para la imposición en última instancia del mandato público-legal. En este sentido, y tal como destaca Blanco Valdés: “El Estado constitucional fue, hablando con propiedad, el primer poder absoluto de la historia: porque fue el primero que reunió en su seno poderes -antes en manos de diferentes corporaciones, grupos o estamentos- que los monarcas absolutos debieron respetar, pues tal respeto conformaba en cierto modo la base de su poder en las sociedades europeas pre-revolucionarias”.⁹ En efecto, el estado liberal, post-revolucionario, concentró a su vez las mayores cotas de poder que nunca tuvo una estructura política, de ahí la importancia de la separación y división de poderes que se estableció desde un primer momento. Por ello, como subraya Blanco Valdés,¹⁰ teóricos como Montesquieu albergaron temores tanto sobre las “monarquías absolutas como sobre los modelos liberales del porvenir”. Esta defensa ciudadana ante el Estado no se fundamentó únicamente con mecanismos orgánicos que repartieran el poder político, sino además con el reconocimiento de derechos humanos, esto es, inherentes, inalienables e indivisibles.¹¹ En este sentido, ha de destacarse que “los derechos individuales incorporados en la Constitución representan una frontera infranqueable para la voluntad del soberano. La garantía de los derechos implica la subordinación del poder al derecho, pero dicha subordinación puede ser formal o material”.¹²

Este Estado sin embargo, y como producto de las revoluciones liberales, tuvo un limitado principio democrático, ya que los derechos políticos estuvieron reservados a los varones de cierto nivel de ingresos, propiedades y formación. Es decir, una clara restricción de la ciudadanía plena y la participación política. Dicha contradicción, al igual que sucediera en el siglo XVIII, estaba condenada a su fin,

⁸ DE BLAS GUERRERO, A. (1981): Elementos constitutivos del Estado. Ramón Cotarelo, “Introducción a la teoría del Estado”. Barcelona: Editorial Teide.

⁹ BLANCO VALDÉS, R. (2010): La construcción de la libertad. Madrid: Alianza Editorial.

¹⁰ BLANCO VALDÉS, R. (1994): El valor de la constitución. Madrid: Alianza Editorial.

¹¹ ARAGÓN, M. (1996): Gobierno y poder ejecutivo. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.

¹² SALAZAR UGARTE, P. (2006): La democracia constitucional. Una radiografía teórica. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

lo que en esta ocasión vino acompañado de transformación de menor calado, aunque sí considerables: creciente reconocimiento de derechos políticos a la población masculina y, en última instancia, a las mujeres, aunque generalmente en el siglo XX.

Precisamente, esta evolución estatal de meramente liberal y constitucional a democrático, trajo consigo aparejado un cambio en los fines del mismo, sobre todo si nos referimos al modelo de Estado que vino a nacer en los comienzos del siglo XX en México y Alemania: el carácter social y prestacional que ahora era exigido a la autoridad pública como herramienta de hacer real la igualdad formal.

Con ello, el Estado debía participar de manera activa y eficaz en ámbitos hasta entonces casi desconocidos para él: educación, sanidad, regulación laboral, pensiones y pobreza. No se buscaba ya por tanto el mero aseguramiento de la vida y el orden de siglos previos, ni tan siquiera algunos de los principios que el liberalismo va a buscar asegurar a partir de la participación estatal: propiedad privada e iniciativa privada, dejando la intimidad y las relaciones privadas fuera de la órbita estatal. No, en esta ocasión el Estado se reconfiguraba como un renovado actor ante la sociedad, siendo necesario para ello un nuevo articulado constitucional, el cual debía dar cabida a estas nuevas exigencias.

Es importante notar el carácter incremental que ha vivido el Estado en los últimos 500 años,¹³ aunque especialmente desde la época de las revoluciones: así, desde el primitivo Estado liberal originado tras la independencia de los Estados Unidos hasta la actualidad, el Estado ha tendido a tener un incremento en cuanto a su complejidad burocrática, uso de recursos económicos y humanos, así como en los fines que debe cumplir. Es por ello que el carácter creciente del mismo ha venido acompañado por una innovación orgánica, dado el natural temor a la tiranía que pudiera surgir de un aparato público tan potente y casi sin límites.

A la doctrina clásica de la separación y división de los poderes, tomada casi en esencia de Montesquieu, vinieron diferentes formas de gobierno y derivaciones de éstas, ya fueran las formas híbridas o semi-presidenciales, así como la racionalización del parlamentarismo en el siglo XX, el control constitucional concentrado en esa misma época o, incluso, la creación de organismos constitucionales autónomos en países como México, amén de los propios límites que marca la legislación en materia de derechos humanos, mención obligada al derecho internacional público en esta materia.

3. LOS EJECUTIVOS Y LEGISLATIVOS ANTE LA COVID-19

El Estado contemporáneo nació bajo la doctrina de la separación y división de los poderes, entendiéndose esta como una de las bases fundamentales como vía de aseguramiento de que el poder político nunca jamás volviera a estar concentrado en una o unas pocas manos y, con ello, la tiranía que los liberales achacaron al Antiguo Régimen.

¹³ COTARELO, R. (1996): Teoría del Estado. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.

El modelo teórico más cercano al efectivamente implantado en las constituciones liberales fue sin duda el ideado por Montesquieu, quien fue más lejos que Hobbes o Locke y trató de profundizar y detallar las funciones de cada uno de estos poderes. Asimismo, no debe olvidarse el gran influjo que el sistema británico de primitivo parlamentarismo produjo en el pensador francés. Es decir, la tríada de poderes que aún se considera indispensable para que todo sistema político sea apreciado como democrático, arranca orgánica y teóricamente de la mano de Montesquieu.¹⁴

Bajo este modelo, el poder político ha de estar dividido en tres: ejecutivo, legislativo y judicial, cada uno de ellos con una especialidad en sus funciones y con facultades que les permitan defenderse de ataques procedentes de los restantes poderes. A su vez, nunca han de ser dirigidos por una misma persona, lo que garantizaría la pluralidad del poder, así como cierta representación popular.¹⁵

No hay que olvidar que estos poderes, y volviendo a la cuestión ideológica de la época, tiene su origen como poderes constituidos, toda vez que son fruto de la acción política y jurídica del poder constituyente —el pueblo—, y siendo reconocidos y regulados por la Constitución, otra de las grandes revoluciones de la época. En este sentido, que el pueblo constituya al Estado y sus consecuentes poderes, coloca al ciudadano en el centro del tablero, cambiando la relación previa a las revoluciones,¹⁶ donde el Monarca y su aparato estatal no tenían a priori esta limitación teórica de ejercicio sobre los gobernados, más allá de los derechos naturales y la moral de la época.

Es decir, ahora el Estado es reconocido como producto de la sociedad, por lo que éste no debe situarse por encima de los gobernados, sino más bien a su disposición. Por ello, y por el carácter privilegiado de los ganadores de las revoluciones —burgueses con cierta situación económica y formativa— no ha de sorprender el sentido negativo y pasivo del Estado en su nacimiento: debe dejar hacer y, ante el temor de una vuelta a la tiranía, su poder ha de ser dividido y separado, para así ser independientes entre sí, ya que “no solamente consiste en la división del trabajo: implica también que los distintos órganos gubernamentales sean independientes unos de otros”.¹⁷

Volviendo a la cuestión de la separación y división de los poderes, ha de remarcarse que en un principio, y especialmente si no se considera a Estados Unidos, el poder legislativo tendió a ser el preponderante, toda vez que el carácter supremo e inviolable de la constitución tardó en llegar al menos una centuria, así como de la consideración electoral de la democracia.

Sin embargo, y revirtiendo la mirada a la actualidad, ha de matizarse esta visión histórica y teórica del Estado Liberal que nació tras la época revolucionaria.

¹⁴ CLAVERO, B. (2007): *El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional*. Madrid: Editorial Trotta.

¹⁵ SHUGART, M. y CAREY, J. (1992): *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.

¹⁶ BOVERO, M. (2007): *Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Pedro Salazar Ugarte. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

¹⁷ DUVERGER, M. (1992): *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Ciudad de México: Editorial Ariel

Es decir, si bien la doctrina de la división y separación de los poderes tuvo como objetivo que el poder político se dividiera, especializara y contara con varios focos autónomos entre sí, esta realidad no terminó nunca de darse ni siquiera en sus inicios prácticos.¹⁸

Efectivamente, desde los comienzos del Estado Liberal hasta la actualidad, los poderes se invaden, cooperan, se rechazan y se dan la espalda. Hecho por cierto, no necesariamente negativo, pues ahí están las facultades constitucionales defensivas para cada poder en las Cartas Magnas.¹⁹

Es por ello, que no deba sorprender que del tradicional protagonismo de los legislativos se haya pasado al de los ejecutivos,²⁰ y que la triada clásica haya venido acompañada de la creación de nuevas agencias u organismos autónomos (caso de los OCAS mexicanos) o incluso de un nuevo poder (caso del electoral en Ecuador). Del mismo, y atendiendo a la forma de gobierno y/o al sistema de partidos, la separación de los poderes del Estado puede cuestionarse según la coyuntura, dado que naturalmente pueden darse similares mayorías políticas en ejecutivo y legislativo, o bien que la composición de las supremas cortes sea de cuestionable imparcialidad en su quehacer.

A consecuencia de ello, ha de tenerse en cuenta que, para analizar el abor-daje actual del ámbito político en torno a la Covid-19 y las medidas que los Estados han tomado para su control, debe tenerse en mente la complejidad actual en cuanto a relación de los poderes del Estado, escenarios partidarios y preponde-rancia de los ejecutivos.

Así, y si se aterriza este razonamiento para el caso Mexicano, ha de subra-yarse primeramente el carácter presidencial de su forma de gobierno, lo que incen-tiva la supremacía ejecutiva anteriormente mencionada.²¹ Efectivamente, bajo esta forma de gobierno, el jefe de Estado y de gobierno es una sola persona —ejecuti-vo monista—, de elección directa por el pueblo y con un mandato fijado y rígido. Estas características le confieren independencia con respecto al legislativo —el Congreso de la Unión— así como cierto nivel de facultades constitucionales, lo cual le convierten en el claro director de la política mexicana, especialmente en momentos de crisis como la actual: sanitaria y económica.

En segundo lugar, es interesante destacar el diseño territorial mexicano, dado que el federalismo tiene en su génesis la dispersión del poder político y la parti-cipación de las entidades subnacionales —federativas— en los principales temas que afectaran al Estado en su conjunto. Sin embargo, el federalismo mexicano ha de reconocerse como debilitado, con notable influencia en materia económica y político con respecto al centro federal, y con razonables niveles bajos de recursos humanos y técnicos, lo que deviene en la mencionada dependencia a los poderes

¹⁸ SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1981): Sobre el principio de la separación de poderes. En Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), No. 24, noviembre-diciembre de 1981.

¹⁹ SARTORI, G. (1996): Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica de Chile.

²⁰ BERLÍN VALENZUELA, F. (1994): Derecho Parlamentario. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

²¹ CHEIBUB, J.A. (2007): *Presidentialism, Parliamentarism and democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

federales. Por ello, y aunque las entidades subnacionales sí contaron con participación y diferentes políticas ante la pandemia, el centro de atención ha de situarse en los poderes federales, especialmente el legislativo y el ejecutivo.

En este sentido, resulta interesante la actuación federal mexicana. A diferencia de la mayoría de los Estados europeos y de un buen número de vecinos latinoamericanos, el ejecutivo mexicano ha destacado por la omisión de medidas contundentes y restrictivas en cuanto a las libertades ciudadanas. Dicho de otro modo: no ha habido hasta la fecha suspensión temporal de libertades relacionadas con el movimiento, esparcimiento, actividades económicas o de ocio. Asimismo, no ha decretado estado de alarma o similares, ni ha obtenido poderes especiales que le pudieran conferir actuaciones más directas y sin controles exprés. Muy al contrario, las medidas que se han llevado a cabo han tendido a ser sugeridas o pedidas a la ciudadanía, habiendo incluso un discurso incoherente e incompleto sobre la magnitud de la situación sanitaria. Han sido, por el contrario, las entidades federativas quienes en algunos casos se adelantaron restringiendo ciertas actividades con el fin de limitar el contagio exponencial del virus, medidas que a la luz de los hechos, parecen haber sido notablemente insuficientes.

La preocupación por tanto, no giraría en un avasallamiento del ejecutivo sobre los demás poderes del Estado y demás agencias y estructuras públicas, sino más bien, en la ausencia de liderazgo y de toma de decisiones con base técnica y profesionales. Es un riesgo pues, de inoperancia estatal en tiempos de la mayor crisis multidimensional de los últimos cien años. ¿Qué riesgos tiene esta situación de dejadez institucional?

4. AUSENCIA DE ESTADO, DÉBIL DEMOCRACIA

Efectivamente, el Estado mexicano no se está caracterizando por una actuación proactiva en la lucha contra la Covid-19 y, mucho menos, por tratarse de actuaciones que pudieran limitar o suspender derechos de manera temporal. Todo lo contrario, las medidas están siendo livianas y voluntarias pero de muy dudosa eficacia.

Debe entenderse, por un lado, situación socioeconómica previa a la pandemia: el 55%²² de los trabajadores en México se encuentra en la informalidad, en torno a 62²³ millones de personas son pobres, y el poder ejecutivo no ha planteado ningún programa ambicioso de reducción de pobreza ni de transferencia de ayudas económicas a sectores considerables de las clases medias y bajas. Es, de hecho, uno de los pocos países occidentales que no prevé una suma significativa de gasto público como vía de solución a la gran crisis económica que ya se está gestando. Dicho de otro modo: la imposición de un confinamiento a la población, tal y como han realizado otros Estados, tendría un efecto económico devastador sobre millones de trabajadores mexicanos que apenas logran subsistir con sus ingresos diarios.

²² INEGI (2020). Estadísticas a propósito del día del trabajo datos nacionales. Comunicado de prensa núm.166/20.

²³ CONEVAL (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus Sars-Cov-2 (Covid-19) en México. Accesible en: www.coneval.org.mx

A ello, súmese la cuestionable autoridad de la que gozan los cuerpos de seguridad mexicanos, lo que haría casi impracticable la imposición de multas a aquellos que no cumplieran el confinamiento. El Estado, por tanto, ha decidido consciente o inconscientemente, no ejercer su autoridad ni velar por un cumplimiento rápido pero real de un confinamiento que redujera la transmisión comunitaria de la Covid-19.

Todo ello, sin embargo, no quita para que puedan percibirse actuaciones autoritarias por parte del ejecutivo en otros ámbitos, ya que la consulta ciudadana sobre la investigación a expresidentes de la República, la denuncia habitual a medios de comunicación críticos o la desaparición de fondos públicos y fideicomisos sin atenerse a un debate serio y motivado, son sin dudas rasgos de un gobierno que no parece considerar a la oposición o a los críticos de sus medidas, como interlocutores válidos.

Sin embargo, la ausencia estatal está siendo tremendamente lesiva para la sociedad mexicana. Desde finales de marzo a la fecha, puede entenderse que una parte de la ciudadanía está realizando un confinamiento voluntario, lo que situaría a éste en unos ya 7 meses, tiempo que más que duplica el realizado en países de Europa. El número de muertes oficial supera ya los 90.000, cifra que quizá se sitúe muy por debajo de la real y la caída económica del año en transcurso será muy probablemente, de las mayores en occidente. La pobreza por su parte, se estima que escale a más de 60 millones.²⁴

Es decir, la ausencia de una política pública decidida y ambiciosa por parte del ejecutivo está siendo notablemente más lesiva para la sociedad que la de un supuesto Estado intervencionista y que tomara medidas temporal regresivas en cuanto a DDHH o libertades fundamentales. ¿Qué significa esto para la democracia?

La respuesta a esta pregunta retrotrae necesariamente a dos cuestiones. La primera, sobre la importancia de la parte sustancial de la democracia, esto es, de qué modo podemos entender como un sistema político que aspire a representar y ser participado por todos, cuando una parte considerable de su ciudadanía vive en situación de pobreza, muy elevada desigualdad o en un entorno de violencia no estatal generalizada. Es decir, de violación de derechos humanos. Aquí la respuesta claramente, lleva a entender que, efectivamente, no puede entenderse la democracia de una manera elitista y formal, sino que debe ser incluyente y comprender la necesidad de que se den unos mínimos económicos y de representación e inclusión donde efectivamente muy grandes capaz de la sociedad puedan estar en posición de intervenir en la esfera política como lo deseen.

La segunda vertiente se relaciona con este punto: la concepción liberal del siglo XIX en torno al Estado trajo consigo un aprendizaje sobre lo que no debía hacer la administración pública y sobre la importancia de proteger, aun de manera negativa, la esfera íntima de los ciudadanos. Sin embargo, en términos reales devino en Estados no efectivamente democráticos, pues su carácter elitista tuvo una dimensión doble: derechos políticos sólo para una parte de la sociedad,

²⁴ *Ibidem.*

generalmente hombres, y desigualdad económica tan elevada, que en la práctica alejó de la vida política a millones de potenciales actores. Esa experiencia política, aunque superada en términos históricos e incluso prácticos, pareciera que pudiera revivir o, mejor dicho, reforzarse en algunas latitudes del mundo de hoy, caso de México dado el contexto social que se está generando fruto de la pandemia. Es decir, la actuación de la administración pública federal mexicana, está socavando la base de la democracia y del Estado constitucional y social actual: caminar hacia el ideal democrático de una igualdad real, no solo aparente.

Dicho esto, es importante remarcar que este análisis ha de tomarse de manera temporal, coyuntural, toda vez que nos encontramos aún inmersos en la pandemia a nivel global y que no existen certezas sobre una vacuna que pudiera ser efectiva ni el horizonte temporal al que nos enfrentamos. Del mismo modo, no solo la actuación estatal pudiera cambiar, sino que los propios riesgos que su ausencia pueden generar al sistema democrático, pueden ser mayores.

5. CONCLUSIONES

Tal y como se ha presentado en las páginas previas, en el caso mexicano y de manera no esperada, todo indica que no se está produciendo una vuelta del Estado, diferencia quizá muy marcada con respecto a los países europeos y ciertos vecinos del continente.

Todo lo contrario, mientras que pueden destacarse los casos de España, Italia, Argentina o Japón donde se han tomado numerosas medidas desde el ámbito de las libertades individuales y el Estado ha asumido un rol activo en la recuperación económica y la lucha contra el probable aumento de la pobreza y el desempleo, el caso mexicano destaca precisamente por lo contrario: ausencia de liderazgo y de medidas de contención de la crisis sanitaria y económica.

Efectivamente, hasta la fecha no se ha presentado un plan económico ambicioso que vaya dirigido a paliar el notable incremento de la pobreza que ya se está produciendo, del mismo modo que no se han tomado medidas efectivas de limitación de movimientos. Tampoco puede destacarse por la utilización de facultades constitucionales que permitieran al ejecutivo actuar de manera rápida y contundente ante esta crisis multidimensional.

¿Qué debe destacarse del caso mexicano? Ausencia de liderazgo ejecutivo, oposición política disminuida y participación desigual de las entidades federativas. Si bien en buena parte de occidente todo indica que se está ante un regreso del Estado —si es que llegó a marcharse— en el caso mexicano sin duda debe remarcarse su ausencia o falta de actuación eficaz.

Los peligros no son menores: la tasa de pobreza se espera que crezca de manera elevada, así como la caída de la economía, y el número de fallecidos, a la fecha de este artículo se sitúa ya en torno a los 85.000 en cifras oficiales, datos que además es muy probable que sean muy distante de los reales.

Es decir, bien la ausencia de Estado, bien la decisión de no actuar del Estado, está configurando una actuación propia del liberalismo del siglo XIX, generando

los efectos perversos que ya entonces derivaron del modelo capitalista sin contrapesos públicos: desigualdad, pobreza e igualdad formal pero no real.

Esta situación sin embargo, además de ser muy discutible en términos humanos por la enorme pobreza que está ya produciendo, tiene por supuesto efectos perversos para la calidad democrática del país: no puede entenderse la democracia si una parte considerable de la ciudadanía se encuentra en la pobreza, no tiene una riqueza material mínima o sus necesidades básicas no se ven satisfechas. Asimismo, supone un cuestionamiento al propio Estado mexicano: ¿está efectivamente cumpliendo el papel social y promotor de la igualdad real consagrado en su constitución? Si ya antes de la pandemia las respuestas probablemente giraban en torno a la negación, actualmente pocas dudas nos puede generar el rechazo al cumplimiento de este objetivo. Este Estado ausente e incapaz de socavar los graves problemas sociales que existen en el país pone en riesgo su propia legitimidad social y su razón de ser.

6. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, B. (2007): La nueva división de poderes. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- ARAGÓN, M. (1996): Gobierno y poder ejecutivo. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.
- ANDRADE SÁNCHEZ, E. (1987): Teoría general del Estado. Colección de textos jurídicos universitarios. Ciudad de México: Harla Editorial.
- BERLÍN VALENZUELA, F. (1994): Derecho Parlamentario. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- BLANCO VALDÉS, R. (1994): El valor de la constitución. Madrid: Alianza Editorial.
- BLANCO VALDÉS, R. (2010): La construcción de la libertad. Madrid: Alianza Editorial.
- BOVERO, M. (2007): Prefacio. Nuevas reflexiones sobre democracia y constitución. La democracia constitucional. Una radiografía teórica. Pedro Salazar Ugarte. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- CHEIBUB, J.A. (2007): Presidentialism, Parliamentarism and democracy. Nueva York: Cambridge University Press.
- CLAVERO, B. (2007): El orden de los poderes. Historias constituyentes de la trinidad constitucional. Madrid: Editorial Trotta.
- COTARELO, R. (1996): Teoría del Estado. Filosofía política: Teoría del Estado. Alfonso Ruiz Miguel. Madrid: Editorial CSIC.
- CONEVAL (2020). La política social en el contexto de la pandemia por el virus Sars-Cov-2 (Covid-19) en México. Accesible en: www.coneval.org.mx
- DE BLAS GUERRERO, A. (1981): Elementos constitutivos del Estado. Ramón Cotarelo, "Introducción a la teoría del Estado". Barcelona: Editorial Teide.
- DUVERGER, M. (1992): Instituciones políticas y derecho constitucional. Ciudad de México: Editorial Ariel.

- FRIED, M. (1979 [1960]): Sobre la evolución de la estratificación social y del Estado. J. Llobera (editor), *Antropología política* (pp. 133-151). Barcelona: Anagrama.
- INEGI (2020). Estadísticas a propósito del día del trabajo datos nacionales. Comunicado de prensa núm.166/20.
- MONTESQUIEU, D.S. (1906): *El espíritu de las leyes*. Madrid: Librería General de Victoriano Suárez.
- ROUSSEAU, J.J. (2000): *El contrato social o principios de derecho político*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- SALAZAR UGARTE, P. (2006): *La democracia constitucional. Una radiografía teórica*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- SARTORI, G. (1996): *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica de Chile.
- SHUGART, M. y CAREY, J. (1992): *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, J.J. (1981): Sobre el principio de la separación de poderes. En *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, No. 24, noviembre-diciembre de 1981.

GÉNERO, SERVICIOS DE CUIDADOS Y ESTADO DE BIENESTAR: DESAFÍOS Y DEMANDAS EN TIEMPOS DE PANDEMIA MUNDIAL

GENDER, CARE SERVICES AND THE WELFARE STATE: CHALLENGES AND DEMANDS IN TIMES OF A GLOBAL PANDEMIC

LOURDES GABRIELA JIMENEZ BRITO*

Conferencia Interamericana de Seguridad Social (CISS), México
lourdesjimenezb@hotmail.com

RESUMEN:

La pandemia mundial causada por el Covid-19 ha visibilizado la desigual carga de tareas reproductivas y domésticas que realizan las mujeres y la falta de sistemas públicos de cuidados universales y accesibles. La pandemia golpea de forma desproporcionada más a las mujeres ya que son ellas quienes ven aumentada exponencialmente la carga de tareas domésticas, en especial las vinculadas al cuidado. El actual escenario constituye una oportunidad histórica para demandar un nuevo pacto social que ponga a los cuidados en el centro del debate político, impulsando un renovado y fortalecido Estado de Bienestar con verdadera perspectiva de género y de derechos.

Palabras clave:

Pandemia mundial, igualdad de género, servicios de cuidados, seguridad social, Estado de Bienestar.

ABSTRACT:

The global pandemic caused by Covid-19 has made visible the unequal burden of reproductive and domestic tasks performed by women and the lack of universal

* Candidata a Doctora en Ciencia Política por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

and accessible public care systems. The pandemic hits women more disproportionately as they are the ones who see the burden of homework on the domestic sphere exponentially increased, especially those linked to the care of others. The current scenario is a historic opportunity to demand a new social pact that puts care at the heart of the political debate, promoting a renewed and strengthened welfare state with a true perspective of gender and rights.

Keywords:

World pandemic, gender equality, care services, social security, Welfare State.

INTRODUCCIÓN

La Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró, el once de marzo de 2020, que el brote de Covid-19 ha de considerarse como una pandemia mundial.¹ Dicha pandemia ha puesto al mundo en crisis, por lo que no debe extrañarnos que también golpee al bienestar del núcleo familiar. La familia, como unidad básica de socialización y también como unidad económica, está siendo dramáticamente afectada por las consecuencias sociales del Covid-19. Millones de hogares alrededor del mundo están intentando sobrellevar un confinamiento o cuarentena dentro de sus casas, siguiendo recomendaciones de prevención dictadas por sus gobiernos con el fin de frenar la propagación del virus.² Esta situación ha agudizado otra crisis que ya existía pero que no estaba siendo lo suficientemente visibilizada en el espacio público: la desigual carga de tareas reproductivas y domésticas que realizan las mujeres en el espacio privado y la falta de sistemas públicos de cuidados universales y accesibles. Entonces cabe preguntarse ¿Cómo afecta la actual pandemia sanitaria mundial a las mujeres? y además ¿Cómo debe responder el Estado ante la crisis de los sistemas de cuidados? Son numerosas las organizaciones y actores que han evidenciado como la actual pandemia golpea de forma desproporcionada y en mayor medida a las mujeres en general, y a las madres en particular, ya que son ellas quienes ven aumentada exponencialmente la carga de tareas en la esfera doméstica, en especial las vinculadas al cuidado de los otros. La situación desatada por el Covid-19 es una oportunidad histórica para demandar un nuevo pacto social que ponga a los cuidados y a todas las tareas del mundo reproductivo en el centro del debate político, impulsando un renovado y fortalecido Estado de Bienestar con verdadera perspectiva de género y de derechos.

Este artículo aborda esta problemática desde una doble perspectiva: una perspectiva histórica-cultural que identifica como la división sexual del trabajo es una construcción cultural que pone a las mujeres en una situación de inferioridad relegándolas al espacio doméstico y responsabilizándolas —casi exclusivamente— de las tareas reproductivas. Y en segundo lugar se hace un análisis

¹ Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020.

² Área de especialistas de la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *Maternidad y paternidad en tiempos del coronavirus SARS-COV-2*, mayo 2020, disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/05/maternidad-y-paternidad-en-tiempos-del-coronavirus-sars-cov-2.pdf>

desde la formulación de políticas públicas para poner en el centro del debate político la responsabilidad estatal de proveer servicios profesionales de cuidados y de promover políticas de igualdad de género en la materia. Uno de los desafíos planteados para el Estado a partir de esta pandemia mundial es redefinir su rol como proveedor de servicios y transferencias desde un esquema de seguridad social universal que compense —en un primer momento— los costos asumidos por las mujeres en el mundo reproductivo; pero que, en definitiva, promueva un verdadero esquema corresponsable de las tareas del mundo reproductivo, en donde múltiples actores —públicos y privados— gestionen adecuadamente dichas tareas para el bienestar de toda la sociedad.

El argumento central de este trabajo es que la pandemia desatada el Covid-19 ha tenido como una de sus consecuencias más importantes la visibilización de la necesidad de redefinir una nueva estrategia sociopolítica de cuidados que permita a toda la población ejercer su derecho a ser cuidados y a cuidar. Esto implica una política de concertación entre actores públicos y privados que gestione adecuadamente la organización social de los cuidados. En este sentido, sostengo que, frente a este nuevo escenario, el Estado debe llevar la rectoría de tal estrategia y responder con políticas públicas con perspectiva de género que garanticen igualdad para las mujeres respecto a los hombres en relación con la rígida división sexual del trabajo vigente en nuestras sociedades. La reproducción biológica, pero también la crianza de los nuevos miembros de la sociedad, son tareas fundamentales que permiten la realización de la vida tal cual la conocemos. Los beneficios y las utilidades que crea son tan grandes y difíciles de cuantificar que no podríamos equiparar este trabajo con ningún otro. Las tareas de cuidados y crianza al haber sido elegidas histórica y culturalmente como trabajo de mujeres, ha llevado que las madres en particular, pero las mujeres en general sostengan con su trabajo no remunerado el mundo reproductivo, situándolas en clara desventaja respecto de los hombres. Paradójicamente, el mundo productivo —y remunerado— no sería posible sin esa carga de trabajo a cargo de las mujeres. Ellas no solo gestan y dan a luz con su cuerpo, sino que también, alimentan, cuidan, visten, limpian y educan casi en forma permanente.³

La estructura del presente artículo es la siguiente: en primer lugar, analizamos desde una perspectiva histórico-cultural como la división sexual de tareas reproductivas y productivas constituye el origen de la desigualdad entre hombres y mujeres. A continuación, se hace referencia al derecho a cuidar y ser cuidado que tenemos todas las personas. En la siguiente sección se aporta evidencia con datos en base a las denominadas encuestas de uso del tiempo a partir de las cuales es posible dimensionar la cantidad de trabajo reproductivo no remunerado que hacen las mujeres en la esfera doméstica, comparado con la carga menor que asumen los hombres. Como consecuencia de esta desigual carga de trabajo, las mujeres disponen de menos tiempo para dedicarse al mundo productivo y por lo tanto

³ JIMENEZ BRITO, Lourdes Gabriela, *Maternidad y Seguridad Social*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2020. Inédito al momento de citarse.

remunerado. Seguidamente el trabajo se enfoca en las principales razones que pueden explicar cómo y por qué la pandemia del Covid-19 afecta desproporcionadamente más a las mujeres que a los hombres. Finalmente se aborda la necesidad de redefinir un nuevo pacto social que ponga a las tareas reproductivas en el centro del debate político. Es urgente politizar la cuestión de los cuidados y demandar que el Estado sea el principal proveedor de políticas con pretensión de universalidad a partir de un principio de igualdad de género para que sus ciudadanos puedan ejercer su derecho a cuidar y ser cuidados.

EL ORIGEN DE LA DESIGUALDAD: LA RÍGIDA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO

El trabajo reproductivo hace referencia al trabajo destinado a satisfacer las necesidades de la familia. A pesar de constituir una dimensión necesaria para la reproducción de la sociedad, su desarrollo ha quedado históricamente circunscrito al marco privado, primordialmente a la esfera doméstica.⁴ Incluye actividades de cuidados, crianza, alimentación, vestimenta, mantenimiento de los espacios domésticos, entre otras múltiples tareas que permiten la supervivencia de la vida. En este sentido, no debería haber dudas acerca de que la reproducción social debe ser una preocupación central del Estado, ya que a través de ella se garantiza la subsistencia misma de la sociedad. Una primera aproximación conceptual de lo que se entiende como “reproducción social” es la de *Johanna Brenner y Barbara Laslett* (1991) quienes la definen como:

[...] las actividades, actitudes, comportamientos, emociones, responsabilidades y relaciones directamente involucradas en el mantenimiento de la vida, en forma diaria e intergeneracionalmente. Implica varios tipos de trabajo socialmente necesario (mental, físico y emocional) destinado a proporcionar los medios definidos histórica, social, así como biológicamente, para mantener y reproducir la población. Entre otras cosas, la reproducción social incluye cómo la comida, la ropa y el refugio están disponibles para el consumo inmediato, cómo se realiza el mantenimiento y la socialización de los niños, cómo se proporciona el cuidado de los ancianos y los enfermos, y cómo se construye socialmente la sexualidad.⁵

Sin estas actividades reproductivas esenciales, el mundo productivo no sería posible. El gran problema es que estas tareas están subvaloradas y mayormente desprotegidas. Históricamente, este trabajo de reproducción social ha sido elegido como trabajo de mujeres, y a menudo sin paga o protección. Sin él no podría haber cultura, economía ni organización política. De hecho, ninguna sociedad que socava sistemáticamente la reproducción social puede perdurar por mucho tiempo.⁶

⁴ LARRAÑAGA, Isabel; ARREGI, Begoña y ARPAL, Jesús «El trabajo reproductivo o doméstico», *Gac Sanit* 18, núm 1 (2004): 31-37.

⁵ BRENNER, Johanna y LASLETT, Barbara «Gender, Social Reproduction, and Women’s Self-Organization: Considering the U.S. Welfare State», *Gender and Society* 5, núm 3 (1991): 311-33.

⁶ FRASER, Nancy «Crisis of Care? On the Social Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism», en *Social Reproduction Theory Remapping Class, Recentring Oppression* (London: Pluto Press, 2017), 21.

La dedicación femenina al trabajo de la reproducción es el resultado de la construcción social de las diferencias de género. Se trató, sin lugar a duda, de una construcción histórica y cultural respecto a lo que significa la femineidad y la masculinidad. Esa construcción convierte a las hembras en sujetos femeninos, orientados centralmente hacia el trabajo de la reproducción y a los machos, en sujetos masculinos, centrados básicamente en el trabajo de la producción. Tal proceso de socialización condiciona las posibilidades materiales de vida, las actitudes y las representaciones simbólicas de ambos géneros y posiciona a las mujeres en situación de subordinación respecto a los hombres. Es en esa socialización diferencial de género que se consigue que esas diferencias devengan desigualdades y que, además, éstas permanezcan invisibles.⁷ Por lo tanto, la reproducción social se sostiene en gran medida gracias a la instauración de esta idea injusta que responsabiliza a las mujeres de todas esas tareas: desde los aspectos fisiológicos que supone la maternidad (gestación, parto y lactancia) pero también todas aquellas vinculadas a la crianza, los cuidados y el mantenimiento de la vida que nada tienen que ver con la biología. Esa es la denuncia de Lagarde, quien sostiene que vivimos en una sociedad que especializa a las mujeres en la reproducción social, quienes, a su vez, lo han internalizado como parte de sí mismas y este rol constituye un núcleo fundamental de la identidad femenina.⁸

Las orientaciones de lo público y lo privado, igual que las del género, se arraigan en lo que los antropólogos llaman *habitus*: las convenciones por las cuales experimentamos, como si fuera natural, nuestros propios cuerpos y movimientos en el espacio del mundo.⁹ Destaca Warner que, en el caso del género, lo público y lo privado no son sólo reglas formales sobre cómo deben comportarse los hombres y las mujeres; sino que, además, están cargadas de significados de masculinidad y femineidad. La masculinidad, al menos en las culturas occidentales, se siente en parte en una manera de ocupar el espacio público; la femineidad, en un lenguaje de sentimiento privado.¹⁰ Lo que se quiere manifestar es que la vida privada, cotidiana, emerge como el espacio de la reproducción social, de la maternidad, de los cuidados y asuntos domésticos. Es razonable argumentar que este *habitus*, es decir, estas convenciones acerca de los roles que deben asumir las mujeres y los hombres se ve alimentado desde dos vertientes: el Estado que, a través de ciertas políticas públicas, alimenta y cristaliza ciertos estereotipos de

⁷ CARRASQUER, Pilar *et. al.*, «El trabajo reproductivo», *Papers. Revista de Sociologia* 55 (1 de julio de 1998): 97, <https://doi.org/10.5565/rev/papers.1934>

⁸ Para señalar este destino casi obligatorio de todas las mujeres, Lagarde creó la denominada categoría de “*madresposa*”: [...]el objeto sobre el que se aplica el trabajo de la *madresposa* es el ser humano. Su trabajo y, de manera más amplia, sus actividades vitales, consisten en reproducir materialmente, en su corporeidad, al otro, pero también consisten, desde el nacimiento y en los primeros años de vida, en humanizar al ser humano en su propia cultura, de acuerdo con su género, clase, grupo y tradiciones [...] La mujer valora más la existencia del otro que la propia, porque sólo su reconocimiento le da existencia a ella misma. LAGARDE DE LOS RÍOS, Marcela, *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas* (Siglo XXI Editores México, 2016).

⁹ WARNER, Michael *Público, públicos, contrapúblicos*, trad. Victoria Schussheim, 1º (México: Fondo de Cultura Económica, 2012), 20.

¹⁰ *Idem.*

género y, la sociedad en general que especializa a las mujeres en las tareas de la reproducción social.

A partir de estas consideraciones es posible identificar cómo todas aquellas funciones propias de la reproducción social han sido, histórica e injustamente, asignadas a las mujeres casi en su totalidad. Es cierto que la capacidad fisiológica de la mujer para dar vida constituye un hecho biológico y natural. Sin embargo, todas las otras dimensiones de la maternidad y demás funciones que implican la reproducción social, no tienen por qué ser ejercidas o asumidas en su totalidad por las mujeres, o en su caso, por las madres. Los argumentos religiosos, científicos y naturalistas buscaban convencer a las mujeres para que dieran prioridad a la crianza frente a otros aspectos de su vida. Las madres fueron relegadas a la esfera privada, con el objetivo de cuidar de la “prole”, mientras se las apartaba del ámbito público. Así fue el proceso de “maternalización de la mujer” cuando la condición de madre pasó a ser la única identidad posible, una identidad exclusiva y excluyente.¹¹

Cuando las mujeres asumen completamente las tareas reproductivas, disponen de menos tiempo para dedicarse a las tareas productivas y remuneradas. Es preciso desestructurar a las mujeres como “seres para los otros”, como los entes maternos, y socializar los cuidados que prodigan: maternizar a la sociedad y desmaternizar a las mujeres. Para ello es prioritario distribuir los cuidados vitales de los otros, cuando menos paritariamente entre la maternidad, la paternidad y la ampliación y creación de instituciones sociales públicas que los realicen.¹²

CUIDAR Y SER CUIDADO: ESENCIAL PARA LA VIDA

El cuidado es concebido actualmente como una responsabilidad primaria de las familias que debe resolverse en el ámbito privado.¹³ La consideración del cuidado como un derecho universal, en su potestad de reclamar el derecho a ser cuidado, a cuidar y a cuidarse (autocuidado), significa que no se trata solo de impulsar acciones que aumentan la oferta de servicios reproductivos (educativos, de primera infancia, salud, culturales, seguridad social), fundamentales sin duda, sino que transversalmente se aborden las responsabilidades, permisos legales, arreglos familiares y societales: inversión pero también reconocimiento.¹⁴ Además, la conceptualización del cuidado como derecho conlleva para el Estado, naturalmente, no sólo obligaciones negativas (abstenerse de entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud) sino también obligaciones positivas, tales como proveer los medios para poder cuidar y garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad.¹⁵

¹¹ VIVAS, Esther, *Mamá desobediente* (Capitán Swing, 2019).

¹² LAGARDE DE LOS RÍOS, Marcela *Los cautiverios de las mujeres*, p. 824.

¹³ GHERARDI, Natalia y ZIBECCHI, Carla, «El derecho al cuidado: ¿Una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?», *Política. Revista de Ciencia Política* 49, núm 1 (12 de octubre de 2011): 107-138.

¹⁴ PAUTASSI, Laura «Del “boom” del cuidado al ejercicio de derechos», *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Conectas Derechos Humanos, 13, núm. 24 (2016): 35-42.

¹⁵ PAUTASSI, Laura, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*, CEPAL (Santiago de Chile: CEPAL, 2007), <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>.

Cabe destacar que el trabajo de cuidar a los demás, ya sea remunerado o no, a menudo implica más conexión personal, apego emocional y compromiso moral que otras formas de trabajo. Crea beneficios tanto públicos como privados y su valor es difícil de medir.¹⁶ Todos estos factores ponen a los proveedores de cuidados en desventaja económica. No debe de sorprender que, incluso en el ámbito del trabajo remunerado fuera del hogar, las mujeres sigan desempeñando un rol vinculado a los cuidados. La mayoría de las mujeres latinoamericanas todavía están empleadas en el comercio (30%), educación y salud (23%) y servicios domésticos (11%). La participación de estos sectores representa más del 60% del empleo de mujeres en total; y esa participación no ha cambiado sustancialmente en los últimos veinte años.¹⁷ Folbre argumenta que la especialización en cuidados se mantiene porque las mujeres no pueden amenazar fácilmente con retirar sus servicios, no pueden medir fácilmente el valor de sus contribuciones y no pueden reclamar personalmente todo el valor que crean.¹⁸

El trabajo de cuidar a las personas dependientes crea efectos secundarios positivos para la sociedad en su conjunto, creando y manteniendo la próxima generación de trabajadores y ciudadanos. Sin embargo, los individuos que pagan los costos más altos en términos de tiempo y dinero obtienen pocos beneficios pecuniarios. Tanto las empresas capitalistas como las empresas públicas tienden a dar por hecho la mayor oferta de capital humano y social. Recompensan y promueven a las personas que se dedican al trabajo remunerado, centrándose en resultados que se miden fácilmente en la métrica del mercado. Como resultado, los empleados que se comprometen mucho tiempo con el trabajo familiar o comunitario generalmente pagan una gran multa social y económica.¹⁹ En definitiva, la carga del cuidado sí tiene un precio y no es inusual que sea mayormente una mujer quien deje la fuerza laboral o reduzca sus horas o aspiraciones profesionales para cumplir con dichas tareas, contribuyendo así a las brechas de género en el empleo y las ganancias.

Por otra parte, la evolución del Estado de Bienestar refleja importantes cambios históricos en la relación entre la familia y la economía. Sin embargo, las políticas públicas familiares no han podido seguir el ritmo de los cambios económicos y demográficos. Una oferta pública más generosa de cuidado de niños y

¹⁶ El trabajo doméstico y de cuidados que tiene lugar en las familias de forma no remunerada equivale a entre 15% y 25% de todo lo que se produce en una sociedad. El grueso de ese trabajo lo hacen las mujeres. Por cada punto del PIB que invierte el Estado, las mujeres aportan una contraparte no monetaria. Por ejemplo: si tienes una escuela pública, alguien tiene que llevar a la niña a la escuela, buscarla, traerla, hacer las tareas con ella y apoyarla. *Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia*, entrevista a MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana, Nueva Sociedad, mayo 2020. Disponible en <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

¹⁷ MARCHIONNI, Mariana «A changing scenario: education, family and economic environment», en *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America* (Universidad Nacional de La Plata, 2015).

¹⁸ FOLBRE, Nancy, “The Care Penalty and Gender Inequality”, en Susan Averett et al., (eds.), *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, Oxford University Press, New York, 2018.

¹⁹ BITTMAN, Michael y Folbre, Nancy *Family Time: The Social Organization of Care: 2* (London; New York, 2004).

licencia familiar remunerada, así como mejores salarios y beneficios para el empleo a tiempo parcial, podrían ayudar a los trabajadores a encontrar un mejor equilibrio.²⁰ No obstante, la pandemia mundial por Covid-19 ha puesto al mundo reproductivo de cabeza y exige soluciones innovadoras, inclusivas y universales que permitan a las familias ejercer su derecho a cuidar y ser cuidados en forma efectiva.

La necesidad de un modelo de organización social que coloque los cuidados en el centro los valore, los haga visibles y señale que son responsabilidad de todos, con una imprescindible implicación del Estado, es imperiosa. Ser cuidado y cuidar es un derecho y un deber en una sociedad que sitúe en un lugar prioritario la vulnerabilidad de la vida.²¹ Reconocer la importancia del cuidado y de la reproducción social no sólo tiene una dimensión académica, sino también política. Una redistribución más justa del cuidado implica romper la lógica mercantil, establecer una nueva alianza con la seguridad social, fortalecer las redes de apoyo comunitarias y conseguir una participación equitativa de mujeres y hombres en el cuidado.²²

Ezquerria Samper propone, por ejemplo, que el trabajo de cuidados, en términos de justicia de género, debe plantearse desde una doble perspectiva: el reparto entre hombres y mujeres y la socialización más allá del núcleo familiar.²³ Por otra parte, Vivas plantea organizar los cuidados y el empleo a partir del modelo de “cuidador universal”, es decir, personas que combinen empleo y cuidados, rompiendo así la separación tradicional entre el rol de proveedor y el de cuidador. El reto consiste en pensar un tipo de organización social que lo haga posible. Una sociedad que acoja el cuidado y la maternidad en plenitud solo será posible si revaloriza dichas tareas, las reparte de forma igualitaria entre hombres y mujeres, las socializa reforzando los servicios públicos y las iniciativas comunitarias, reduce drásticamente la jornada laboral y, más en general, organiza la vida pública de manera permeable a las necesidades de las personas.²⁴

ENCUESTAS DE USO DE TIEMPO: EVIDENCIA DE LA DIVISIÓN SEXUAL DEL TRABAJO IMPERANTE

Una herramienta de gran utilidad para conocer la real división de tareas entre hombres y mujeres son las encuestas sobre uso del tiempo. Se trata de la única herramienta disponible para medir el trabajo de cuidados no remunerado y también es un método más rentable para recopilar datos oportunos y precisos sobre la división del trabajo por género dentro de los hogares y la interdependencia del trabajo remunerado y no remunerado realizado por mujeres y hombres.²⁵ Cuando no se realizan encuestas de uso de tiempo, esto constituye una omisión

²⁰ *Idem.*

²¹ VIVAS, Esther, *Mamá desobediente*, op. cit., p. 118.

²² COMAS D'ARGEMIR, Dolors, *La crisis de los cuidados: ¿la “otra” crisis?*, 9 de abril de 2014, El Diario.es

²³ EZQUERRA SAMPER, Sandra «¿Qué hacer con los cuidados: De la Economía Feminista a la democratización de los cuidados», *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, No 156 (2018): 39-47.

²⁴ VIVAS, Esther, *Mamá desobediente*, op. cit.

²⁵ STUART, Sheila «Situation of Unpaid Work and Gender in the Caribbean: The Measurement of Unpaid Work through Time-Use Studies», enero de 2014, <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36619>

grave porque significa que el trabajo no remunerado, en particular el trabajo de cuidados no remunerado, a pesar de su importante contribución al desarrollo económico y social, no se refleja en las estadísticas económicas utilizadas para la formulación de políticas, a saber, las cuentas nacionales y las estadísticas oficiales del mercado laboral.²⁶

Las mujeres, en particular las que son madres, dedican comparativamente mucho más tiempo a las tareas domésticas y de cuidado no remunerados que los hombres. Esto supone un costo de oportunidad muy grande para ellas y una disminución del tiempo que podrían dedicar a actividades productivas remuneradas. Según un estudio elaborado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) titulado *Equilibrio entre trabajo remunerado, trabajo no remunerado y ocio* del año 2018, encuentra que el tiempo dedicado al trabajo no remunerado expone enormes brechas de género. Las mujeres mexicanas pasan la mayor parte del tiempo en estas tareas, contabilizando hasta 6 horas y 23 minutos al día, mientras que los hombres mexicanos dedican un promedio de 2 horas y 17 minutos al trabajo no remunerado. Luego le siguen las mujeres portuguesas que pasan 5 horas y 28 minutos al día en trabajo no remunerado, mientras que los varones portugueses pasan solo 1 hora y 36 minutos, la cifra más baja en Europa después de Turquía.²⁷ A medida que la tasa de participación de la mujer en la fuerza laboral se aproxima a la de los hombres y su nivel educativo aumenta, Averett, Argys y Hoffman evidencian una reducción de la diferencia en el tiempo que las esposas y los esposos dedican al trabajo doméstico y al cuidado de los hijos.²⁸

Es interesante observar que las mujeres han aumentado el tiempo que dedican al trabajo remunerado de manera mucho más espectacular que los hombres han aumentado la cantidad de tiempo que dedican al cuidado familiar. Y es que el ejercicio de la masculinidad en el ámbito doméstico ha cambiado muy poco. Eso no quiere decir que no haya hombres que lo hagan, sino que el ejercicio de las masculinidades en relación con el trabajo doméstico y de cuidados no ha cambiado lo suficiente para reflejarse en las estadísticas. El uso del tiempo masculino en el hogar es el recurso más democráticamente repartido en toda la región. Mientras que las mujeres muestran una profunda desigualdad entre ellas, asociadas a los niveles de educación formal y a los niveles de ingresos (cuanto mayores son, menos horas se emplean en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado), entre los hombres hay una enorme homogeneidad. Se requiere una intervención deliberada del Estado y de otros actores de la sociedad, para lograr un mayor involucramiento de los hombres en las tareas reproductivas. Se necesitan mensajes más claros y fuertes que reconcilien masculinidad y cuidado.²⁹ A continuación los datos sobre el uso del tiempo de mujeres y hombres para América Latina.

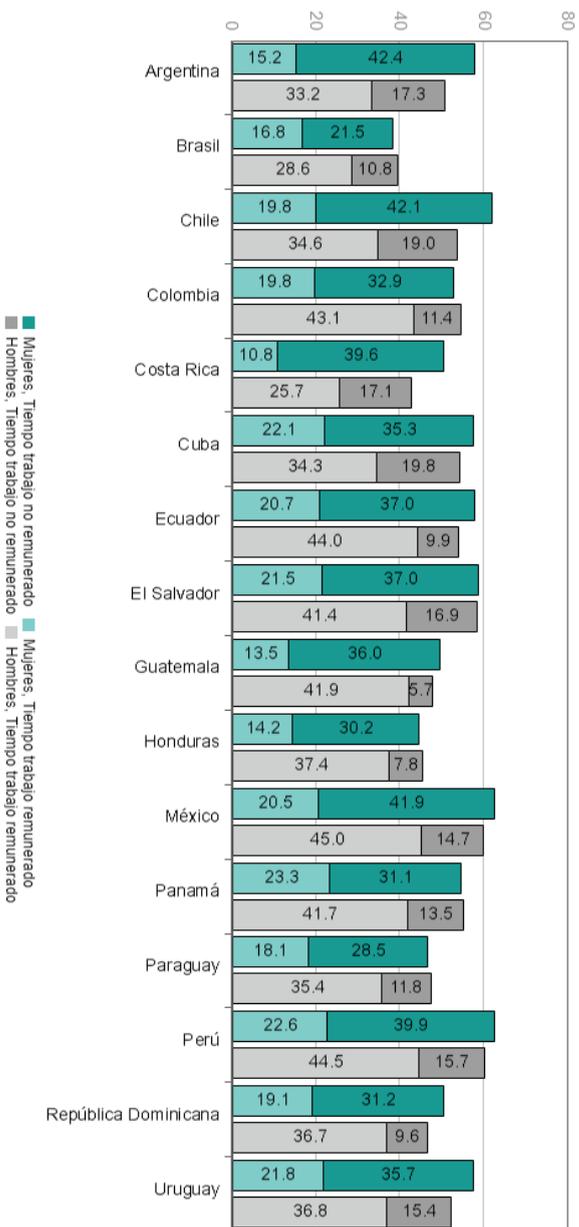
²⁶ *Idem*.

²⁷ Informe disponible en <https://www.oecd.org/gender/balancing-paid-work-unpaid-work-and-leisure.htm>

²⁸ AVERETT, Argys, y HOFFMAN, *op. cit.*, p. 20.

²⁹ Nueva Sociedad *Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia*, entrevista a Martínez Franzoni, Juliana, mayo 2020. Disponible en <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>

Gráfica 1: Tiempo promedio destinado al trabajo remunerado y no remunerado de la población de 15 años y más, por sexo, según país, último periodo disponible (promedio de horas semanales) en América Latina (16 países)³⁰



Fuente: Comisión Económica Para América Latina y el Caribe³¹

³⁰ Los años de las encuestas nacionales en cada país son los siguientes: Argentina 2013, Brasil 2017, Chile 2015, Colombia 2017, Costa Rica 2017, Cuba 2016, Ecuador 2012, El Salvador 2017, Guatemala 2017, Honduras 2009, México 2014, Panamá 2011, Paraguay 2016, Perú 2010, República Dominicana 2016 y Uruguay 2013. Definición del indicador: tiempo de trabajo total es la suma del tiempo de trabajo remunerado y el tiempo de trabajo no remunerado. El trabajo remunerado se refiere al trabajo que se realiza para la producción de bienes o prestación de servicios para el mercado y se calcula como la suma del tiempo dedicado al empleo, a la búsqueda de empleo y al traslado al trabajo. El trabajo no remunerado se refiere al trabajo que se realiza sin pago alguno y se desarrolla mayoritariamente en la esfera privada. Se mide cuantificando el tiempo que una persona dedica a trabajo para autoconsumo de bienes, labores domésticas y de cuidados no remunerados para el propio hogar o para apoyo a otros hogares. Descripción detallada del indicador y fuente disponibles en <https://oig.cepal.org/es>

³¹ Disponible en <https://oig.cepal.org/es>

La gráfica 1 permite observar como las mujeres de la región latinoamericana dedican comparativamente mayor tiempo a las tareas no remuneradas, respecto a los hombres cada semana. Países como Chile, México y Perú representan los casos más agudos de brecha de género en donde las mujeres dedican más del doble de tiempo a tareas remuneradas. Y es que, en las sociedades latinoamericanas, las madres suelen ser las principales cuidadoras de los niños, lo que compromete su capacidad de participar activamente en actividades laborales. La evidencia es consistente con esta afirmación: en promedio, mientras que el 67 por ciento de las mujeres mayores de edad sin hijos menores de 18 años participan en el mercado laboral, esa proporción cae al 56 por ciento para aquellas con al menos un hijo menor de 5 años.³² Por lo tanto, es posible afirmar que la reducción de la carga de tiempo asociada a las responsabilidades familiares puede mejorar el empoderamiento económico de las mujeres. Y es que las decisiones importantes sobre educación, trabajo y fertilidad se superponen con la edad económica activa de las mujeres. Como resultado, las decisiones familiares pueden desplazar la inserción laboral de madres y esposas.³³

Las mujeres, de este modo, tienen una “doble presencia” constante en la esfera productiva y reproductiva.³⁴ Por el contrario, el trabajo remunerado proporciona a las mujeres un estatus por derecho propio, les otorga un mayor poder e influencia en la toma de decisiones dentro de la familia y eleva el nivel de vida de la familia en general.³⁵ La sobrecarga del trabajo de cuidados no remunerado y la pobreza de tiempo de las mujeres impiden la igualdad de oportunidades, derechos y resultados frente a los hombres, en relación con la participación no sólo en el mercado laboral, sino también en la participación social y política y en el disfrute de tiempo libre. En definitiva, la sobrecarga de este tipo de trabajo sobre las mujeres limita sus oportunidades y se erige como un obstáculo para su empoderamiento económico y para el disfrute de sus derechos en igualdad de condiciones con los hombres.³⁶

PANDEMIA MUNDIAL: AGUDIZACIÓN DE LA CRISIS DEL MUNDO REPRODUCTIVO

La crisis provocada por la pandemia del Covid-19 ha puesto de manifiesto la centralidad del trabajo de cuidados. Un trabajo que en los sistemas de salud y en los hogares permiten salvar vidas y sostener los hogares convertidos en el

³² MARCHIONNI, Mariana, *op. cit.*, p. 117.

³³ GASPARINI, Leonardo y MARCHIONNI, Mariana, “Overview”, en Gasparini *et al.* *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*, Universidad Nacional de La Plata, Buenos Aires, 2015, p. 31.

³⁴ BALBO, Laura, “La doble presencia”, en Carmen Alemany *et al.* (eds.), *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, Icaria, Madrid, 1994, pp. 503-514.

³⁵ BLAU, Francine D y WINKLER, Anne D. Eds., «Gender Differences Around the World», in *The Economics of Women, Men, and Work*, Eighth edition (Oxford University Press, 2017), 463.

³⁶ CEPAL y ONU Mujeres, *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación* (CEPAL, 2020), 3, disponible en <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-Covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

centro neurálgico de las medidas de confinamiento. Sin embargo, la crisis también ha demostrado la insostenibilidad de la actual organización social de los cuidados intensificando las desigualdades económicas y de género existentes, puesto que son las mujeres más pobres quienes más carga de cuidados soportan y a quienes, la sobrecarga de cuidados condiciona, en mayor medida, sus oportunidades de conseguir sus medios para la subsistencia.³⁷

El Covid-19, como toda pandemia, ha desajustado los modelos de vida a los que estábamos acostumbrados. Esta dificultad sanitaria puso en evidencia que todos y todas somos interdependientes. La rápida propagación del virus y las medidas institucionales para producir aislamiento social que se están aplicando en la mayoría de los países, visibiliza uno de los eslabones más débiles de nuestra sociedad: los cuidados.³⁸ Ante la situación actual, no se debe perder de vista que los impactos e implicaciones son diferentes para mujeres y hombres. Zamudio Santos encuentra que las mujeres son las más expuestas a los efectos adversos de los desastres.³⁹ La principal razón de que a las mujeres les cuesta más recuperarse es porque cuentan con menos recursos económicos y financieros. Los estudios sobre las pandemias de ébola y zika han demostrado, por ejemplo, que las respuestas ante las crisis ignoraron las desigualdades estructurales entre los sexos, con lo que se exacerbó los efectos negativos para las mujeres.⁴⁰ Paradójicamente, las mujeres desempeñan un papel crucial en la recuperación de dichas contingencias, pues realizan la mayor parte de los trabajos no remunerados esenciales para las tareas de reproducción social. Son imprescindibles en la lucha contra el brote como trabajadoras y profesionales sanitarias, voluntarias comunitarias y cuidadoras.⁴¹

Cabe destacar que, ante el cierre de escuelas y centros de cuidados de menores y personas de la tercera edad, son mayormente las mujeres quienes deben permanecer en casa como responsables de los cuidados de estos grupos de riesgo. La expectativa social de que las mujeres atenderán a los enfermos limita su capacidad de controlar su riesgo de infección.⁴² El segundo aspecto para tener en cuenta es que las cuarentenas afectan fuertemente a la actividad económica, tanto formal

³⁷ CEPAL y ONU Mujeres, *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19*.

³⁸ BATHYÁNY, Karina, *La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, disponible en <https://www.clacso.org/la-pandemia-evidencia-y-potencia-la-crisis-de-los-cuidados/>

³⁹ ZAMUDIO SANTOS, Verhonica, *Mujeres y niñas, las más afectadas por desastres*., Investigación CISS, marzo 2020. Disponible en https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/mujeres_ninas_las_mas_afectadas_por_desastres.pdf

⁴⁰ ELIES, Stefanie, *La crisis de la Covid-19 y la vía hacia un nuevo paradigma*, democraciaAbierta (dA), disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/la-crisis-de-la-Covid-19-y-la-v%C3%ADa-hacia-un-nuevo-paradigma/>

⁴¹ ONU Mujeres, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Brief 1.1. 17.03.2020, disponible en <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-lasmujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>

⁴² Measure Evaluation, *The Importance of Gender in Emerging Infectious Diseases Data*, 2017. Disponible en <https://www.measureevaluation.org/resources/publications/fs-17-205a>

como informal. Las mujeres suelen ser quienes conforman, mayoritariamente, el mercado informal de trabajo. Por lo tanto, esta situación de contingencia por el brote de Covid-19 afecta en mayor medida a las mujeres tanto porque se las penaliza con una mayor carga de tareas de cuidados y por afectar directamente sus medios económicos de subsistencia.⁴³

HACÍA UNA ESTRATEGIA SOCIOPOLÍTICA DE CUIDADOS: POLÍTICAS PÚBLICAS EN TIEMPO DE PANDEMIA

Tal como se ha venido sosteniendo, es preciso considerar a los cuidados dentro de la esfera pública, estatal y no solo privada. Siguiendo con esta lógica, se requiere consolidar la idea de que los cuidados son también responsabilidad de la sociedad en general y no solo de las familias y definitivamente no solo de las mujeres. El desafío político es poder poner en debate la incorporación de los cuidados como parte de un esquema de seguridad social de acceso universal. Y es que la interdependencia de las personas es un hecho de la vida en común, hoy agudizado por la pandemia de Covid-19. La solución no pasa solamente por repartir más equitativamente el cuidado entre varones y mujeres a nivel individual, sino que su importancia y valor se reconozca y pueda ser provisto también en parte por la sociedad y con el Estado asumiendo su responsabilidad. La única respuesta total y efectiva ante las crisis en la reproducción de la vida está dada por las instituciones universales, públicas y gratuitas, por los espacios de lo común, de lo colectivo. En esta situación de alarma, los Estados en general han convocado a la responsabilidad individual para hacer frente a una crisis estructural que evidencia las fragilidades de los sistemas públicos de atención a personas dependientes.⁴⁴

Son varias las áreas de oportunidad que nos plantea la presente crisis sanitaria global: en primer lugar, demandar un mayor involucramiento de los varones en el trabajo doméstico no remunerado para que éste no recaiga injustamente de forma desproporcionada en las mujeres. En este sentido, se habla de la necesidad de reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados no remunerado asumido por las mujeres para permitir que la responsabilidad sobre este trabajo fundamental sea valorada y asumida entre el Estado, el sector privado, la comunidad, los hogares y entre hombres y mujeres.⁴⁵ De hecho un reciente estudio conducido por *Harvard Graduate School of Education* encuentra que el 68 por ciento de los padres se sienten más cerca o mucho más cerca de sus hijos desde la pandemia.⁴⁶

⁴³ Área de especialistas, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, *El brote de Covid-19 y su efecto desproporcionado en las mujeres*, marzo de 2020, disponible en https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/el_brote_de_covid_19_y_su_efecto_desproporcionado_en_las_mujeres_.pdf

⁴⁴ BATHYÁNY, Karina *La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, <https://www.clacso.org/la-pandemia-evidencia-y-potencia-la-crisis-de-los-cuidados/>

⁴⁵ ELSON, Diane, «Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap», *New Labor Forum* 26, núm 2 (1 de mayo de 2017): 52-61, <https://doi.org/10.1177/1095796017700135>

⁴⁶ Weissbourd, Richard, Batanova, Milena, McIntyre, Joseph, and Torres, Eric, *How the Pandemic is Strengthening Fathers' Relationships with Their Children*, June 2020, Making Caring Common Project Harvard

Esto puede ser alentador. Sin embargo, tal como ha mencionado, el mayor involucramiento de los varones en las tareas reproductivas no sucederá por generación espontánea sino más bien como resultado de políticas y campañas activas que promuevan esquemas de corresponsabilidad de las tareas reproductivas.

La segunda área de oportunidad es debatir el diseño una estrategia pública de gestión de los cuidados que, junto a la provisión privada —familiar y la que se obtiene en el mercado laboral— constituyan una verdadera respuesta a la crisis que se vive en esta dimensión. Y es que los cuidados son una gran oportunidad para dinamizar la economía y para apostar a una economía distinta, centrada en las personas, pero hay que considerarlos como un trabajo valioso, visibilizarlo, remunerarlo y protegerlo.⁴⁷ En esta sentido, la construcción de sistemas integrales de cuidados, a la par que un factor fundamental para el logro del empoderamiento, la autonomía de las mujeres y la igualdad de género, constituye un elemento clave de la recuperación socioeconómica en este escenario de crisis global por varias razones: (a) la inversión en infraestructura social de cuidados y la creación de una economía de servicios de cuidados, dinamiza las economías locales a partir de la creación directa de empleo y la mejora de los ingresos familiares; (b) contribuyen a la profesionalización y certificación de quienes trabajan en forma remunerada en este sector, aumentando sus capacidades laborales, sus salarios y su productividad y (c) la regulación y formalización del sector contribuye a la generación de ingresos tributarios y al fortalecimiento de los sistemas de seguridad social, en contextos donde la alta informalidad y la pérdida masiva de empleos formales pone en riesgo la sostenibilidad de estos sistemas.⁴⁸

El recrudecimiento de la crisis de los cuidados como efecto de la pandemia no se resolverá haciendo pequeños y tímidos arreglos de política social.⁴⁹ Al contrario, el nuevo escenario exige un cambio radical en la forma de concebir las tareas reproductivas con el objetivo de implementar un modelo de seguridad social universal que incluya esta dimensión o pilar fundamental como son los cuidados de los otros. En términos de política pública, se busca acotar el concepto, considerándose políticas de cuidado aquellas acciones públicas orientadas a la organización del trabajo de atención y asistencia de las personas en situación de dependencia —para que puedan realizar las actividades básicas, instrumentales y avanzadas de la vida diaria— siendo también las personas que cuidan sujetos de estas políticas. Bajo este concepto se incluyen medidas que garanticen el acceso a servicios, tiempo y recursos para que las personas puedan cuidar y ser cuidadas

Graduate School of Education, disponible en <https://static1.squarespace.com/static/5b7c56e255b02c683659fe43/t/5eeceba88f50eb19810153d4/1592585165850/Report+How+the+Pandemic+is+Strengthening+Fathers+Relationships+with+Their+Children+FINAL.pdf>

⁴⁷ ARAYA, Mabel y ZAGAL, Geanina, *Crisis de cuidados en tiempos de pandemia*, 18 de marzo de 2020, <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/03/18/crisis-de-cuidados-en-tiempos-de-pandemia/>

⁴⁸ CEPAL y ONU Mujeres, *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19*.

⁴⁹ JIMENEZ CASTILLÓN, Sofia y MORENO, Esther «Nos deben una vida: reflexiones sobre la crisis de los cuidados en tiempos de pandemia», *AraInfo · Diario Libre d'Aragón* (blog), 30 de mayo de 2020, <https://arainfo.org/nos-deben-una-vida-reflexiones-sobre-la-crisis-de-los-cuidados-en-tiempos-de-pandemia/>

en condiciones de calidad e igualdad.⁵⁰ La Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) recomienda que las políticas de cuidado deben sostenerse sobre la base de los principios de universalidad, solidaridad, autonomía y corresponsabilidad social, es decir, con intervención de las familias, el Estado, el mercado y la sociedad, y corresponsabilidad en términos de género entre hombres y mujeres.

Resulta importante destacar que varios países de la región han avanzado en un importante número de políticas y de acciones en desarrollo vinculadas al reconocimiento, reducción y redistribución de los cuidados. Los mayores avances se han dado en la creación de servicios de cuidado a la primera infancia. En otras áreas estratégicas, como la atención a personas adultas mayores dependientes y personas enfermas y con discapacidad, la regulación de licencias maternales y parentales para el cuidado, el fortalecimiento y formalización del sector del cuidado, los incentivos a organizaciones laborales flexibles y compatibles con las responsabilidades del cuidado, o la corresponsabilidad de los hombres con estas tareas, presentan un desarrollo más limitado e incipiente.⁵¹ Sin embargo, estas reformas se han dado en una etapa previa al inicio de la pandemia sanitaria actual. Esto lleva a considerar la necesidad de rediseñar estrategias novedades acordes a las demandas aquí planteadas.

CONCLUSIONES

A lo largo de este documento, se ha manifestado que la pandemia sanitaria global causada por el Covid-19 ha tenido como una consecuencia no intencionada visibilizar la importancia y centralidad para la vida misma de las tareas reproductivas, en particular las de cuidados de los otros. Los sistemas tradicionales de cuidados ya estaban en crisis dado que se fundamentaban en la concepción injusta e indigna de que las mujeres eran las responsables de tales trabajos. Sin embargo, la llegada de una pandemia mundial cuya medida más extendida para enfrentarla fue el confinamiento ciudadano en el espacio doméstico, exacerbó aún más la crisis de los cuidados. Las mujeres no pueden seguir sosteniendo con su trabajo no remunerado en la esfera privada, el mundo productivo. El actual escenario exige poner en el centro del debate político y social el diseño de una estrategia transversal de gestión de los cuidados a lo largo de todo el ciclo de la vida.

A modo de cierre, recapitulo las tres ideas fuertes que conforman el argumento de este documento: la rígida división sexual del trabajo vigente es el origen de la desigualdad entre hombres y mujeres ya que, a partir de ella, las mujeres disponen de menos tiempo para dedicarse al mundo productivo y por lo tanto remunerado. La evidencia a nivel agregado es consistente con este argumento pues los datos demuestran que las mujeres dedican más del doble de su tiempo a las

⁵⁰ CEPAL y ONU Mujeres, *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de Covid-19*.

⁵¹ SALLE MARÍA, Ángeles y MOLPECERES, Laura, *Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América latina y el Caribe*. (ONU Mujeres, 2018), <https://lac.unwomenumrg/digiteca/publicaciones/2018/11/estudio-reconocer-redistribuir-y-reducir-el-trabajo-de-cuidados>.

tareas reproductivas en la esfera doméstica, en comparación con los hombres. Finalmente se analizó como la actual pandemia golpea en forma diferenciada a hombres y mujeres, agudizando aún más las brechas de género preexistentes. Y es que, con las medidas de confinamiento social, el cierre masivo de establecimientos educativos y de cuidados, el descalabro económico y la centralidad de las tareas sanitarias (donde hay una alta tasa de feminización), las mujeres terminan siendo las más afectadas por la actual crisis. Finalmente, se puso en discusión la necesidad de configurar la actual crisis como una ventana de oportunidad para demandar por parte del Estado una reconfiguración de su rol como proveedor de servicios de cuidados desde un esquema de seguridad social universal y con perspectiva de género. La extrema vulnerabilidad de la vida humana ha quedado en evidencia. Los Estados alrededor del mundo deberían responder con políticas públicas que valoricen, protejan y remuneren a las tareas reproductivas en general, pero a las tareas de cuidados en particular.

BIBLIOGRAFÍA

- ARAYA, Mabel y ZAGAL, Geanina, Crisis de cuidados en tiempos de pandemia, 18 de marzo de 2020. Disponible en <https://www.elmostrador.cl/braga/2020/03/18/crisis-de-cuidados-en-tiempos-de-pandemia/>
- AVERETT, Susan L.; ARGYS, Laura M. y HOFFMAN, Saul D., Eds. *The Oxford Handbook of Women and the Economy*. New York, NY: Oxford University Press, 2018.
- BALBO, Laura. «La doble presencia». En *Las mujeres y el trabajo: rupturas conceptuales*, 1994, pp. 503-514, 503-14. Icaria, 1994.
- BATTHYÁNY, Karina, La pandemia evidencia y potencia la crisis de los cuidados, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, disponible en <https://www.clasco.org/la-pandemia-evidencia-y-potencia-la-crisis-de-los-cuidados/>
- BITTMAN, Michael, y FOLBRE, Nancy. *Family Time: The Social Organization of Care: 2*. London; New York, 2004.
- BRENNER, Johanna, y LASLETT, Barbara. «Gender, Social Reproduction, and Women's Self-Organization: Considering the U.S. Welfare State». *Gender and Society* 5, núm 3 (1991): 311-33.
- CARRASQUER, Pilar; TORNS, Teresa; TEJERO, Elisabet, y ROMERO, Alfonso. «El trabajo reproductivo». *Papers. Revista de Sociologia* 55 (1 de julio de 1998): 95. <https://doi.org/10.5565/rev/papers.1934>
- CEPAL, y ONU Mujeres. *Cuidados en América Latina y el Caribe en tiempos de COVID-19: hacia sistemas integrales para fortalecer la respuesta y la recuperación*. CEPAL, 2020. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-Covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social *El brote de Covid-19 y su efecto desproporcionado en las mujeres*, marzo de 2020, disponible en https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/el_brote_de_covid_19_y_su_efecto_desproporcionado_en_las_mujeres_.pdf

- Conferencia Interamericana de Seguridad Social, Maternidad y paternidad en tiempos del coronavirus Sars-CoV-2, mayo 2020, disponible en <https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/05/maternidad-y-paternidad-en-tiempos-del-coronavirus-sars-cov-2.pdf>
- Dolors Comas d'Argemir, *La crisis de los cuidados: ¿la "otra" crisis?*, 9 de abril de 2014, El Diario.es.
- ELIES, Stefanie, La crisis de la Covid-19 y la vía hacia un nuevo paradigma, democraciaAbierta (dA). Disponible en <https://www.opendemocracy.net/es/la-tesis-de-la-Covid-19-y-la-v%C3%ADa-hacia-un-nuevo-paradigma/>
- ELSON, Diane. «Recognize, Reduce, and Redistribute Unpaid Care Work: How to Close the Gender Gap». *New Labor Forum* 26, núm 2 (1 de mayo de 2017): 52-61. <https://doi.org/10.1177/1095796017700135>.
- EZQUERRA SAMPER, Sandra. «¿Qué hacer con los cuidados? De la Economía Feminista a la democratización de los cuidados» *Viento sur: Por una izquierda alternativa*, núm 156 (2018): 39-47.
- FOLBRE, Nancy. «The Care Penalty and Gender Inequality». *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, 26 de julio de 2018.
- FRANCINE D., Blau y WINKLER, Anne E., eds. «Gender Differences Around the World». En *The Economics of Women, Men, and Work*, Eighth edition, 560. Oxford University Press, 2017.
- FRASER, Nancy. «Crisis of Care? On the Social Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism». En *Social Reproduction Theory Remapping Class, Recentring Oppression*. London: Pluto Press, 2017.
- GASPARINI, Leonardo, y MARCHIONNI, Mariana. «Overview». En *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*. Universidad Nacional de La Plata, 2015.
- GHERARDI, Natalia, y ZIBECCHI, Carla. «El derecho al cuidado: ¿Una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?» *Política. Revista de Ciencia Política* 49, núm 1 (12 de octubre de 2011): 107/138-107/138. <https://doi.org/10.5354/rp.v49i1.16742>.
- JIMENEZ BRITO, Lourdes Gabriela, *Maternidad y Seguridad Social*, Conferencia Interamericana de Seguridad Social, 2020. Inédito al momento de citarse.
- JIMÉNEZ CASTILLÓN, Sofía y MORENO, Esther «Nos deben una vida: reflexiones sobre la crisis de los cuidados en tiempos de pandemia», AraInfo Diario Libre d'Aragón (blog), 30 de mayo de 2020. Disponible en <https://arainfo.org/nos-deben-una-vida-reflexiones-sobre-la-tesis-de-los-cuidados-en-tiempos-de-pandemia/>.
- LAGARDE DE LOS RÍOS, Marcela. *Los cautiverios de las mujeres: Madresposas, monjas, putas, presas y locas*. Siglo XXI Editores México, 2016.
- LARRAÑAGA, Isabel; ARREGI, Begoña, y ARPAL, Jesús. «El trabajo reproductivo o doméstico». *Gac Sanit* 18, núm 1 (2004): 31-37.
- Measure Evaluation, The Importance of Gender in Emerging Infectious Diseases Data, 2017. Disponible en <https://www.measureevaluation.org/resources/publications/fs-17-205a>

- MARCHIONNI, Mariana, «A changing scenario: education, family and economic environment». En *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*. Universidad Nacional de La Plata, 2015.
- Nueva Sociedad, *Pensar los cuidados en medio de la gran pandemia*, entrevista a Juliana Martínez Franzoni, mayo 2020. Disponible en <https://nuso.org/articulo/pensar-los-cuidados-en-medio-de-la-gran-pandemia/>
- ONU Mujeres, *Covid-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*. Brief 1.1. 17.03.2020. Disponible en <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/03/covid-como-incorporar-a-lasmujeres-y-la-igualdad-de-genero-en-la-gestion-de-respuesta>
- OCDE, *Balancing paid work, unpaid work and leisure*, 2018. Disponible en <https://www.oecd.org/gender/balancing-paid-work-unpaid-work-and-leisure.htm>
- PAUTASSI, Laura, *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. CEPAL. Santiago de Chile: CEPAL, 2007. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5809-cuidado-como-cuestion-social-un-enfoque-derechos>.
- PAUTASSI, Laura, «Del “boom” del cuidado al ejercicio de derechos». *Revista Internacional de Derechos Humanos*, Conectas Derechos Humanos, 13, núm 24 (2016): 35-42.
- SALLÉ, María Ángeles y MOLPECERES, Laura, *Reconocer, redistribuir y reducir el trabajo de cuidados. Prácticas inspiradoras en América latina y el Caribe*. ONU Mujeres, 2018. <https://lac.unwomen.org/digiteca/publicaciones/2018/11/estudio-reconocer-redistribuir-y-reducir-el-trabajo-de-cuidados>.
- STUART, Sheila. «Situation of Unpaid Work and Gender in the Caribbean: The Measurement of Unpaid Work through Time-Use Studies», enero de 2014. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/36619>.
- VIVAS, Esther. *Mamá desobediente*. Capitán Swing, 2019.
- WARNER, Michael. *Público, públicos, contrapúblicos*. Traducido por Victoria Schussheim. 1°. México: Fondo de Cultura Económica, 2012.
- WEISSBOURD, Richard; BATANOVA, Milena; MCINTYRE, Joseph and TORRES, Eric, *How the Pandemic is Strengthening Fathers’ Relationships with Their Children*, June 2020, Making Caring Common Project Harvard Graduate School of Education. Disponible en <https://static1.squarespace.com/static/5b7c56e255b02c683659fe43/t/5eeceba88f50eb19810153d4/1592585165850/Report+How+the+Pandemic+is+Strengthening+Fathers+Relationships+with+Their+Children+FINAL.pdf>
- ZAMUDIO SANTOS, Verhonica, *Mujeres y niñas, las más afectadas por desastres.*, Investigación CISS, marzo 2020. Disponible en https://ciss-bienestar.org/wp-content/uploads/2020/03/mujeres_ninas_las_mas_afectadas_por_desastres.pdf

ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS EN MÉXICO EN TIEMPOS DE LA PANDEMIA. ¿QUÉ ESPERAR DE UN GOBIERNO ABIERTO Y RESPONSABLE?

ACCESS TO INFORMATION AND DATA PROTECTION IN MEXICO IN TIMES OF THE PANDEMIC. WHAT TO EXPECT FROM AN OPEN AND RESPONSIBLE GOVERNMENT?

ANA CRISTINA GONZÁLEZ RINCÓN*
IIJ-UNAM, México
anacristina.gizr@gmail.com

RESUMEN:

El acceso a la información pública y la protección de datos personales son derechos reconocidos en la Constitución mexicana, los cuales cobran mayor relevancia en época de la pandemia. El Estado debe ser claro en las medidas políticas, económicas, jurídicas y de otra índole que se están tomando para contener la enfermedad, pero esa claridad solo es una parte del acceso a la información, pues es necesario también que los ciudadanos conozcan los hechos reales y el calendario para regresar a la nueva normalidad. La protección de datos implica, por su parte, que se respete la recolección de información personal durante la pandemia y que ésta cumpla con los principios establecidos por las leyes.

Palabras clave:

Derecho de acceso a la información, protección de datos personales, INAI, pandemia covid-19, gobierno abierto.

ABSTRACT:

Access to public information and the protection of personal data are both rights recognized in the Mexican Constitution, which become more relevant at the time

* Estudiante de doctorado en derecho en el IIJ-UNAM.

of the pandemic. The State must be clear in the political, economic, legal and other measures that are being taken to contain the disease, but that clarity is only one part of the access to information, since it is also necessary for citizens to know the real facts and the timetable to return to the new normal. Data protection implies, for its part, that the collection of personal information during the pandemic is respected and that it complies with the principles established by law.

Keywords:

Right of access to information, protection of personal data, INAI, covid-19 pandemic, open government.

SUMARIO: I. Introducción; II. La importancia de un gobierno abierto y responsable en época de la pandemia y su vigilancia por un órgano autónomo; III. Otros sectores que deben ser protegidos durante la pandemia; IV. Retos actuales del acceso a la información y protección de datos en la pandemia; V. Conclusiones; VI. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 30 de enero de 2020 la enfermedad por coronavirus COVID-19 causada por el virus SARS-COV-2 fue declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una Emergencia de Salud Pública de Importancia Internacional. El 11 de marzo del mismo año, la OMS la declaró como pandemia y, a partir de esa fecha, los diversos países en el mundo se han tenido que movilizar ante la amenaza de propagación y con el objetivo de disminuir el nivel de riesgo y contagio al interior de sus territorios.

En el caso de México, el 30 de marzo el Consejo de Salubridad General (CSG) reconoció que el número de casos había ido en aumento, por lo que declaró como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia, recomendando que los habitantes del país permanecieran en sus casas para contener la enfermedad.¹ El 31 de marzo, la Secretaría de Salud publicó el Acuerdo² con nuevas medidas de seguridad sanitaria entre las que se destacaron la suspensión inmediata del 30 de marzo al 30 de abril de actividades no esenciales en los sectores público, privado y social con la finalidad de mitigar la dispersión y transmisión del virus en la comunidad. En los sectores y actividades definidos como esenciales,³ se aplicaron de manera obligatoria acciones como no realizar reuniones o congregaciones de más de 50 personas, lavado frecuente de manos, estornudar o toser aplicando la etiqueta respiratoria, saludo a distancia, entre otras. Se aplicó también el resguardo domiciliario a toda persona mayor de 60 años o con

¹ Véase https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG_300320_VES.pdf

² Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

³ Se consideran cinco categorías como actividades esenciales: a) Las necesarias para atender la emergencia sanitaria (rama médica, paramédica, administrativa y de apoyo en todo el sector salud, público y privado); b) Seguridad pública y la protección ciudadana (defensa y soberanía nacional, procuración e impartición de justicia y actividad legislativa); c) Sectores considerados como esenciales para el funcionamiento fundamental de la economía; d) Los necesarios para la operación de los programas sociales del gobierno; y e) Los de conservación y mantenimiento de infraestructura crítica que asegura la producción y distribución de servicios indispensables. Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020

alguna enfermedad crónica independientemente de si su actividad fuera considerada esencial. Siguiendo las declaratorias anteriores, diversos entes públicos empezaron a tomar medidas, como es el caso de la Secretaría de Educación Pública, la que implementó un receso escolar que en principio comprendía del lunes 23 de marzo al viernes 17 de abril, reanudando labores el lunes 20 de abril en cada plantel escolar, siempre que se contara con las condiciones determinadas por la autoridad sanitaria.⁴ Otros poderes como el judicial federal y algunos órganos constitucionales autónomos como el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos (INAI)⁵ también decidieron suspender provisionalmente sus labores en atención a la emergencia sanitaria con el fin de disminuir al máximo la posibilidad de contagio entre las personas.

En este contexto llama la atención dos cosas. En primer lugar, sobre la circunstancia de que el gobierno mexicano consideró que es suficiente hacer frente a la pandemia con las medidas señaladas y no a través de suspender garantías en términos de lo previsto en el artículo 29 constitucional, de manera que “la autoridad pudiera hacer frente a las circunstancias que motivan una declaratoria de estado de excepción, permitiéndole legislar y aplicar administrativamente las propias normas”,⁶ como sí ocurrió en países como España o Italia, en donde se impusieron estrictos confinamientos a la población por un tiempo determinado a fin de reducir al máximo la transmisión del virus. En segundo lugar, cabe igualmente que el INAI decidiera suspender sus labores, incluso de manera virtual, dejando con ello a la deriva la protección de derechos fundamentales en la pandemia como es el acceso a la información y la protección de datos; los que se consideran esenciales en un período donde la transparencia e información resulta importante no solo para tomar medidas frente a las circunstancias excepcionales que se viven, sino en general, para poder conocer el desenvolvimiento de la enfermedad y tener certeza de la realidad y gravedad de lo que está ocurriendo.

II. LA IMPORTANCIA DE UN GOBIERNO ABIERTO Y RESPONSABLE EN ÉPOCA DE LA PANDEMIA Y SU VIGILANCIA POR UN ÓRGANO AUTÓNOMO

El INAI es un órgano constitucional autónomo encargado de garantizar el cumplimiento de los derechos de acceso a la información pública y protección de datos personales en México, de acuerdo con el artículo 6º, apartado A, fracción VIII de la Constitución mexicana. Entre sus facultades se encuentra la de “*dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones*”, según lo establece el artículo 33, fracción XX de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la

⁴ Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590062&fecha=20/03/2020

⁵ Véase <http://ftp.inifap.gob.mx/regiones/001/CorreoMasivo/2020/CAS/1.1%20ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>

⁶ DE SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo, “Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, julio-diciembre de 2008, México, IIJ-UNAM, p. 70.

Información Pública. En este sentido, resulta relevante que el 20 de marzo el INAI haya emitido un Acuerdo mediante el cual aprobó diversas medidas para garantizar los derechos de protección de datos y acceso a la información durante la pandemia y entre ellas se decidiera suspender los plazos y términos en todos los trámites y procedimientos de impugnación como son las solicitudes de acceso a la información y el ejercicio de los derechos ARCO (acceso, rectificación, cancelación y oposición), así como los medios de impugnación, procedimientos de investigación y verificación, de imposición de sanciones y denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.⁷ Ante estos hechos, se considera que se deja en vulneración y agravio los derechos de las personas para exigir de las autoridades el conocimiento de la información que resulte de interés general y sea vital para la prevención y el combate a la pandemia, así como el tratamiento de los datos personales, en especial, los sanitarios, que con motivo de su recolección pudieran verse afectados durante esta época.

El acceso a la información pública es esencial en circunstancias extraordinarias como la pandemia, en primer lugar, porque bajo el principio de máxima publicidad establecido en el artículo 6º constitucional, apartado A, fracción I, “*los sujetos obligados deberán documentar todo acto que derive del ejercicio de sus facultades, competencias o funciones*”. En segundo lugar, el gobierno al emitir decretos de emergencia que le permitan hacer uso de sus facultades discrecionales para hacer frente a la crisis sanitaria podría al mismo tiempo conllevar a un manejo opaco de los recursos no solo económicos sino sanitarios, estadísticos, sociales, etcétera y, en última instancia a la corrupción. En consecuencia, la fiscalización a los sujetos con responsabilidades durante una emergencia sanitaria no debe soslayarse y más aún es importante que se rindan cuentas en todos los sectores.

La máxima publicidad exige, además, que “*la información a disposición del público pueda publicarse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, asegurando que sea de calidad, veraz, oportuna, actual y confiable*” (artículo 7, fracción XVII, segundo párrafo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública). De lo que se puede deducir que no basta que la información se difunda por los medios tradicionales sino que es necesario que su alcance sea mayor, poniéndose a disposición en medios electrónicos o cualquier otro que facilite su comunicación y comprensión. Así también, se exige que la información esté disponible de manera clara y accesible y que se actualice de manera constante y eficaz, exceptuando aquélla que por su naturaleza sea confidencial o reservada y siempre que expresamente sea considerada así por la propia ley. La claridad y accesibilidad de la información también incluye el acceso a internet, por lo que los gobiernos deben asegurar de forma prioritaria un acceso rápido y lo más amplio posible, centrándose en especial en garantizar el acceso a aquéllas personas con acceso limitado o cuando una discapacidad o vulnerabilidad dificulte ese acceso.⁸

⁷ Véase <http://ftp.inifap.gob.mx/regiones/001/CorreoMasivo/2020/CAS/1.1%20ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>

⁸ Comunicado de expertos internacionales de NU, CIDH y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE “Covid-19: los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre

Por su parte, una adecuada protección de datos durante la pandemia implicaría que se está cumpliendo lo estipulado por la ley, pues ella misma ha considerado las circunstancias especiales de recolección de datos. Así, se establece que:

“El responsable no estará obligado a recabar el consentimiento del titular para el tratamiento de sus datos personales en los siguientes casos: VII. Cuando los datos personales sean necesarios para efectuar un tratamiento para la prevención, diagnóstico, la prestación de asistencia sanitaria” (artículo 22, fracción VII de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados).

Este precepto es la base para encuadrar la normal recolección de datos que se realice durante una emergencia sanitaria aun sin el consentimiento del titular. En efecto, la ley ha previsto la no recolección del consentimiento del titular en época de la pandemia porque de lo contrario sería lento y poco eficaz, sin embargo, incluso en tales circunstancias los principios de licitud, finalidad, lealtad, calidad, proporcionalidad, información y responsabilidad para la recolección siguen subsistiendo. Así, por citar un ejemplo, se debe atender lo previsto por el principio de finalidad establecido en los artículos 18 y 25 de la misma Ley General, en el sentido de tratar los datos personales que resulten adecuados, relevantes y estrictamente necesarios para la finalidad que justifica su tratamiento, esto es para la prevención, el diagnóstico o la prestación de asistencia sanitaria. De acuerdo con la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) la finalidad del tratamiento de datos personales en el contexto de la pandemia se puede clasificar en: i) control de la cuarentena y distanciamiento social; ii) controles de expansión de la pandemia; iii) controles de uso de cubrebocas y aglomeraciones; y iv) el estudio epidemiológico.⁹ Esto es, que en los casos en que se recabe información personal con otro fin o propósito a los señalados, como podría ser para fines comerciales o de otra naturaleza no estaría justificado por la ley aún bajo el mismo contexto. Otro ejemplo es el principio de lealtad contenido en el artículo 19 de la Ley General, de manera que el responsable no deberá obtener ni tratar los datos a través de medios engañosos y fraudulentos, sino siempre con claridad y fácil comprensión para los titulares.

Diversos mecanismos se encuentran disponibles para los ciudadanos de tal manera que puedan ver efectivos sus derechos, en especial, la labor del INAI como órgano garante se torna relevante. De hecho, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el marco de la emergencia sanitaria señaló la necesidad de que tales órganos que garantizan el derecho de acceso a la información pública y los sujetos obligados deban otorgar prioridad a las solicitudes de acceso a la información relacionadas con la emergencia de salud pública, especialmente

de información durante la pandemia”, consultable en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S>

⁹ Conferencia dictada por Luis de Salvador Carrasco, Coordinador de la Unidad de Evaluación y Estudios Tecnológicos (UEET) de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), con motivo del *Conversatorio Virtual “Protección de Datos Personales: Innovación y Gestión durante y después de la pandemia”*, organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, el 1º de junio de 2020.

de la información personal sensible de los pacientes y personas sometidas a exámenes durante la pandemia.¹⁰ Aún más, ha señalado que en los casos en que los Estados posterguen los plazos de solicitudes de información no relacionadas con la pandemia, deberán fundamentar la negativa, así como establecer un espacio temporal para cumplir la obligación y admitir la apelación de estas resoluciones.¹¹ Cuestión que el INAI en un principio¹² desconoció al establecer la suspensión de los plazos de las solicitudes de acceso a la información y protección de datos, como se señaló en el Acuerdo emitido el 20 de marzo.

En definitiva, tanto la transparencia de información pública como la protección de datos durante la pandemia deben mantener su vigencia y ser respetados por la autoridad conforme a lo previsto por las leyes, pues como ha señalado la AEPD “las consideraciones relacionadas con la protección de datos no deberían utilizarse para obstaculizar o limitar la efectividad de las medidas que adopten las autoridades, especialmente las sanitarias, en la lucha contra la epidemia”.¹³ Dicho de otro modo, “lo que no debe permitirse es ignorar los principios y garantías que han de observarse en relación con el derecho fundamental a la protección de datos, ya que no se trata de un derecho impertinente que prohíba sin más hacer cosas, más bien marca el camino de cómo deben hacerse las cosas”.¹⁴

III. OTROS SECTORES QUE DEBEN SER PROTEGIDOS DURANTE LA PANDEMIA

Durante la pandemia existen otros sectores relacionados con el acceso a la información y la protección de datos cuya seguridad debe garantizarse igualmente debido a la función que desempeñan. Tal es el caso del trabajo de la prensa y los periodistas en su labor de cubrir la pandemia; de los derechos del consumidor sobre todo con la intensificación de las compras en internet; y el teletrabajo durante la pandemia.

El trabajo de los periodistas por la función que desempeñan de informar a la población y las restricciones a su libertad de expresión es considerado de especial importancia por diversos expertos internacionales.¹⁵ Los que han señalado

¹⁰ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, pp. 14 y 15. Se puede consultar en <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

¹¹ *Ibidem*, p. 14.

¹² Cabe mencionar que en fecha posterior de 15 de abril el INAI emitió otro Acuerdo para modificar los efectos del Acuerdo de 20 de marzo, en el sentido de reanudar las sesiones del Pleno, mismas que señaló se transmitirán en línea en la página oficial del Instituto y a través de sus redes sociales. Véase <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-04-2020.02.pdf>

¹³ Informe 0017/2020 del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sobre tratamientos de datos resultantes de la actual situación derivada de la extensión del virus Covid-19, disponible en <https://www.aepd.es/es/documento/2020-0017.pdf>

¹⁴ Véase la opinión de José Luis Piñar Mañas, “La protección de datos durante la crisis del coronavirus”, delegado de la protección de datos del Consejo General de la Abogacía Española, disponible en <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/la-proteccion-de-datos-durante-la-tesis-del-coronavirus/>

¹⁵ Comunicado de expertos internacionales de NU, CIDH y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE “Covid-19: los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia”, *op. cit.*

su preocupación por la libertad de expresión de las personas que ejercen el periodismo así como las detenciones arbitrarias de que son objeto en el marco de la cobertura de la pandemia.¹⁶ Por ello, recomiendan la adopción de medidas positivas adicionales de protección a este grupo, entre las que destacan abstenerse de restringir el trabajo y la circulación de información, bloquear total o parcialmente sitios y medios de comunicación, plataformas o cuentas particulares en internet, etcétera; a su vez que los Estados tienen la obligación de permitirles el acceso a las conferencias de prensa oficiales sin discriminación por línea editorial, pues su papel es fundamental para que la información sea universal y llegue a toda la población. También porque dentro de su labor se hace compatible el cuestionamiento y monitoreo a la autoridad sobre las decisiones que toman, estando mayormente expuestos a un escrutinio y a la crítica pública las declaraciones de los funcionarios con responsabilidades sobre la pandemia.¹⁷

Otro aspecto que ha adquirido un carácter relevante durante la pandemia son los derechos de los consumidores por internet. En América Latina la pandemia aceleró la adopción de las compras en aplicaciones digitales de hasta el 93% durante el confinamiento.¹⁸ Concretamente en México, es un hecho que por las medidas de aislamiento social y las recomendaciones de la autoridad para no salir de casa las personas han recurrido a métodos diversos de consumo como la compra por internet, bien sea para cuestiones tradicionales como compras de videojuegos, películas, música o libros (incrementos de entre 15% y 60%) o para compras de bienes básicos como comida o artículos de higiene y ropa (incrementos de hasta 300%).¹⁹ En el mismo sentido, un estudio realizado por la Asociación Mexicana de Venta Online (AMVO) destacó que en este período de pandemia las categorías que más se han comprado en internet son: comida a domicilio (40%), moda (30%), supermercado (28%), productos para el aseo del hogar (26%), y electrónicos (24%).²⁰

Este cambio de hábitos de los consumidores prefiriendo los comercios en internet o *ecommerce* a los comercios físicos supone también riesgos relacionados con la vulneración y robo de sus datos, en especial los bancarios, domiciliarios y telefónicos, todos ellos considerados información privada. Dejando expuesta dicha información que puede *hackearse* y posteriormente comercializarse sin el consentimiento de sus titulares. Ante ello, lo más importante es instar a los vendedores a adquirir herramientas de seguridad en sus bases de datos que garanticen la confidencialidad de la información al ofrecer sus productos y servicios, al mismo

¹⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, *op. cit.*, p. 6.

¹⁷ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, *op. cit.*, p. 13.

¹⁸ Véase https://www.amvo.org.mx/wpcontent/uploads/2020/09/AMVO_Estudio4.0_ImpactoCOVID19_VP%C3%BAblica-.pdf

¹⁹ Debido a la poca información disponible todavía sobre el consumo en los tiempos de la pandemia se puede ver <https://www.forbes.com.mx/el-efecto-de-covid-19-en-el-ecommerce/>

²⁰ Véase nuevamente https://www.amvo.org.mx/wpcontent/uploads/2020/09/AMVO_Estudio4.0_ImpactoCOVID19_VP%C3%BAblica-.pdf

tiempo que refuercen los mecanismos de acceso. Igualmente resulta importante educar sobre el cuidado de datos para los usuarios con el fin de crear contraseñas seguras e implementar acciones de seguridad en sus dispositivos. Sobre este tema el INAI tiene una gran oportunidad para difundir campañas de prevención y atención con la finalidad de que las personas sean responsables en el cuidado de sus datos, conozcan sus derechos en caso de vulneración o uso indebido y tengan a su disposición los mecanismos para hacerlos valer.

El tercer rubro relativo al teletrabajo merece atención por ser una actividad que se ha implementado de manera reciente y casi improvisada en la pandemia. En este sentido, muchas empresas y la mayoría de universidades públicas y privadas han optado por las clases en línea o por realizar actividades a distancia con el fin de evitar la reunión de personas en espacios pequeños y con ello el contagio masivo. Frente a esta situación, existen recomendaciones de diversa índole para proteger los datos personales cuando se teletrabaja. Ejemplo de lo anterior son las recomendaciones que la AEPD ha emitido en el marco de su campaña de difusión “Protección de Datos y coronavirus”, entre las que señala recurrir a proveedores y encargados que ofrezcan soluciones probadas y garantías suficientes para evitar la exposición de datos del personal de la empresa u organización, cuidando que si se accede a información de carácter privado tendrán la consideración de encargados del tratamiento, por lo que se regirán por la ley de protección en la materia debiendo respetar los principios, la duración, la naturaleza y el objeto del tratamiento de datos.²¹

A los usuarios, por su parte, se recomienda también que mantengan actualizados sus dispositivos y sistemas operativos con el fin de garantizar una adecuada protección de sus claves y contraseñas; así como instalar únicamente aplicaciones autorizadas por la organización o empresa y contar con un software antivirus actualizado, entre otras.²² En el mismo sentido, el INAI a través de diversas infografías ha alertado a los usuarios de las reuniones virtuales sobre tomar medidas preventivas como leer con atención las políticas de privacidad de los servicios con la finalidad de conocer los datos que pueden recabarse; descargar las versiones más actuales del software disponible para la sesión virtual; evitar asociar la cuenta de correo electrónico o perfil de redes sociales para iniciar sesión en este tipo de servicios, etcétera.²³

IV. RETOS ACTUALES DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y PROTECCIÓN DE DATOS EN LA PANDEMIA

Por último, deben añadirse los retos que representa la pandemia tanto en lo jurídico como en lo social. En lo jurídico, los retos que se enfrentan son, en primer lugar, la creación e implementación de una cultura transversal de transparencia y

²¹ Para mayor información consúltese <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-protger-datos-teletrabajo.pdf>

²² Véase <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-protger-datos-teletrabajo.pdf>

²³ Puede consultarse en el siguiente enlace https://micrositios.inai.org.mx/covid-19/?page_id=974

rendición de cuentas en todos los órganos de gobierno. En este sentido, es necesario que el INAI como órgano garante a nivel nacional y como parte integrante fundamental del Sistema Nacional de Transparencia inicie e impulse esa cultura, con el fin de establecer junto a los demás órganos de transparencia en las Entidades Federativas políticas de transparencia proactiva, así como políticas de protección de datos de diversos grupos entre los que se podrían cometer mayores abusos como son las personas con discapacidad, personas indígenas y otros. En el rubro de la protección de datos cabe señalar el tratamiento de datos en el ámbito laboral derivado de la actual situación de pandemia, el cual obliga de igual manera a emitir informes o guías para conocer la información que debe proporcionarse.

En lo social, el INAI tiene el compromiso de educar en transparencia y acceso a la información pública impulsando guías para los ciudadanos a fin de combatir de forma transparente la desinformación que circula respecto de la pandemia,²⁴ pues puede conducir a “problemas de salud, pánico y desorden”.²⁵ A este respecto es fundamental que las noticias falsas puedan contrastarse con información científica, apoyándose precisamente de los medios de información tradicionales y virtuales. En consecuencia, a lo que se puede concluir de lo expresado anteriormente es que es necesario generar confianza en la población a través de la implementación de campañas de información sobre el virus. Pues como han expresado expertos internacionales “la salud humana no depende exclusivamente del acceso inmediato a atención médica. También depende del acceso a la información precisa sobre la naturaleza de las amenazas y sobre los medios para protegerse a uno mismo, a nuestra familia y a nuestra comunidad”.²⁶ En general, es importante conocer y discutir sobre las medidas que el gobierno está tomando para frenar la pandemia, hacer cuestionamientos y debates con los expertos en salud, en educación y con cualquiera involucrado en la toma de decisiones.

V. CONCLUSIONES

El acceso a la información y la protección de datos personales son dos derechos que adquieren especial relevancia en la época de la pandemia. Por una parte, las personas deben conocer el tratamiento que se le está dando a la enfermedad, pero también el impacto de las medidas que toma el gobierno ya sea en infraestructura, en compra de medicamentos y, en general, al hacer uso de cualquier gasto que tenga como finalidad frenar la epidemia. El principio de máxima publicidad contenido en la Constitución mexicana considera que la información pública debe ser, entre otras cuestiones, clara, fluida y actualizada y los límites a

²⁴ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020, *op. cit.*, p. 13.

²⁵ Comunicado de expertos internacionales de NU, CIDH y el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la OSCE “Covid- 19: los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia”, *op. cit.*

²⁶ *Ídem.*

ella solo pueden estar establecidos en las mismas leyes. La protección de los datos implica poder conocer el tratamiento que se les da a los mismos, más si son recolectados con motivo de la pandemia. Las personas deben poder exigir, al mismo tiempo, que sus datos sean tratados conforme a la finalidad, que no se comercialicen sin su consentimiento y que en caso de vulneración puedan acceder a los mecanismos de tutela y protección.

El papel del INAI y de los demás órganos garantes de las Entidades Federativas en época de la pandemia se torna relevante porque ellos pueden dictar lineamientos para promover la toma de decisiones gubernamentales de manera informada, transparente y clara. Más aún, se deben seguir atendiendo todas las solicitudes de acceso a la información, dando prioridad a aquellas relacionadas con la emergencia sanitaria pero sin descuidar y dando espacio posterior para resolver aquellas secundarias, tal y como lo ha señalado la CIDH.

También es importante que se consideren otros aspectos como el rol que desempeñan los periodistas en esta época, pues “el periodismo cumple una función crucial ante un momento de emergencia de salud pública, en especial cuando su objetivo es proporcionar al público información fundamental y supervisar las medidas gubernamentales”.²⁷ En este sentido, es importante que se tomen medidas para su protección, evitando en todo momento la censura. En el mismo sentido las compras en internet y el teletrabajo, que han emergido como consecuencia del aislamiento y la sana distancia y con ello nuevos y mayores riesgos como el robo de datos, la suplantación de identidad, así como otros delitos cibernéticos relacionados con los menores de edad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo emitido por el INAI mediante el cual se aprueban diversas medidas para garantizar los derechos de protección de datos personales y acceso a la información, ante la situación de contingencia generada por el denominado virus covid-19 publicado en el Diario Oficial de la Federación <http://ftp.inifap.gob.mx/regiones/001/CorreoMasivo/2020/CAS/1.1%20ACTEXT-PUB-20-03-2020.02.pdf>

Acuerdo número 03/03/20 por el que se suspenden los plazos y términos relacionados con los trámites y procedimientos administrativos que se llevan a cabo ante la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590062&fecha=20/03/2020

Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) del Consejo de Salubridad General publicado en el Diario Oficial de la Federación https://dof.gob.mx/2020/CSG/CSG_300320_VES.pdf

Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 de la Secretaría de Salud,

²⁷ *Ídem.*

- publicado en el Diario Oficial de la Federación http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590914&fecha=31/03/2020
- Acuerdo mediante el cual se modifican y adicionan los diversos Act-Ext-Pub/20/03/2020.02 y Act-Ext-Pub/20/03/2020.04, en el sentido de ampliar sus efectos al 30 de abril del año en curso inclusive, con motivo del acuerdo emitido por la Secretaría de Salud, por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus sars-cov2, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación en <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-04-2020.02.pdf>
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas*, Resolución 1/2020. <http://oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>
- Comunicado de expertos internacionales Covid- 19: los gobiernos deben promover y proteger el acceso a y el flujo libre de información durante la pandemia, consultable en <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25729&LangID=S>
- Conferencia dictada por Luis de Salvador Carrasco, Coordinador de la Unidad de Evaluación y Estudios Tecnológicos (UEET) de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD), con motivo del *Conversatorio Virtual “Protección de Datos Personales: Innovación y Gestión durante y después de la pandemia”*, organizado por el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA, el 1º de junio de 2020.
- Datos personales seguros covid 19 publicado por el INAI https://micrositios.inai.org.mx/covid-19/?page_id=974
- DE SILVA GUTIÉRREZ, Gustavo, “Suspensión de garantías. Análisis del artículo 29 constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 19, julio-diciembre de 2008, México, IJ-UNAM.
- Estudio realizado por la Asociación Mexicana de Venta Online sobre la tendencia de compra por internet durante la pandemia https://www.amvo.org.mx/wpcontent/uploads/2020/09/AMVO_Estudio4.0_ImpactoCOVID19_VP%C3%BAblica-.pdf
- Informe 0017/2020 del Gabinete Jurídico de la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) sobre tratamientos de datos resultantes de la actual situación derivada de la extensión del virus Covid-19, disponible en <https://www.aepd.es/es/documento/2020-0017.pdf>
- PIÑAR MAÑAS, José Luis, “La protección de datos durante la crisis del coronavirus”, delegado de la protección de datos del Consejo General de la Abogacía Española, disponible en <https://www.abogacia.es/actualidad/opinion-y-analisis/la-proteccion-de-datos-durante-la-cri-sis-del-coronavirus>
- Recomendaciones para proteger los datos personales en situaciones de movilidad y teletrabajo emitidas por la Agencia Española de Protección de Datos Personales de España <https://www.aepd.es/sites/default/files/2020-04/nota-tecnica-protger-datos-teletrabajo.pdf>
- Sitio de noticias Forbes <https://www.forbes.com.mx/el-efecto-de-covid-19-en-el-ecommerce/>

VARIA

**ESTUDIO Y ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN
AMBIENTAL EN EL SECTOR HOTELERO
DE QUINTANA ROO**

***STUDY AND ANALYSIS OF AN ENVIRONMENTAL
MANAGEMENT SYSTEMS WITHIN THE HOTEL SECTOR
OF QUINTANA ROO***

RAFAEL PORTILLO VALDES

Investigador independiente, México

rafaporti@hotmail.com

RESUMEN:

El Sistema de Gestión Ambiental, (SGA), como modelo de gestión sobrepasa las declaraciones simbólicas, convirtiéndose en los últimos años en una parte intrínseca de la cultura empresarial que afecta a la empresa, a sus grupos de interés, al medio ambiente y a la comunidad de forma directa. El gran reto que este modelo de gestión radica en saber hallar el balance entre el beneficio obtenido por la empresa, (como generadora de beneficio), y el efecto (positivo o negativo) en su dimensión económica y ambiental. Este sistema de gestión con perspectiva de GA tiene a corto plazo un costo que ha de absorber la empresa, sin embargo, se puede observar que dicho costo pasa a ser una inversión generadora de beneficios tangibles e intangibles en el medio y largo plazo. Dichos beneficios pueden posicionar a la empresa en una posición de clara ventaja competitiva con respecto a su más directa competencia, especialmente en entornos de una competitividad tan agresiva como la que se da en el entorno turístico, donde la oferta existente supera a la demanda, al menos en el segmento de mercado de hoteles cinco estrellas en régimen de todo incluido ubicado en zonas costeras protegidas. Es en estos casos de tan alta agresividad competitiva de mercado donde este SGA puede marcar la diferencia de elección por parte de los usuarios, trabajadores y grupos de interés haciendo a la empresa líder en este sector tan susceptible a dichas dimensiones.

Palabras clave:

Sistemas de Gestión Ambiental, estrategia corporativa, medio ambiente, dimensión social, posicionamiento empresarial.

ABSTRACT:

Environmental Management System (EMS), as a management model goes beyond symbolic declarations, becoming in recent years an intrinsic part of the business culture which affects the company as such, its stakeholders, the environment and the community directly. The main challenge of this EMS model lies in finding the balance between the benefits obtained by the company (as a generator of profit), and the effect (positive or negative) occurred in its economical and environmental dimension. This management system, with a EMS perspective, has a short term cost which is absorbed by the company, however, such a cost becomes an investment that generates tangible and intangible benefits in the medium and long term. Such benefits can place the company in a clear competitive advantage position with respect of its more direct competitors, especially in such an aggressive and competitive market as those found in the tourism environment, where existing supply exceeds the actual demand, at least in the market segment of five-star all-inclusive resorts located in protected coastal areas. It occurs in these high competitive market aggressiveness, where the EMS can make the difference when its clients, workers and stakeholders must select who to work with, making the company the leader in this industrial sector so susceptible to such dimensions.

Keywords:

Environmental Management System, corporate strategy, environment, social dimension, corporate market positioning.

SUMARIO: I. Introducción. II. Contenido. III. Discusión. IV. Conclusiones. V. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

Los Sistemas de Gestión Ambiental (SGA) a nivel corporativo son de difícil definición ya que conceptualmente abarcan diferentes dimensiones en diferentes lugares con diferentes personalidades y distintas temporalidades, (Córdoba, 2007). Es por esto que los SGA sobrepasan las declaraciones simbólicas como modelo de gestión teniendo que formularse de una forma ordenada y estructurada que emane desde las mismas estrategias corporativas de la compañía para así contar con el apoyo incondicional, claro y total del consejo de dirección u órgano de gobierno de la misma. De igual importancia es su inclusión de forma permanente en la visión, misión y valores corporativos para así poder comunicarlos de forma efectiva a todos los colaboradores externos e internos, no solo sus políticas de gestión ambiental (GA) sino también los logros obtenidos, el impacto en la sociedad, en el medio ambiente y en sus stakeholders, de hecho hay autores como

Vonpeltesta, (2014), que van más allá y consideran que lo primero que se debe de tomar en cuenta dentro del plan estratégico de cada empresa es el medio ambiente y a los Stakeholders o partes interesadas y en función de sus demandas y necesidades trabajar hacia el interior para poder satisfacer sus expectativas buscando el beneficio conjunto.

Hay que tener en consideración que los estudios, consensos y normativas sobre la GA han sido ya más que satisfechas desde un marco metodológico teórico en diversos escenarios con parámetros totalmente distintos observando que la implementación del sistema desde la propia creación de la empresa puede ser la clave para que esta sea sustentable en el medio largo plazo. Es por esto que cada vez más empresas y compañías de todos los giros y tamaños se encuentran ante distintos escenarios con distintas alternativas. En algunos casos deciden transformar de forma totalmente voluntaria su estrategia corporativa de negocio para dar cabida a la GA mediante una adecuada gestión del cambio para adaptarse a los nuevos retos del entorno y también contribuir en la medida de sus capacidades al desarrollo de la GA, en otros escenarios la empresa debe actualizar sus políticas de GA a las nuevas condiciones sociales, económicas y ambientales que surgen debido al crecimiento demográfico, el desarrollo tecnológico, la digitalización y el efecto sobre el ecosistema entre otros, también se plantea el escenario donde se ha de implementar un SGA desde cero, no movidos por un ánimo altruista, sino más bien por imperativos legales y en algunos casos por limpieza de imagen tras una catástrofe como fue el caso de la petrolera BP en el Golfo de México.

De este planteamiento surge la motivación de esta investigación que, a su vez, parte de las siguientes preguntas iniciales:

- ¿Es útil el SGA integral para asistir a las empresas (hoteles) en ciernes en la fase de conceptualización y diagnóstico ambiental (DA)?
- ¿Cuáles son las características principales que ha de tener un SGA integral para que resulte efectivo a la hora de minimizar el impacto ambiental (IA) del hotel en el ecosistema?
- ¿Podría este tipo de sistema asociarse con estándares y normas medio ambientales de manera que se logre una integración completa del DA, SGA y mejora continua?
- ¿Cuáles serían las etapas a incorporar para lograr un SGA integral con perspectiva de mejora continua?
- ¿Qué nuevas condiciones sociales, económicas y ambientales que surgen debido al crecimiento demográfico, el desarrollo tecnológico, la digitalización y el efecto sobre el ecosistema se pueden incorporar de manera sencilla y efectiva al SGA integral?

II. CONTENIDO

Hipótesis

Como menciona Hayman (1991), haciendo uso de la hipótesis como el punto de enlace entre la teoría y la observación se tratará de resaltar la relación o

vínculo entre una o más variables con el fin de elaborar objetivos generales y específicos, seleccionar el tipo de diseño de investigación factible con los retos expuestos así como el método los instrumentos y las técnicas de investigación apropiadas a cada escenario y los recursos humanos y materiales que se emplearán para la consecución en tiempo y forma de la investigación planteada. Tamayo (1989), señala que estas se constituyen en un eslabón imprescindible entre la teoría y la investigación que llevan al descubrimiento de un hecho.

Con relación a las preguntas formuladas en la sección anterior, se sugieren las siguientes hipótesis de partida:

Posibilidad: La generación de ideas dentro de la fase de conceptualización en la etapa de diseño de un SGA puede darse mediante una tormenta de ideas de manera que todos los grupos de interés, tanto internos como externos, se sientan parte de la misma lo que generará un mayor número de ideas con mejor calidad y en mayor profundidad.

Efectividad: La efectividad práctica de un SGA puede ser medida y evaluada mediante la definición de un cuadro de mando integral (CMI). Como explica Kaplan (1996), los CMI pueden ayudar de forma sustancial y ser de gran aporte objetivo a la mejora continua de cualquier proyecto o programa, ende a la empresa.

Estructura: Un SGA orientado a apoyar en todas las fases de un modelo de GA ha de tener al menos 3 elementos fundamentales, un líder plenamente identificado y capacitado técnica y estratégicamente, una dirección de empresa comprometida completamente con el proyecto y un presupuesto propio independiente que evite dependencias de otros departamentos restando importancia que dicho sistema merece.

Método: A partir de evaluaciones de SGA aplicadas a la resolución de retos en sus distintas fases de concepción, diagnosis, implementación y mejora continua, así como en diferentes modelos basados en tamaño de los hoteles, ubicación geográfica, tipo de hotel y nacionalidad, entre otros, es posible identificar elementos relevantes y características particulares, así como técnicas y modelos que debe contener un programa de GA para potenciar y facilitar su implementación integral.

Objetivos

Objetivo general

El objetivo principal de este estudio es obtener una estructura que apoye, estratégica y técnicamente la implementación de un SGA integral bajo la normativa adecuada aplicable a cada tipo de hotel en la Riviera Maya sita en el Estado de Quintana Roo, (México), independientemente de su ubicación geográfica, tamaño y nacionalidad, es decir desde una perspectiva macro al Sector Hotelero de la Riviera Maya (SHRM). También como objetivo se plantean posibles estrategias de mejora continua del SGA en aquellos hoteles que ya lo tienen implementado, pero tienen áreas de mejora o se encuentran obsoletos.

Objetivos específicos

- Identificación de los hoteles que puedan generar afectaciones al medio ambiente mediante la oferta de sus servicios y/o productos.
- Definición y medida de que las afectaciones causan al medio ambiente, así como posibles soluciones.
- Análisis de los procesos de dichos hoteles que generen afectaciones al medio ambiente.
- Revisión del proceso de implementación del Sistema de Gestión Ambiental en dichos hoteles en caso de existir alguno.
- Plantear opciones y acciones de mejoramiento para los puntos críticos del diseño del SGA.

Metodología

Definición del tipo de investigación

En el presente estudio se realiza una investigación interactiva la cual implica la realización de acciones de investigación de forma individual y mediante entrevistas en línea con el fin de obtener la información necesaria para ejecutar un análisis y detectar potenciales retos ambientales de carácter repetitivo en la industria hotelera de la zona de estudio.

La fase interactiva implica la investigación y obtención de datos con el fin de poder identificar y describir retos repetitivos y relevantes que de alguna manera entorpezcan la aplicación de un SGA integral, así como la introducción de mejoras continuas en el proceso.

Fases de la investigación:

Exploratoria: Integra el proceso de exploración, minería y revisión de estudios existentes de corte descriptivo, comparativo, analítico y explicativo entre otros, a la vez que se plantea un enunciado interactivo mientras se detecta un evento a modificar.

Descriptiva: Se describen los principales retos encontrados que justifican una acción propuesta mientras que se identifican las necesidades de cambio, planteando objetivos generales.

Comparativa: Se revisan las investigaciones realizadas con los retos a modificar y/o crear y sus posibles procesos causales con una comparación de conceptos y teorías.

Análítica: Análisis sintagmático de las teorías sobre los retos hallados y necesitados de cambios, así como de los procesos causales.

Proyectiva: En esta fase se da una descripción o diagnóstico buscando posibles explicaciones a la causalidad de los retos existentes, así como la elaboración de predicciones de hipótesis o escenarios futuros con el fin de elaborar un plan de acción ejecutable y perdurable en el tiempo basado en la mejora continua.

Diseño de la investigación

Evento del estudio: Un SGA integral en el sector hotelero de la Riviera Maya (SHRM), sita en el Estado de Quintana Roo, (México). Las Normas internacionales sobre Gestión Ambiental tienen como finalidad proporcionar a las organizaciones los elementos de un sistema de gestión ambiental (SGA) eficaz que puedan ser integrados con otros requisitos de Gestión, y para ayudar a las organizaciones a lograr metas ambientales y económicas dentro de la legislación medio ambiental vigente.

Unidad de estudio: Sector hotelero de la Riviera Maya (SHRM), en el Estado de Quintana Roo, (México), con especial incidencia en aquellos hoteles que incumplen de forma voluntaria o involuntaria con la legislación ambiental vigente, coludidos o no con el gobierno y funcionarios en turno.

Descripción de los elementos metodológicos utilizados

Para el análisis de los procesos del SHRM que pueden generar afectaciones al medio ambiente se usan diferentes técnicas tales como:

Análisis de datos estadísticos de la afectación a zonas y especies protegidas como los humedales a nivel república, estatal y municipal a través del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) basados principalmente en el efecto producido por el SHRM en el Estado de Quintana Roo. Se emplean datos históricos para analizar la afectación negativa del SHRM en el medio ambiente y poder identificar hechos causales para conocer actuaciones concretas mediante análisis de algunos procesos de hoteles específicos que se usan como ejemplo muestra.

Se extiende dicha investigación y análisis a un número de hoteles que sirva de muestra real correlativa con el fin de saber en qué estado se hayan sus SGA integral en caso de tener uno y en caso de ausencia del mismo determinar las razones.

Esto conlleva al planteamiento de opciones y acciones de mejoramiento para los puntos críticos del diseño del SGA y que son comunes a la mayor parte del SHRM.

Diseño metodológico

Figura 1: Diseño metodológico

RESULTADO	ACTIVIDADES	TÉCNICAS	INSTRUMENTOS	PRODUCTO
Análisis de los procesos del SHRM que pueden generar afectaciones al medio ambiente	Identificación y análisis de los procesos del SHRM	Análisis Organizacional	Mapa de procesos	Informe de estado ambiental del SHRM
	Reconocimiento de los aspectos ambientales del SHRM	Investigación y análisis de data pública oficial	Gráficas producidas	
	Identificación del nivel de afectación de los aspectos e impactos ambientales del SHRM	Semaforización	Matriz de valorización en forma de gráfica	
Revisión del proceso de implementación del SGA en el SHRM	Análisis de las necesidades y retos ambientales del SHRM conforme a normativa legal medio ambiental vigente	Revisión documental, Revisión de campo	Bases documentales	Estado actual del SGA en el SHRM
Planteamiento de opciones y acciones de mejoramiento para el SGA en el SHRM	Análisis de los resultados obtenidos	Revisión documental, Sondeo, Análisis de contenido.	Matriz de revisión y criterios de mejora DOFA	Opciones de mejora del SGA en el SHRM
	Integración de propuestas			

Fuente: Elaboración propia.

Resultados

Análisis del macro y micro entorno ambiental

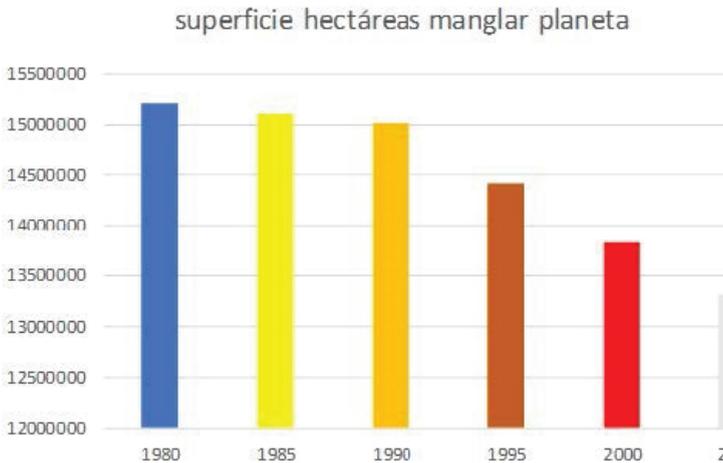
Como primer paso se realiza una revisión de la situación medio ambiental de una perspectiva macro reduciéndola al área de interés del presente estudio. Se puede observar que a nivel ambiental el principal objetivo es mostrar la importancia de los SGA dentro del marco legislativo de la GA. Esto se hace tomando como referencia la deforestación que han sufrido los manglares a nivel mundial para ir centrándose en México, la Península del Yucatán (compuesta por los estados de Campeche, Yucatán y Quintana Roo), el estado de Quintana Roo y la Riviera Maya dentro de este.

Se estima que la superficie de manglares a nivel mundial es de 15.2 millones de hectáreas; las zonas más extensas se encuentran en Asia y África, seguidas por América del Norte y Central. Desde 1980 se ha perdido la nada despreciable superficie de un 20 %, o 3.6 millones de hectáreas.

En los últimos lustros, la tasa de pérdida neta parece haber disminuido, pero no a un ritmo que permita recuperar el manglar perdido. En la década de 1980 alrededor de 185,000 hectáreas se perdieron por año; esta cifra cayó a 118,500 hectáreas por año en la década de 1990 y a 102,000 hectáreas (-0.66 %) en el período 2000–2005, lo cual refleja que ha aumentado el conocimiento sobre el valor de los ecosistemas de manglares (aunque siempre con sus excepciones regionales o locales que no consideran el daño ecológico producido) (ELAW, 2007).

Figura 2: Superficie hectáreas manglar en el mundo 1980-2005

AÑO	superficie hectáreas manglar planeta
1980	15200000
1985	15107500
1990	15015000
1995	14422500
2000	13830200
2005	13320200



Fuente: Elaboración propia a partir Sistema de Monitoreo de Manglares de México.

En la figura 2 se puede observar gráficamente como ha ido desarrollándose la conciencia medioambiental a través de una apropiada macro GA ende los indicadores de sustentabilidad a nivel mundial permiten ahora tener una visión del costo real no tener un SGA apropiado, no solo a nivel económico sino también teniendo en cuenta las dimensiones ecológica y social.

Reduciendo el espectro de superficie de hectáreas de manglar a nivel México se detallan las siguientes cifras observables en la figura 3, donde con un patrón de inicio similar se puede observar una ligera recuperación del mangle debido a una legislación medio ambiental más estricta a nivel mundial y nacional promovida por supra políticas provenientes de organismos como la ONU con el beneplácito de sus países miembros en la mayoría de los casos que asumen los objetivos a medio y largo plazo acordados en dichas instancias supranacionales.

Figura 3: Superficie hectáreas manglar en México 1981-2015



Fuente: Elaboración propia a partir Sistema de Monitoreo de Manglares de México.

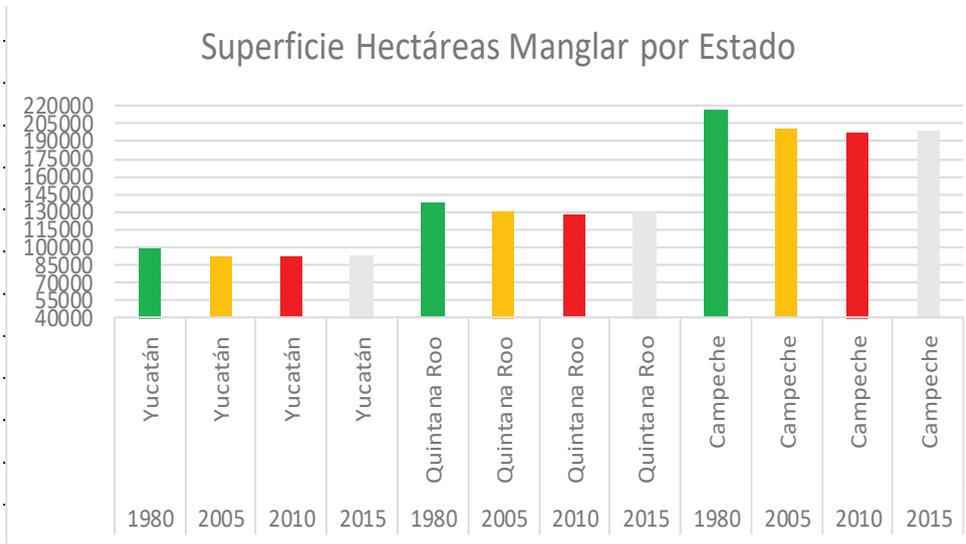
En la figura 3, reduciendo el espectro geográfico al país de México se puede observar una disminución similar en proporción al número de hectáreas en el planeta con la diferencia que México ha tenido un claro repunte a partir del año 2005 en la repoblación de zonas humedales de manglar debido a los planes de reforestación de los mismos por parte del gobierno federal. En México una importante superficie de manglar ha sido afectada de forma indirecta por obras de infraestructura que han alterado los flujos hidrológicos, como presas, bordos, canales y dragados, a lo cual se suman fenómenos naturales como los huracanes que contribuyen con su destrucción principalmente en las zonas costeras del Caribe y Océano Pacífico, así como las construcciones y desarrollos de zonas turísticas en áreas costeras como es el caso, entre otros, del Estado de Quintana Roo en la Península de Yucatán.

Si se reduce el marco geográfico del estudio a la península de Yucatán con sus tres estados, Campeche, Yucatán y Quintana Roo se puede observar un movimiento uniforme en cuanto a la degradación del manglar, así como su reforestación en sus tres estados (figura 4), no siendo dicha reforestación lo suficientemente

amplia como para regenerar el manglar arrasado a una velocidad mayor o igual que su deforestación, siendo este un claro ejemplo del indicador de la Huella Ecológica como menciona Wackernagel (2001). De hecho, en algunos casos la reforestación se antoja imposible debido al daño causado por construcciones diversas sobre el propio humedal o desertización del mismo.

Figura 4: Hectáreas de manglar en la Península de Yucatán por estado

AÑO	ESTADO	Superficie Hectáreas Manglar por Estado
1980	Yucatán	98756
2005	Yucatán	91701
2010	Yucatán	91348
2015	Yucatán	93171
1980	Quintana Roo	137910
2005	Quintana Roo	130210
2010	Quintana Roo	128048
2015	Quintana Roo	129902
1980	Campeche	216969
2005	Campeche	199662
2010	Campeche	197623
2015	Campeche	198853

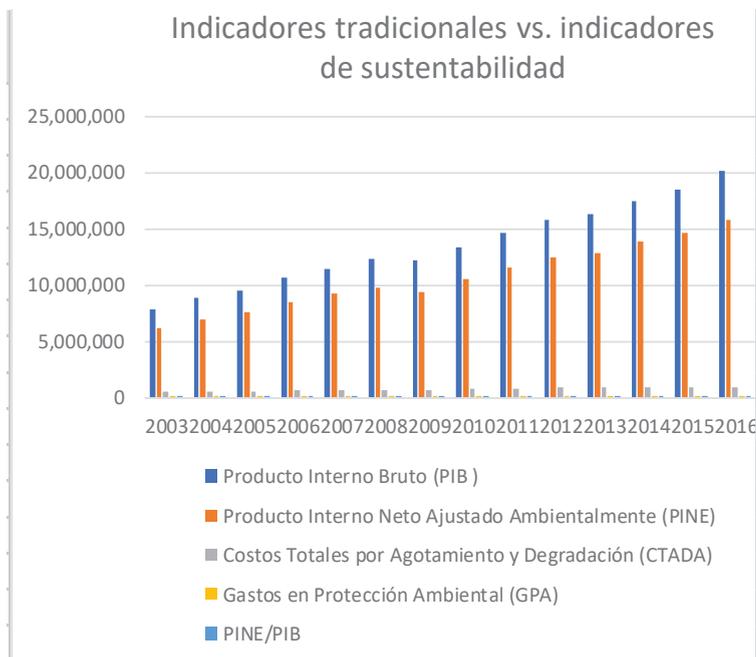


Fuente: Elaboración propia a partir Sistema de Monitoreo de Manglares de México.

En la figura 4 como se menciona anteriormente se puede observar la Huella Ecológica dejada por el turismo y su desmesurada construcción de zonas turísticas sin preocuparse por la GA. Sin embargo, al comenzar a introducirse los impuestos ecológicos y tener en cuenta los ajustes económicos por deterioro y uso del medio ambiente, así como los gastos en protección ambiental (figura 5) y demás medidas protectoras del medio ambiente mediante SGA integral, dicha desforestación ha decrecido gracias a la inversión de esta nueva recaudación y la posibilidad de ver el costo real de las inversiones teniendo en cuenta dicho costo ecológico. A nivel macroeconómico este tipo de tasa o impuestos se pueden ver de la siguiente manera:

Figura 5: Indicadores tradicionales vs. Indicadores de GA

Año	Producto Interno Bruto (PIB)	Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente (PINE)	Costos Totales por Agotamiento y Degradación (CTADA)	Gastos en Protección Ambiental (GPA)	PINE/PIB
2003	7,868,810	6,185,997	534,713	40,010	78.6
2004	8,828,367	7,010,697	532,554	43,620	79.4
2005	9,562,648	7,600,515	583,770	52,973	79.5
2006	10,630,939	8,486,006	626,448	61,383	79.8
2007	11,504,076	9,226,511	625,036	76,018	80.2
2008	12,353,845	9,799,477	720,607	90,810	79.3
2009	12,162,763	9,417,314	730,450	98,531	77.4
2010	13,366,377	10,481,157	772,072	108,000	78.4
2011	14,665,576	11,575,351	794,277	129,631	78.9
2012	15,817,755	12,431,465	877,429	126,029	78.6
2013	16,277,187	12,807,727	902,230	117,228	78.7
2014	17,473,842	13,893,100	861,659	121,905	79.5
2015	18,551,459	14,645,556	866,974	116,348	78.9
2016	20,118,101	15,788,805	904,662	133,073	78.5
2017	21,911,894	17,191,052	953,996	128,756	78.5
2018	23,491,507	18,382,098	1,019,751	123,951	78.2



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de inegi.org.mx

Los indicadores de GA tienen una base empírica basada en distintos desarrollos realizados en los últimos lustros por sus principales impulsores como Wen Jiabao o el economista Serge Latouche. Una observación del PNB al PNBe quedaría de la siguiente manera:

Modificación del PNB al PNBe

$$\text{PNBE} = \text{PNB} + \text{SA} \pm \text{DA1} - \text{GD} - \text{CU}$$

PNBe: Producto Nacional Bruto Ecológico

SA: Servicios ambientales. Propuesta de Peskin (1989)

- DA: Daños ambientales. Propuesta de Peskin (1989)

+ DA1: Daños ambientales. Propuesta de Harrison (1989)

GD: Gastos defensivos. Propuesta de Leipert (1986), Juster (1973)

CU: Coste del usuario. Propuesta de El Serafy (1989)

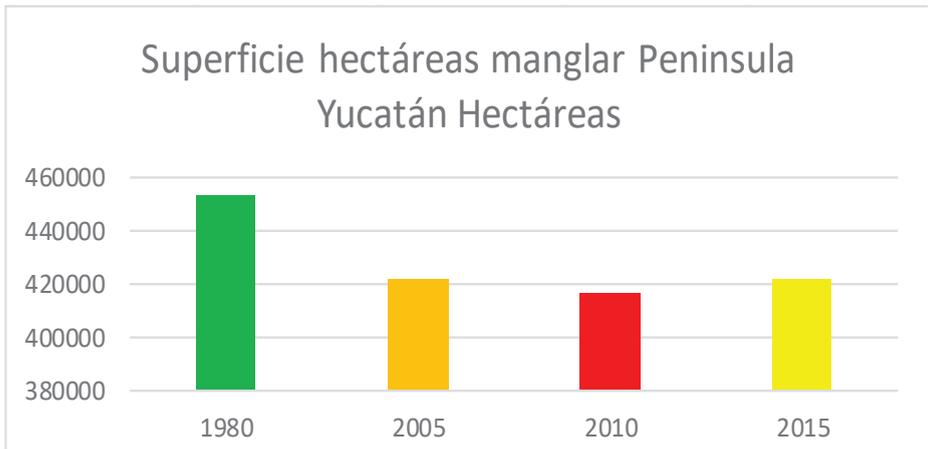
Fuente: Elaboración de Durán, (2005) a partir de Hamilton, (1994).

De la misma manera se pueden calcular otros indicadores tradicionales (PIB, PNN, IPC, etc.) desde un punto de vista ecológico, es decir, añadiéndoles sus respectivas cargas en el uso de los recursos naturales y efecto en el medio ambiente causados en su producción y en algunos casos en su consumo (reciclamiento de residuos sólidos, orgánicos, etc.).

Tomando a la Península de Yucatán como un todo, también se observa en la figura 6 la abrumadora desforestación en toda la península (la cual ni ha podido ser recuperada ni lo será nunca en su totalidad) en la década de los 80-90 hasta 2005 donde empiezan a hacer efecto las políticas implementadas por las instituciones y secretarías creadas durante la época y comienza una reforestación en términos relativos con los datos del 2010 y hasta el 2015.

Figura 6: Hectáreas totales de manglar en la Península de Yucatán

		Superficie hectáreas manglar Península Yucatán
	Año	Hectáreas
Península Yucatán	1980	453635
Península Yucatán	2005	421573
Península Yucatán	2010	417019
Península Yucatán	2015	421926

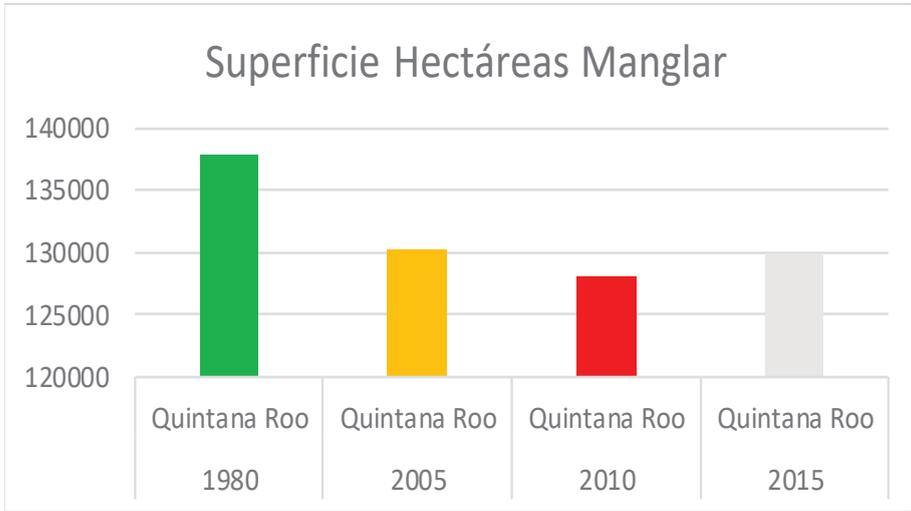


Fuente: Elaboración propia a partir Sistema de Monitoreo de Manglares de México.

Siguiendo con el enfoque micro geográfico se puede observar en la figura 7, que el estado de Quintana Roo, siendo el estado que más turistas atrae del país con una cifra de 26,414,399 de viajeros en el año 2019 (Secretaría de Turismo del Estado de Quintana Roo) es en proporción, el que menos daño ha causado de forma global al entorno de los humedales ya que, si se extrapola esa cantidad de viajeros a los otros dos estados vecinos la deforestación del manglar habría sido notablemente más alta.

Figura 7: Hectáreas totales de manglar en Quintana Roo

AÑO	ESTADO	Superficie Hectáreas Manglar
1980	Quintana Roo	137910
2005	Quintana Roo	130210
2010	Quintana Roo	128048
2015	Quintana Roo	129902

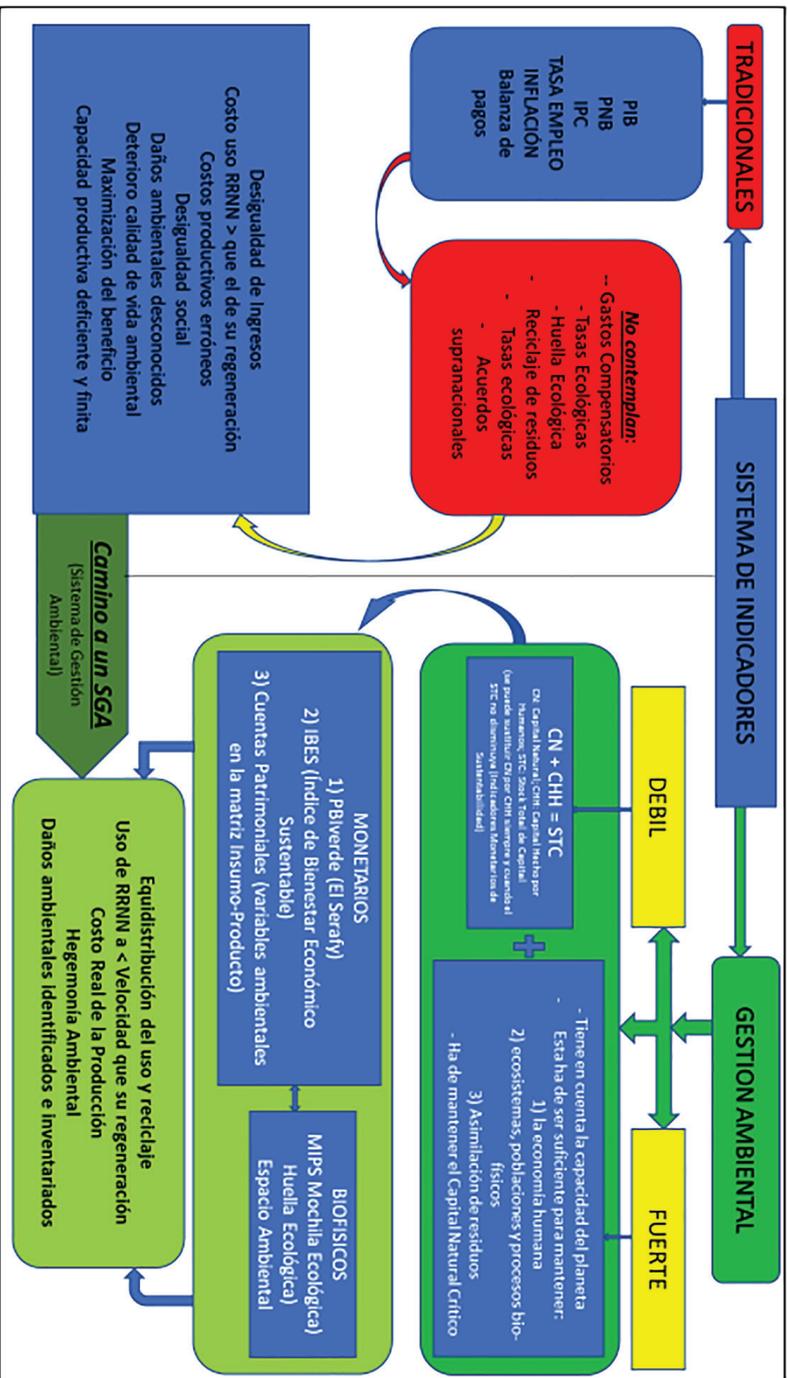


Fuente: Elaboración propia a partir Sistema de Monitoreo de Manglares de México.

Indicadores de SGA vs. indicadores tradicionales

La importancia de los indicadores SGA integrales Vs sistemas tradicionales radica en que los últimos no toman en cuenta la perspectiva completa del medio ambiente, sus costos asociados, (como puede observarse en la figura 5 y posterior fórmula), y el deterioro en la calidad de vida desde una perspectiva ambiental. Estos hechos pueden verse reflejados en la figura 8 la cual refleja la diferencia entre el uso de indicadores de SGA y los indicadores tradicionales, arrojando estos últimos unos datos irreales e inconsistentes con la realidad de los costos desde un punto de vista de la GA donde se tienen en cuenta los costos intangibles (que ya se pueden cuantificar) ocasionados al medioambiente y que repercuten directamente no solo en la futura continuidad de la empresa (hotel en este caso) sino también en sus colaboradores internos, externos y en el ecosistema en general.

Figura 8: Esquema indicadores tradicionales vs. Indicadores de sustentabilidad



Fuente: Elaboración propia a partir de Achkar, (2005).

Cabe mencionar que, de forma objetiva, los indicadores de SGA son, aunque sumamente complejos en su elaboración debido a la gran cantidad de variables tangibles e intangibles existentes, mucho más certeros en cuanto a sus mediciones desde las distintas dimensiones medio ambientales que forma la GA y por tanto, totalmente necesarios a la hora de elaborar cálculos, figurar posibles sanciones, hacer estudios y futuras predicciones sobre cuánto, cómo y cuándo se puede consumir con relación al medio ambiente por el SHRM y a qué velocidad, sin dañar el capital ofrecido por el planeta, tan solo usando lo proveniente de sus “intereses” ambientales.

Revisión del proceso de implementación del SGA del SHRM

Para examinar el estado del SGA en el SHRM se revisó el desarrollo de los requisitos de la Norma ISO 14001:2004, de esta forma se podrá evaluar el avance del SGA en todo su contexto, tanto el estado ambiental como el estado administrativo desde un punto de vista macro empresarial a nivel del SHRM, así como microempresarial a nivel de hoteles individuales.

El propósito de este programa es proporcionar el conocimiento mínimo para comprender los problemas ambientales que genera el SHRM en general y sus componentes en particular, las oportunidades que existen para que los procesos de construcción, generación y distribución de servicios y mantenimiento en general de los mismos, sean menos impactantes y las oportunidades para desarrollar la mejora continua en la resolución y prevención de los retos presentes y futuros.

Planteamiento de opciones y acciones de mejoramiento para el SGA del SHRM

Desde una perspectiva macro del SHRM, la norma específica en este punto que se debe definir y documentar en el alcance del SGA del SHRM es aún muy difusa por intereses económicos varios, sin embargo, esta macro definición ha de ser extraída de la legislación vigente siendo este uno de los puntos a proponer en el presente documento ya que esta servirá de punto de partida para subsecuentes SGA a nivel hotel.

Con referencia a los hoteles como entes empresariales individuales, en muchos casos el alcance del SGA se definió mas no se documentó, lo cual es necesario realizarlo para que se tenga como evidencia y se haga un buen control en la documentación del SGA para una posterior auditoria. Es por esto que antes de dar este primer paso se recomienda una auditoría de GA a todos os hoteles sitios en la Riviera Maya y que pueden de forma clara y sin lugar a dudas afectar de forma negativa al medio ambiente en la provisión de sus servicios y/o productos.

Dicha auditoría se basará en los requisitos legales en la legislación ambiental vigente del Estado (normalmente decretos y resoluciones) lo cual dará paso a obligaciones específicas para enmarcarse dentro de la legislación actual en la provisión de sus servicios y/o productos que afectan a su actividad relacionada.

III. DISCUSIÓN

Un SGA proporciona un modelo estructurado para la consecución de mejoras continuas con un ritmo de aplicación y extensión que debe ser determinado por el alcance del sector a aplicar o las empresas que pudieran conformarlo. En este caso específico desde una macroperspectiva, lo forma el SHRM compuesto a su vez por los hoteles de distintos tamaños, nacionalidades, ubicaciones geográficas y mesas directivas.

El sistema por sí mismo no produce una reducción de los impactos medioambientales negativos (aparte de los derivados de la disciplina y del control sistemático de los procesos), sin embargo, si capacita el SHRM para alcanzar y controlar sistemáticamente el nivel de comportamiento medioambiental que se proponga en su sector.

Por tanto, este sistema facilitará al SHRM para:

- Identificar los aspectos medioambientales asociados a sus actividades para determinar los impactos ambientales significativos.
- Establecer una política medioambiental adecuada para la organización mediante la identificación el marco legal correspondiente.
- Identificar las prioridades y fijar los objetivos y metas medioambientales.
- Establecer un plan para llevar a cabo la política medioambiental y alcanzar los objetivos.
- Ser capaz de adaptarse a circunstancias cambiantes.

El haber cubierto un primer ciclo de los requisitos de la ISO 14001 y la ISO 37001:2016 no es sinónimo de que su comportamiento medioambiental y ético-moral haya alcanzado su cota más alta, ni que haya eliminado de forma inmediata todos sus impactos medioambientales negativos, por lo que se hace necesario repetir el ciclo en forma periódica y en cada uno de ellos hacer los ajustes correspondientes al sistema. De esta manera se cumplirá con el objetivo de la norma: la mejora continua.

En consecuencia, no basta con obtener la certificación, hay que continuar con el proceso de mejora. Por este motivo los hoteles certificados del SHRM deben someterse a auditorías periódicas de seguimiento y revisión de la certificación. Si al final de cada ciclo del SGMA propuesto (a partir del segundo), los informes de auditoría medioambiental son favorables con respecto al cumplimiento de la política ambiental y al logro de objetivos y metas, entonces se estaría dando la mejora continua, por consiguiente, se podría constatar que el SHRM habrá mejorado su comportamiento medioambiental y ético-moral, incidiendo consecuentemente en la mejora de la calidad de vida que se ofrece a la comunidad Quintanarroense.

IV. CONCLUSIONES

A modo de conclusión se puede mencionar que se observa una gran área de mejora en lo relativo al aspecto ambiental y ético-moral con una falta de ejemplo

flagrante por parte de la dirección corporativa del SHRM y sus hoteles en lo que al medio ambiente y manejo de capitales se refiere.

Se considera que habría que hacer un estudio en profundidad desde una perspectiva de GA y ética-moral con el fin de poder medir y analizar los efectos nocivos de este sector a gran escala y escala micro, así como códigos de ética y conducta del SHRM, así como su cumplimiento o no, para poder discernir el impacto (en este caso negativo) que puede tener sobre el ecosistema y la sociedad en sí.

Sería mediante este estudio que se pudiera, si el análisis lo requiere, considerar el obtener una certificación como la ISO 14001 y la ISO 37001:2016 que versan sobre SGA y anticorrupción y ética empresarial respectivamente, pudiendo de esta manera desvincularse de las acciones del SHRM algunos de los hoteles miembros que tanto daño pueden sufrir debido a la mala praxis de algunas cadenas hoteleras del sector.

Retos y obstáculos identificados

Los principales retos y obstáculos identificados se basan no solo en la perspectiva de la GA como tal sino también en la dimensión ético-moral y algunas de las acciones supuestamente llevadas a cabo por miembros de las juntas directivas del SHRM en detrimento del ecosistema de la Riviera Maya.

Es por esto que si se toman los retos (debilidades) como situaciones endógenas del SHRM, entonces el propio sector hotelero y sus componentes, tienen la capacidad propia de convertir por sus propios medios dicha debilidad en una fortaleza. El cómo hacerlo dependerá del grado de compromiso ético-moral de los dueños/directivos a la hora de manifestarse (con hechos y palabras), de forma clara, rotunda y pública su postura ante este tipo de acciones perniciosas para la economía local y el medio ambiente.

Desde el punto de vista de obstáculos (amenazas) identificadas, como situaciones exógenas al SHRM y a sus componentes, se considera que pueden convertirlas en oportunidades mediante la elaboración y revisión pública, ante sus grupos de interés, de sus códigos y normas de conducta siendo además auditados y evaluados por una empresa externa con el fin de conseguir la certificación ISO 37001:2016, como prueba fehaciente de su compromiso para con el aspecto ético-moral que es el que actualmente está dañando de forma severa la imagen y credibilidad del SHRM y sus componentes.

Probabilidades de éxito

Se considera que el SHRM tiene escasas posibilidades de éxito en cuanto a la implementación de las normativas ISO 14001 y ISO 37001:2016 respectivamente dado que estas son otorgadas por una empresa externa sin vinculación al SHRM ni a los hoteles que lo conforman y dadas las supuestas recientes acusaciones abiertas por motivos tales como blanqueo de capitales, evasión de

impuestos, fraude y sobornos (Cruz, 2019), entre otras, se antoja hartó difícil el obtenerla en un futuro cercano.

Con respecto a la dimensión ambiental, dada la constante y agresiva competencia existente en la Riviera Maya (México), hay pocas posibilidades que el SHRM pueda continuar con un crecimiento basado en los SGA sino es a cambio de la invasión de los humedales protegidos con la construcción de sus Resorts. Con este tipo de invasiones se considera muy baja la probabilidad de éxito a la hora de tratar de obtener la certificación ISO 14001 en Sistemas de Gestión Ambiental.

Recomendaciones y aprendizaje obtenido

Las principales recomendaciones son la elaboración, aplicación y comunicación de un código de ética y conducta dentro de las empresas que conforman el SHRM que sea realista, honesto y pueda ser puesto en práctica a pesar de las actitudes de algunos individuos y de la tremenda competencia existente en este segmento de mercado en la Riviera Maya.

Una vez elaborados, implementados y transmitidos dichos SGA junto con códigos ético-morales y conductuales se puede proceder a obtener las certificaciones externas internacionales al respecto con el fin de dar la credibilidad y compromiso necesario del SHRM en los aspectos de GA y ético-morales.

En lo referente al aprendizaje obtenido en este ámbito empresarial, se observa que una competencia tan agresiva en ecosistemas protegidos, hace muy difícil el poder mantener unos estándares básicos de educación medio ambiental y SGA, y cuyos devastadores efectos, en algunos casos, tratan de ocultarse mediante aportaciones a la sociedad y al medio ambiente en una cuantía claramente insuficiente al daño causado; Es por esto que se recomienda que todas las partes involucradas en cualquier acción que dañe al medio ambiente de forma continuada e irreparable sean obligadas a pagar sanciones de cuantía económica tres veces mayor al beneficio obtenido por dichas acciones y en su caso, al derribo de las construcciones realizadas sobre zonas protegidas y posterior reforestación en la medida de lo posible.

En lo referente a las actuaciones de individuos en temas de sobornos, evasión de impuestos, etc., se considera que es un tema que ha de cambiar con las nuevas generaciones a través de una adecuada educación donde se enseñe de forma natural que el valor de las acciones correctas es mayor al beneficio tangible obtenido por las incorrectas y que forme parte intrínseca y natural de todos los SGA.

V. BIBLIOGRAFÍA

ACHKAR, Marcel, 2005. Indicadores de sustentabilidad. Laboratorio de Desarrollo Sustentable y Gestión Ambiental del Territorio. Departamento de Geografía, Uruguay, Facultad de Ciencias.

Biodiversidad mexicana, 2020. *Manglares: ¿Qué son los manglares?*, México, CONABIO. Recuperado de <https://www.biodiversidad.gob.mx/ecosistemas/manglares>

- CHAPMAN, Alan, 2004. Análisis DOFA y análisis PEST. Recuperado de https://degerencia.com/articulo/analisis_dofa_y_analisis_pest/
- Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2017, Manglares de Nichupté, joya de biodiversidad. México, CONANP. Recuperado de <https://www.gob.mx/conanp/articulos/manglares-de-nichupte-joya-de-biodiversidad?idiom=es>
- CÓRDOBA, José Rodrigo y CAMPBELL, Thomas 2007. Iniciativas de implementación de la RSC – Contribución del pensamiento sistémico. Revista científica Pensamiento y Gestión. N° 23. pp. 112-130.
- CRUZ, Laura, 2019. Destapa corrupción pleito de los Chapur. Luces del Siglo. Cancún, México. Recuperado de <https://lucesdelsiglo.com/2019/12/30/anuario2019-destapa-corrupcion-pleito-de-los-chapur/>
- ELAW Environmental Law Alliance Worldwide, 2007. Los Manglares del Mundo (48). Recuperado de <https://mangroves.elaw.org/es/node/70>
- GÓMEZ NIETO, Begoña y MARTÍNEZ DOMÍNGUEZ, Rocío, 2016. Los valores éticos en la responsabilidad social corporativa. Anagramas Rumbos y Sentidos de la Comunicación, 14(28).
- HAYMAN, John, 1991. Investigación y educación (3ªed.). Barcelona, (España). Editorial: Ediciones Paidós.
- HILL, Charles y JONES, Gareth, 2000. Administración estratégica un enfoque integrado. (8ª ed). México: Editorial McGraw-Hill.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto, FERNÁNDEZ COLLADO, Carlos y BAPTISTA LUCIO, María Pilar, 2004. Metodología de la investigación. México: Editorial McGraw-Hill.
- INEGI, 2018. Sistema de Cuentas Nacionales de México. Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2012. Preliminar. Año base 2008. México INEGI. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/app/biblioteca/ficha.html?upc=702825004151>
- KAPLAN, Robert y Norton, David, 1996. El cuadro de mando integral (The Balance Scorecard). Editorial: Gestión 2000. Madrid, (España).
- KOTLER, Philip; BRADY, Mairead; GOODMAN, Malcom y HANSEN, Torben, 2009. Marketing Management. Harlow, UK. Editorial: Pearson Education Ltd.
- MELLA VALENZUELA, Orlando, 2010. Grupos focales. Técnicas de investigación cuantitativa. Aspectos introductorios (p. 28). Santiago, Chile: CIDE.
- PRIETO PIÑA, Damirya Danesa, 2015. Análisis de los factores del entorno bajo el enfoque de PESTEL y DAFO para el proyecto empresarial “FEQUIMA”: Portal web de maquinarias, equipos y herramientas en Brasil. Sapienza Organizacional, 2(3),129-152.
- PUBLÍMETRO, 2020. En Quintana Roo, cadenas hoteleras de EU y Europa mandan. Recuperado de <https://www.publimetro.com.mx/mx/noticias/2015/10/19/en-quintana-roo-cadenas-hoteleras-de-eu-y-europa-mandan.html>
- SANZ LEÓN, Alberto, 2015. RSC: La importancia de la gestión de los grupos de interés en las organizaciones. Recuperado de <https://prevenblog.com/rsc-la-importancia-de-la-gestion-de-los-grupos-de-interes-en-las-organizaciones/>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, 2015. ¿Sabías que los Programas Nacionales de Empresas y Derechos Humanos se relacionan con el desarrollo sostenible? Blog de la Secretaría de Gobernación del Gobierno de México. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/articulos/sabias-que-los-programas-nacionales-de-empresas-y-derechos-humanos-se-relacionan-con-el-desarrollo-sostenible?idiom=es>

TAMAYO y TAMAYO, Mario, 2003. El proceso de la investigación Científica (4ª ed.). México. DF, (México). Editorial: MUSA S.A. de C.V.

VOLPENTESTA, Jorge Roberto, CHAÍN, Tomás., ALACAÍN, Marcelo Fabián, NIEVAS, Gustavo, SPINELLI, Héctor Eduardo, CORDERO, María Inés, CORTEJANA, Alicia y GRECO, Penélope, 2014. Identificación del impacto de la gestión de los stakeholders en las estructuras de las empresas que desarrollan estrategias de responsabilidad social empresarial. *Universidad & Empresa*, 63-92. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=187232713003>

WACKERNAGEL, Mathis y REES, William, 2001. Nuestra huella Ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la tierra. Santiago de Chile, (Chile). Editorial: LOM Ediciones.

LA AUSENCIA DE DIVISIÓN DE PODERES EN EL MUNICIPIO. UNA DEBILIDAD EN EL FEDERALISMO MEXICANO

THE ABSENCE OF DIVISION OF POWERS IN THE MUNICIPALITY. A WEAKNESS IN MEXICAN FEDERALISM

SAÚL MOISÉS RÍOS LUVIANO
Universidad Anáhuac Cancún, México
saulmoises@hotmail.com

RESUMEN:

El federalismo como proyecto de vida que, organizado como forma de gobierno, tiene instituciones democráticas y representativas, el cual se nutre con la existencia de gobiernos autónomos que están dotados de personalidad jurídica, administrativa y política, como es el caso de México. El presente texto hace una revisión sobre el federalismo mexicano, el cual presenta una debilidad por tener ausencia de división de poderes en el orden de gobierno más cercano al ciudadano. Se describe cómo en el municipio el poder absoluto político-administrativo recae de forma práctica acompañada de una ambigüedad jurídica en una sola persona, el presidente municipal, quien hace las funciones de ejecutivo, legislativo e incluso judicial. Esa ausencia de división de poderes en el orden de gobierno municipal debilita al federalismo mexicano, lo que justifica su centralismo excesivo.

Palabras clave:

Federalismo, Gobierno Local, Municipio, División de Poderes y Relaciones Intergubernamentales.

ABSTRACT:

Federalism as a life project, as well as a tool to organize a government, has democratic institutions whose main role is to represent its people. In the case of

Mexico, federalism is also empowered by the existence of governments with autonomous jurisdictions, administrative and political principles. This paper aims at analyzing the principal practices of federalism in Mexico, where some weaknesses are evident enough as it can be seen how power is whether present or absent in different levels of the government, let alone in those which are closer to the citizens. It is described how the political and administrative power and rules in a municipality are put into practice in an ambiguous legal way by a single person: The Mayor. This person usually plays different roles, since he is not only at the top of the executive, but also of the legislative and judicial powers in the community. This situation in the municipal governments has not just weakened the federalism in Mexico, but it also justifies a harmful centralism in the country.

Keywords:

Federalism, local government, municipality, separation of powers and intergovernmental relations.

INTRODUCCIÓN

Conceptuar o definir al municipio no es tarea fácil, existen considerables trabajos que abordan la temática sin aún poder llegar a un consenso. El tema se complica más cuando hablamos del municipio en un federalismo como proyecto de vida y organizado como forma de gobierno.

México vive un federalismo donde existen instituciones democráticas y representativas a través de tres órdenes de gobiernos autónomos, que están dotados de personalidad jurídica, administrativa y política. Los tres órdenes de gobierno son: municipal, estatal y federal. Ninguno se encuentra supeditado al otro, cada uno tiene su espacio territorial, su gobierno emanado de forma democrática y con autonomía jurídica, administrativa y presupuestaria.

El presente texto se centra en el orden de gobierno municipal porque es el espacio de identidad del ciudadano con su territorio, del primer contacto con su entorno y con su realidad, el espacio donde hace los reclamos sociales por sus demandas y necesidades. Sobre todo, es la célula básica territorial y administrativa de la conformación social, económica y política del país, constituida por territorio, población y gobierno. Es la institución jurídica, política y social que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, regida por un Ayuntamiento.

Por lo anterior, es de importancia realizar una revisión sobre la práctica del federalismo mexicano, el cual presenta una debilidad por tener ausencia de división de poderes en el orden de gobierno más cercano al ciudadano.

Se describe cómo en el municipio el poder absoluto político-administrativo recae de forma práctica acompañada de una ambigüedad jurídica en una sola persona, el presidente municipal, quien hace las funciones de ejecutivo, legislativo e incluso judicial. Esa ausencia de división de poderes en el orden de gobierno municipal debilita al federalismo mexicano, lo que justifica su centralismo excesivo.

Se concluye que es necesaria una reforma constitucional para darle más claridad al federalismo mexicano a través de la división de poderes en cada uno de los tres órdenes de gobierno, principalmente en el municipio donde jurídicamente no está definida la división.

FEDERALISMO, UN ACERCAMIENTO TEÓRICO

El federalismo es una forma de organización del sistema político basado en una distribución funcional y territorial del poder entre un ámbito central y ámbitos locales (estados, provincias o territorios independientes o federados), los cuales participan de un pacto que se sustenta en la Constitución. El federalismo es una forma de organización institucional que en teoría garantiza la descentralización política y administrativa, a la vez que crea un poder soberano (el gobierno federal) en el que las sociedades locales se encuentran representadas por ser el gobierno de la nación, del que forman parte.¹

Como se señaló anteriormente, en lo que respecta al federalismo, es un arreglo político-institucional que implica una distribución de territorio y de funciones. A pesar de las diferencias, lo común en los Estados federales es entonces: 1) la existencia de un pacto o arreglo institucional entre ámbitos o poderes; 2) la subordinación de poderes y entidades a la Constitución, cuya modificación sólo puede hacerse con la intervención de representantes especiales de los pueblos que integran el Estado; y 3) el garantizar la autonomía y equilibrio entre ámbitos de gobierno federal y estatal en el que ningún poder está por encima de otro.²

Entonces podemos entender por federalismo, un proyecto de vida política que, organizado como forma de gobierno, tiene como sustento instituciones democráticas y representativas que dan cuerpo a relaciones de poder que permiten la cohesión en la acción de gobierno, dado que ésta se nutre con la existencia de centros autónomos que están dotados de personalidad jurídica y política.³

También es cierto teóricamente que se trata de una forma de organización institucional que persigue la descentralización política y administrativa del aparato gubernamental, creando un poder soberano (el gobierno federal) en el que las entidades locales se encuentran representadas, a la vez que son soberanas en sus territorios y sociedades.⁴

Rodolfo García del Castillo afirma que por lo que hace al concepto de federalismo, su delimitación teórica puede emprenderse desde distintas perspectivas.

¹ MARTÍNEZ, Carlos Assad. “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” En: CORDERA, Rolando y ZICCARDI, Alicia (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México, 2000.

² ZICCARDI, Alicia. “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” En: *Gestión y Política Pública*, II Semestre, Vol. 12, Núm. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa. México, 2003.

³ UVALLE BERRONES, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, 2004.

⁴ ZICCARDI, Alicia. “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”... p. 35.

Una forma inicial que puede resultar útil, consiste en recuperar la idea de reglas o normas sobre las cuales se montará el aspecto dinámico de cristalización de políticas concretas. “Federalismo es un sistema de reglas para la división de responsabilidades de política pública entre un número de agencias gubernamentales autónomas”.⁵

Ricardo Uvalle Berrones afirma que la descentralización se caracteriza por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Y el federalismo es una forma de gobierno que responde, a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo. El federalismo conjuga simultáneamente relaciones centrales y descentralizadas. Pero se trata de una conjugación de relaciones donde lo óptimo no es el equilibrio puro o abstracto del poder, sino una configuración calculada, balanceada y correlacionada de poderes que garanticen la diversidad política y cultural en favor de la unidad del Estado, para acrecentar la vida civil de la sociedad y la expresión pública de las organizaciones ciudadanas.⁶

También es un medio para integrar la vida política de un país y fórmula para que las cuotas de poder sean regidas mediante acuerdos, reglas, potestades y el reconocimiento de autoridades supremas. El federalismo en la vida moderna da vida a un conjunto de poderes que deben dirigirse, coordinarse y colaborar a la manera de un todo armónico. El federalismo es un modo de organizar y ejercer el poder en el estado de derecho, respetando la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos constituidos.⁷

El federalismo en cuanto sistema de convivencia no es ajeno a las relaciones de conflicto y cooperación. Pero tiene vías razonables para que la acción de gobierno pueda aspirar al consenso y la legitimidad. Por factores geográficos y políticos, los ámbitos centrales, estatales, municipales y comunales cuidan intereses propios de su representación. Por ello, no significa que interdependencia en la acción de gobierno no pueda lograrse. De esta forma, es posible hablar de dinámica e interacción, considerando entonces el federalismo como un proceso, un movimiento perpetuo que oscila entre la diversidad y la unidad, la descentralización y la descentralización.⁸

La finalidad de revisar el término federalismo es llegar a una idea que sea funcional a los propósitos del presente texto, por lo que recuperaremos varias y se integran a lo largo del texto. México tiene una organización institucional dividida en tres órdenes de gobierno: municipal, estatal y federal, donde cada uno tiene federalizadas sus funciones y obligaciones.

⁵ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa. México. 1999.

⁶ UVALLE BERRONES, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 2004.

⁷ UVALLE BERRONES, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México...* p. 56

⁸ UVALLE BERRONES, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México...* p. 57

En los tiempos actuales los temas políticos, económicos, sociales y culturales giran en torno a un mundo globalizado y al abordar el gobierno local, pudiera considerarse que estamos entrando en un terreno de menor importancia. Sin embargo, es en este contexto, cuando el gobierno local tiene mayor relevancia, al encargarse de resolver los pequeños problemas de cada día y al mismo tiempo fortaleciendo al Estado-nación que se ve tan debilitado por el impacto de la globalización y sus crecientes problemas supranacionales.

Las tendencias hacia procesos de globalización económica, social y política evidencian nuevas formas de organización de las sociedades. No obstante, junto a estas tendencias que apuntan a procesos de carácter global, la corriente conocida como *localismo* señala las potencialidades del espacio local en los procesos de reestructuración política, económica y social que se están produciendo en las sociedades contemporáneas, así como en la redefinición del papel de los gobiernos locales en las transformaciones de la sociedad.

Si se hiciera la pregunta ¿cuáles serían los rasgos esenciales que dan consistencia a la idea de un gobierno local mexicano?; en primer lugar, opera en un área geográfica limitada dentro de la nación; en segundo lugar, funciona con mecanismos de selección de líderes por medio de elecciones periódicas; y finalmente disfruta de una cierta autonomía, aunque este concepto es complejo y hace referencia a tres conjuntos de valores: libertad-autonomía, democracia-participación y eficiencia.

Entonces se responde la pregunta afirmando que en México la idea de un gobierno local hace referencia al municipio como base de la división territorial, política y administrativa del país. Por lo tanto, en este trabajo, como gobierno local se refiere al municipio, sin antes dejar claro que no son sinónimos, sino lo más cercano para el caso mexicano.

Para los fines del presente texto materializamos al gobierno local en el municipio, porque es un elemento clave en el sistema político mexicano por varias razones: en primer lugar, el municipio es el ámbito más próximo a los ciudadanos y a los intereses territorialmente considerados. En segundo lugar, a pesar de su heterogeneidad (diferente tamaño, diferente estructura social, diferentes necesidades, etcétera), proporciona y gestiona una serie de servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos. En tercer lugar, el conjunto de municipios supone un porcentaje importante del total del gasto público y del empleo del país. En cuarto lugar, es un ámbito especialmente relevante en lo que concierne a la participación política y a la expresión de intereses políticos. Finalmente, los municipios juegan un papel estratégico en la construcción de la legitimidad en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas.⁹

Coincidiendo con el mismo autor, es importante señalar que los gobiernos locales en el actual proceso de globalización han tenido la necesidad de generar

⁹ ALBA CARLOS R. *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. 1999.

toda una serie de dinámicas y complejos proceso de gestión, con el objeto de dar respuesta a la nuevas funciones, prestar los servicios y de afrontar los retos que les plantea la sociedad, de ello a veces sin contar con unas estructuras administrativas suficientes para asumir las nuevas tareas, muchas de las cuales requieren un planteamiento que va más allá de la mera administración.

Entonces el papel que corresponde a los municipios es consolidar el modelo de gobierno local autónomo como esfera separada de los demás, e ir hacia un modelo de municipio integrado y participativo en todo el proceso político global. Además, la presencia de gobiernos locales con suficiente autonomía maximiza los deseos de los ciudadanos, ayuda a los procesos de innovación, estimula la participación y dinamiza el pluralismo político.

Por otra parte, es importante tener una visión histórica del municipio como institución, por lo que Jacinto Faya Biseca dice que el municipio es un producto histórico y no el resultado de una fría construcción doctrinaria, cambiante y diverso a través de la historia. El municipio no responde no ha respondido ni responde a las mismas necesidades de una manera igual y uniforme en las distintas geografías del mundo y en los diversos tiempos históricos. Esta institución es afectada muy sensiblemente, según sea la connotación y el valor que un Estado le otorgue a las cuestiones sociológicas, políticas y jurídicas. Prácticamente, son estos valores los que determinan la concepción política del municipio como una institución histórica.¹⁰

De igual forma, el municipio constituye la comunidad asentada en un territorio. En cuanto a comunidad tiene tradición cultural estructurada: dotada de la capacidad de generar constructos sociales y políticos para alcanzar sus fines, y además es referente de habitantes, propios y extraños. Es en los espacios locales donde cristalizan las experiencias individuales que abren paso a la acción colectiva para construir un referente social.¹¹

Por su parte, Moisés Ochoa Campos define al municipio como: la forma, natural —como comunidad básica de personas vecindadas dentro de un territorio y que cuenta con una organización para la atención de sus requerimientos comunes— y política —ámbito de gobierno del sistema político, donde juega un papel en el desarrollo económico y social del país— a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática, el ejercicio total de la soberanía popular.¹²

LA CONCEPCIÓN DE MUNICIPIO: DELIMITACIONES PARA EL CASO MEXICANO

Para el caso de México el municipio es un orden de gobierno, donde su población tiene capacidad para autogobernarse por leyes en las que se plasman

¹⁰ FAYA BISECA, Jacinto. “Visión histórica del municipio como institución política” En: VEGA HERNÁNDEZ Rodolfo (Coor.) *Municipio: Aspectos políticos y administrativos*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C. 2002.

¹¹ BAZDRESCH PARADA, Miguel. *Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo*. Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESO). México. 2000.

¹² OCHOA CAMPOS, Moisés. *La reforma municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1968.

las aspiraciones, los fines que se pretenden alcanzar, las actividades que se deben realizar: se establecen los órganos de gobierno, las atribuciones de cada uno, así como los requisitos que deberán cumplir los ciudadanos que integren esos órganos.

En la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115, el municipio es un ente autónomo que reúne las siguientes características: personalidad jurídica propia, patrimonio propio, no tiene vínculos de subordinación y jerarquía con el gobierno del estado, administra libremente su hacienda, tiene facultades reglamentarias, ejecutivas y judiciales, y su gobierno es electo popularmente.

De acuerdo a lo anterior, la naturaleza del municipio, se encuentra estrechamente ligada a aspectos fundamentales sociales, políticos y administrativos. Por lo que, al hablar de municipio, se hace referencia, por un lado, a una comunidad cohesionada por fenómenos de agregación, de cultura, de sociabilidad, inscrita en un cúmulo de relaciones de intercambio para conseguir su permanencia y crecimiento, y por otro, a un espacio político asociado a un referente administrativo e institucional.

Rodolfo García del Castillo en su libro *Los Municipios en México. Los retos ante el futuro*, afirma que es necesario considerar los siguientes espacios como propios del municipio: a) espacio de gobierno, donde el municipio es una agrupación con carácter de corporación de derecho político y como tal participa en la administración pública, el Estado le otorga facultades que lo autorizan y, a veces, le obligan también a realizar tareas de la comunidad local con independencia y bajo su propia responsabilidad, adoptando la forma de poder coactivo; b) espacio geográfico, el municipio es la circunscripción territorial más pequeña del país y está bajo el gobierno inmediato y directo del ayuntamiento; c) comunidad —espacio social, espacio cultural—, es una comunidad asentada en un territorio, que cuenta con una capacidad jurídica y patrimonio propio al que se le reconocen derechos suficientes para atender las necesidades de su población y para organizarse libre y democráticamente; y d) espacio económico, una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de un orden federal.¹³

Es necesario dejar claro que el municipio mexicano se autogobierna por sus propios vecinos, a través de un Ayuntamiento que es un órgano de gobierno colegiado que toma sus propias decisiones por deliberación y mayoría de votos, cuyos integrantes son: presidente municipal, síndico y varios regidores, de acuerdo a lo establecido en cada legislación estatal, designados por sufragio popular, libre, secreto y directo a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional. Todas las competencias delegadas al municipio serán ejercidas por el Ayuntamiento de manera exclusiva.¹⁴

¹³ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los municipios en México: los retos ante el futuro...* p. 76.

¹⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El municipio*, México 4ª edición. Miguel Ángel Porrúa. 2000.

LA COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Estudiar el fenómeno del federalismo considerando únicamente aspectos formales de competencias y relaciones entre poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y esferas de gobierno (federal, estatal y municipal) tiene claras limitaciones. Una perspectiva de ese tipo tiende a agotar su validez explicativa cuando se aplica para el análisis de situaciones dinámicas, pues, durante el estudio de las políticas concretas, aparecen recurrentes los problemas asociados al poder y los procesos decisivos como piezas clave para funcionamiento del sistema político.¹⁵

Es difícil entender el marco de funcionamiento y la eficacia de los gobiernos locales, así como su contribución a la dinámica general de un país, sin conocer con precisión el tipo de coordinación intergubernamental existente. El propio concepto hace referencia a un conjunto, extraordinariamente variado, de actividades e interrelaciones entre unidades de gobierno de todo tipo y de diferentes ámbitos territoriales. Quiere decir que, siendo el marco jurídico-normativo importante para determinar las condiciones del ejercicio del poder y la distribución de competencias, difícilmente comprenderíamos que gran parte de las interrelaciones se producen al margen de los límites formales o, al menos, dentro del ejercicio de los espacios de discrecionalidad que la legislación permita.¹⁶

En lo respecta a México, la coordinación intergubernamental es un tema relativamente nuevo, debido a que las relaciones tradicionales entre los municipios, los estados y la federación se han regido por una jerarquización estricta de arriba hacia abajo. En las últimas décadas, el progreso hacia la democratización y descentralización del país ha abierto a los municipios la oportunidad de empezar a definir los espacios gubernamentales y administrativos en aquellos en que la comparten o la ceden a otros órdenes de gobierno. Así, desde el punto de vista de los municipios, el fondo del debate sobre la coordinación intergubernamental es un incremento sustancial de la importancia de los mismos en el gobierno del país.

Rodolfo García del Castillo afirma que las relaciones intergubernamentales ofrecen la posibilidad de considerar diversos aspectos, en espacios de gobierno distintos, para explicar el comportamiento complejo seguido por los actores, en la manipulación de los elementos y recursos diversos para concretar acciones públicas. El autor cita tres modelos o enfoques para el estudio de las relaciones intergubernamentales:

1. *Modelo de autoridad coordinada.* En el cual se da una distinción y separación clara entre el gobierno nacional y el gobierno de los estados. Los municipios siempre son incluidos dentro y dependen de los gobiernos de los estados.
2. *Modelo de autoridad traslapada o superpuesta.* En éste existen áreas o espacios de gobierno donde coinciden parcialmente entre sí los tres

¹⁵ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los municipios en México: los retos ante el futuro...* p. 78.

¹⁶ ALBA, Carlos R. *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno, ...* p. 28.

órdenes. Las relaciones que se dan son interdependientes y el patrón de autoridad es la negociación.

3. Modelo de autoridad inclusiva. En este modelo las relaciones de autoridad son jerárquicas y supone que el gobierno federal busca expandir su proporción de poder ejerciendo sobre los estados y los municipios. Para lograrlo hay dos estrategias posibles: una es reducir los poderes y competencias de los estados o municipios o de ambos; la segunda es hacer crecer el círculo de poder del gobierno federal fuera o más allá de las competencias de estados y municipios, esto sin afectarlas.¹⁷

Las relaciones intergubernamentales incluyen las vinculadas al ejercicio del poder o determinadas competencias, relaciones financieras (especialmente la transferencia de fondos y otros recursos y las condiciones de su utilización) y, finalmente, redes de influencia entre las unidades implicadas y que contemplarían todos los mecanismos de información, negociación, coordinación, persuasión, etcétera.¹⁸

UNA DEBILIDAD EN EL FEDERALISMO MEXICANO

Después de revisar con detalle la concepción teórica del federalismo, así como el federalismo real en México, el tema del gobierno local, el municipio y las relaciones intergubernamentales se vuelve interesante mencionar que en México existe una fuerte debilidad del federalismo y casualmente recae en el gobierno municipal esa debilidad que afecta a todo el sistema jurídico, político y administrativo.

Como se mencionó con anterioridad, en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 115 se hace referencia al municipio como orden de gobierno del sistema federal y ahí se explican sus atribuciones y obligaciones explícitas e implícitas.¹⁹

Para explicar en qué consiste la debilidad que se menciona, es necesario mencionar que en México se establece la división de poderes en cada orden de gobierno, en tres poderes, el legislativo, ejecutivo y judicial. Esa división se encuentra de forma explícita en la Carta Magna para el orden de gobierno federal y para los estados, pero no así para los municipios.

Para el caso del gobierno federal se explica de la siguiente forma la división de poderes: el poder ejecutivo recae en la figura del Presidente de la República, el cual, el ejercicio es unipersonal; el poder legislativo recae en el H. Congreso de la Unión, el cual se compone de dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores; y el poder judicial recae en la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se integra por once Ministros.

¹⁷ GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los municipios en México: los retos ante el futuro...* p. 80.

¹⁸ ALBA, Carlos R. *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno...* p. 30.

¹⁹ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. 2020. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cepum.htm>

Cada uno de los poderes del gobierno federal se plasma en la Constitución que son completamente autónomos e independientes e incluso son contrapeso entre cada uno de ellos para el ejercicio del poder, tal y como en su momento lo planteó Montesquieu.

Para el caso de los estados, se reproduce la misma lógica de la división de poderes: el poder ejecutivo recae en la figura del Gobernador, el cual el ejercicio es unipersonal; el poder legislativo recae en el H. Congreso del Estado, el cual se compone en un determinado número de diputados según la cantidad de población; y el poder judicial recae en el Tribunal Superior de Justicia y se integra por magistrados.

De igual forma, los poderes del gobierno estatal se plasman en la Constitución que son completamente autónomos e independientes e incluso son contrapeso entre cada uno de ellos para el ejercicio del poder. Aunque no está de más mencionar que en la práctica en todas las entidades federativas el poder ejecutivo somete a los otros dos poderes, tema de estudio y análisis para otras investigaciones.

El problema aparece cuando observamos la división de poderes en el gobierno municipal: el poder ejecutivo recae en la figura del Presidente Municipal, el cual el ejercicio es unipersonal; el poder legislativo recae en el H. Ayuntamiento, el cual se integra por el propio presidente municipal, síndico y regidores, donde incluso, quien cita a sesión, pone el orden del día, tiene voto de calidad e impone sanciones, es el presidente municipal; y el poder judicial no existe en el orden de gobierno municipal, a lo más que llega, es a tener un juez calificador para las faltas administrativas. Todo lo relacionado a los asuntos judiciales se remiten al poder judicial de los otros dos órdenes de gobierno, el estado o la federación.

Con lo mencionado anteriormente se observa un gobierno municipal con serias limitaciones en la propia división de poderes. El andamiaje jurídico mexicano desde la propia Constitución Federal, las Constituciones estatales, las leyes y reglamentos reproducen esas limitaciones y hacen legal incluso, el ejercicio del poder absoluto a una sola persona, el Presidente Municipal.

El Presidente Municipal tiene bajo su poder toda la administración pública municipal, es decir, el poder económico, el poder de la fuerza pública (la policía municipal) y en la práctica, pero además de forma legal, es quien preside el poder legislativo, el H. Ayuntamiento. Lo que él decida, es lo que se aprueba, el Ayuntamiento sólo avala y legaliza sus propuestas, es muy complicado que se pongan en contra de sus ideas e incluso ocurrencias.

Lo anterior tiene su origen en elección democrática que realizan los ciudadanos, esa elección la hacen a través de planillas donde figura principalmente el presidente y muy poco el síndico y los regidores. La planilla ganadora se convierte en mayoría dentro del Ayuntamiento, algunos de las planillas perdedoras se integran como representación proporcional de acuerdo al número de votos alcanzados en la elección, pero nunca podrán ser mayor al número de integrantes de

la planilla ganadora, lo que permite al presidente municipal presentar y aprobar todas sus propuestas por mayoría, la oposición sólo legitima el proceso.²⁰

Ante la situación anterior, los gobiernos municipales en México en la práctica son gobernados por “mini reyes” porque no existe una división de poderes, gobierna una sola persona sin contrapeso alguno.²¹ La normatividad le permite ejercer el poder de esa forma, lo que ha provocado la creación de cacicazgos legales a lo largo y ancho del país que empañan el federalismo mexicano.

Con esa debilidad jurídica, política y administrativa en el federalismo mexicano se justifica de forma implícita por varios estudiosos y políticos que no es correcto descentralizar el poder a los órdenes de gobierno. A lo largo de la historia del federalismo mexicano, el poder y los recursos se han ejercido de forma centralizada en el gobierno federal. El avance en la descentralización se ha realizado hacia los gobiernos estatales, aunque en una pequeña porción. Es importante resaltar que en los últimos años, se ha retrocedido en esa anhelada descentralización por la corrupción en el manejo de los propios estados.²²

Principalmente se oponen a la descentralización hacia el gobierno municipal porque lo consideran el inexperto, el que no tiene las condiciones, el que es muy corrupto, el que no tiene el personal capacitado o profesional. Por esas condiciones, tanto el gobierno federal como los estados, utilizan a los gobiernos municipales como un instrumento coadyuvante para implementar alguna política pública o programa social. En la mayoría de los casos no se les consulta para el diseño e instrumentación, sólo se le invita para la aplicación. Los gobiernos municipales por cierta comodidad lo han convertido en una forma de existencia justificada.

Es en esas condiciones, donde se recurre en el discurso de las relaciones intergubernamentales entre los tres órdenes de gobierno. Para ello, se justifica el actuar del gobierno municipal en la aplicación de un programa federal como esa relación intergubernamental. En la realidad el gobierno municipal —e incluso

²⁰ En muy pocas ocasiones se han dado casos donde el síndico y regidores no le aprueban al presidente municipal sus propuestas. Esos casos obedecen más a diferencias personales o intereses de grupos que provocan una fractura en la unidad de la planilla ganadora. Aunque al final, en la mayoría de los casos, el presidente municipal por ser el ejecutivo y al mismo tiempo quien preside el legislativo del orden de gobierno municipal tiene más poder y termina sometiéndolo a quien se le oponga.

²¹ En algunos municipios de México la oposición y contrapeso real que tienen los presidentes municipales son los mismos ciudadanos que organizados exigen y se manifiestan para presionar al máximo jefe de la demarcación. Los otros dos poderes no figuran y no representan en la práctica ese contrapeso esperado para que gobierne de acuerdo a las necesidades reales del municipio. En algunos casos, uno que otro periodista hacen la función de contrapeso, al denunciar sus malas decisiones como gobernante. Es importante mencionar que la mayor parte de la prensa local está cooptada e incluso incorporada a la nómina municipal y hace la función de aduladora del gobernante en turno para influir en la percepción de los ciudadanos.

²² En la década de los ochentas se dio un proceso de descentralización hacia los estados del sector educativo, es decir, se le transfirió poder y recursos a los estados en temas de educación, cada estado estaba a cargo de la contratación y pago de los docentes de educación básica. Al paso de los años se fue corrompiendo de forma muy grave en cada estado, al grado que ya era ridículo y sobre todo insostenible la situación. En el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto para enviar un mensaje de que estaba combatiendo actos de corrupción, se tomó la decisión de centralizar el pago de la nómina de todos los maestros del país, es decir, actualmente ya no lo hacen los estados, el recurso sale directamente de la Secretaría de Hacienda federal directo a los profesores de educación básica de todo el país.

estatal— no participa en el diseño del programa y sólo coadyuva o colabora para su ejecución. Se convierte en un instrumento ejecutor.

Otra razón cómoda para los gobiernos municipales e incluso con ciertas ventajas jurídicas en lo económico, es cuando se realiza una obra pública en la geografía municipal e intervienen dos o tres órdenes de gobierno. El marco jurídico vigente establece que, cuando se realice una obra (carretera, alumbrado, cementerio, agua potable, etcétera) y los recursos provengan del gobierno del estado y el municipio, es decir, aportación bipartita, quien ejercerá el recurso será el gobierno municipal. Cuando las aportaciones de los recursos provengan de los tres órdenes de gobierno, es decir, tripartita, quien ejercerá, también es el municipio.

En ambos casos, bipartita y tripartita quien licita la obra es el H. Ayuntamiento con cierta supervisión y acompañamiento de los otros órdenes de gobierno. La idea es que esas obras además de traer un beneficio en específico, también generen una derrama económica para las empresas y trabajadores locales. Eso permite al presidente municipal adjudicarle la obra a determinada empresa tergiversando el proceso de licitación, el cual, termina siendo legal, aunque en la práctica no es ético, la mayoría de los casos existe un beneficio económico efectivo o en especie para el ejecutivo municipal.

En México es ampliamente conocido y además está documentado cómo se desarrolla esa práctica, mejor conocida como el diezmo de todas las obras públicas que se realizan. En el caso de los municipios, la persona directamente beneficiada es el presidente municipal. Es muy común observar y en cientos de casos documentados, que después de finalizar sus periodos constitucionales, sus fortunas económicas se ven considerablemente incrementadas.

La realidad es tan evidente que, incluso algunos personajes políticos tienen muy claro el poder y los recursos económicos que se puede ejercer siendo presidente municipal, por lo que prefieren abandonar puestos públicos que se considerarían de mayor prestigio o estatus político como son diputado federal, senador de la república, secretario de estado o diputado local, para buscar una presidencia municipal, la cual es más rentable política y económicamente.

Ante esa realidad imperante en el sistema federal mexicano, el federalismo funciona con cierta distorsión legal y práctica, donde no existe la clara división de poderes en el orden de gobierno más cercano al pueblo. En la *praxis* existe cierta comodidad política y conveniencia económica que ha permitido por décadas no replantear tal situación, aunque se tenga muy clara. Una es por no asumir más responsabilidades como orden de gobierno y sólo limitarse a coadyuvar con los otros tres; y la otra es por conveniencia económica de los aspirantes al puesto, porque permite el estatus de “mini rey” en su demarcación territorial sin el equilibrio de poderes o contrapesos.

Lo anterior refleja que esa debilidad del federalismo mexicano parece estar lejos de ser subsanada para alcanzar a plenitud un federalismo con división de poderes en sus tres órdenes de gobierno. Quienes pueden hacer esos cambios, el poder legislativo federal, los poderes legislativos e incluso los partidos políticos y actores políticos no muestran interés en hacerlo porque en el fondo esperan ellos

mismos ocupar ese puesto en algún momento y aprovechar las ventajas del mismo para ejercer el poder y beneficiarse económicamente.

RECOMENDACIONES Y CONCLUSIONES

Después de haber revisado algunas definiciones y conceptos en el presente documento, se puede afirmar que aún no se ha terminado la búsqueda y conformación del marco teórico exacto para el análisis del federalismo y la descentralización hacia los gobiernos locales —gobiernos municipales— a pesar de la existencia de una gran variedad de producción teórica. Es necesario hacer uso de esos elementos teóricos existentes para ver hasta qué punto nos ayudan o no explicar una realidad específica; porque no se trata de amontonar conceptos, definiciones, categorías de análisis y modelos, sin ponerlos en práctica. Se necesita avanzar en la comprensión de los problemas que aquejan a la sociedad, pero también proponer soluciones.

El fortalecimiento del federalismo es una política prioritaria que tiene entre sus objetivos el desarrollo regional, mejorar los servicios públicos, abatir los costos administrativos y acercar las decisiones a los lugares donde éstas se requieren, para redistribuir la autoridad, las responsabilidades y los recursos del gobierno federal hacia los órdenes estatal y municipal.

El federalismo conlleva la necesidad de incrementar el poder administrativo y político del gobierno municipal, y de fortalecer sus capacidades de gestión con el objetivo de lograr una verdadera autonomía en la toma de decisiones, a través de la administración de recursos propios, y la aplicación eficaz de las medidas necesarias para afrontar las demandas de la población.

Con base en la reflexión presentada sobre la debilidad del federalismo mexicano por la ausencia de división de poderes en el orden de gobierno municipal, se propone que se haga una modificación en todo el andamiaje jurídico partiendo desde la Constitución Federal y se plasme de forma explícita y clara la división de poderes en el municipio, donde no quede un poder sometido al otro. Que se agregue el poder judicial al municipio donde existan jueces y su propio tribunal.

Se recomienda que el poder legislativo municipal sea modificado y funcione como en los otros órdenes de gobierno, que se convierta en un contrapeso al poder ejecutivo y el judicial. Es importante que no forme parte el presidente municipal del H. Ayuntamiento, que el síndico y los regidores sesionen sin la presencia de él, como hoy no sucede, y mucho menos que ponga el orden del día y tenga voto de calidad.

Se necesita que el H. Ayuntamiento cuente con su propio presupuesto para legislar y no dependa del ejecutivo, que no sea él quien les pague sus remuneraciones económicas y prestaciones, así como les otorgue algunos beneficios, como hoy sucede. La propuesta es que se convierta en un poder completamente independiente en lo político y económico.

Es indispensable que el H. Ayuntamiento sea el poder que apruebe al presidente municipal su plan de gobierno, su presupuesto y sus programas. De igual

forma que, lo pueda sancionar, que el presidente y sus funcionarios rindan cuentas ante el legislativo. Todo ello, sin ser parte del legislativo el ejecutivo, como hoy sucede.

Para lograr esa división de poderes en el municipio es necesario modificar todo el marco jurídico, como el proceso de elección democrática de las autoridades municipales. Los ciudadanos deben elegir por separado al ejecutivo (presidente municipal) y el legislativo (síndico y regidores). En el caso del poder judicial puede ser electo entre ejecutivo y judicial como sucede en los otros dos órdenes de gobierno, es decir, que el presidente municipal proponga y el H. Ayuntamiento decida.

Es muy importante que exista un poder judicial con claras funciones en el orden municipal, el cual ahora es inexistente. Se necesita un poder que pueda determinar e incluso tomar la última decisión en el ámbito municipal si existiera controversia entre el ejecutivo y el legislativo. Al igual que el legislativo, se necesita de presupuesto propio y autonomía plena.

Se necesita que desde la célula básica de la organización política-administrativa de México se practique un auténtico federalismo con una verdadera división de poderes, ello permitirá consolidar la democracia, la toma de decisiones de forma colegiada y sobre todo con representatividad para que todos esos temas elementales que afectan al ciudadano sean atendidos por sus representados (síndicos y regidores).

No sólo se trata de modificar la normatividad y otorgarle esas facultades, sino hacerlo con los recursos correspondientes para que el orden de gobierno más cercano al ciudadano pueda determinar su propio futuro y su propio desarrollo y crecimiento como parte del Estado-Nación mexicano.

Por último, el reto es lograr gobiernos municipales con poder real, y que asuman ese poder con capacidad y responsabilidad. Como coordinadores y líderes locales de las gestiones de los recursos naturales, deberán convertirse en los catalizadores de las políticas públicas e intereses del desarrollo local sostenible. Por ello, resulta imprescindible la creación de mecanismos que permitan un balance entre las necesidades e intereses nacionales y las necesidades e intereses locales ¿cómo lograr ese balance? Es uno de los grandes retos en la implementación del federalismo en México.

FUENTES DE CONSULTA

ALBA CARLOS R. *El sistema político local: Un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid. 1999.

BAZDRESCH PARADA, Miguel. *Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo*. Centro de Investigación y Formación Social del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESO). México. 2000.

CABRERO MENDOZA, Enrique y NAVA CAMPOS, Gabriela. *Gerencia pública municipal conceptos básicos y estudios de caso*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa. 2000.

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión. 2020. Consultado en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- FAYA BISECA, Jacinto. “Visión histórica del municipio como institución política” En: Vega Hernández Rodolfo (Coor.) *Municipio: Aspectos políticos y administrativos*, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S. C. 2002.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo. *Los municipios en México: los retos ante el futuro*. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa. México. 1999.
- LÓPEZ CHAN, Oscar Alfredo. *El Ayuntamiento como agente del desarrollo local en un municipio semiurbano. El caso de Escárcega Campeche 1995-2000*, Colegio Nacional de Licenciados en Administración. México. 2001
- MARTÍNEZ, Carlos Assad. “Límites y posibilidades para la descentralización de las políticas sociales” En: Cordera Rolando y Alicia Ziccardi (Coord.) *Las políticas sociales de México al fin del milenio. Descentralización, diseño y gestión*. Coordinación de Humanidades, Facultad de Economía, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Miguel Ángel Porrúa. México. 2000.
- OCHOA CAMPOS, Moisés. *La reforma municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1968.
- ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo. *El municipio*, México 4ª edición. Miguel Ángel Porrúa. 2000.
- UVALLE BERRONES, Ricardo. *Descentralización política y federalismo: consideraciones sobre el caso de México*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal. 2004.
- ZICCARDI, Alicia. “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal” En: *Gestión y Política Pública*, II Semestre, Vol. 12, Núm. 2. Centro de Investigación y Docencia Económicas, Miguel Ángel Porrúa. México. 2003.
- ZICCARDI, Alicia y MIER TERÁN, A. Pobreza urbana, programas de inclusión social y participación ciudadana. En T. Rendón Huerta, T. Guillén López y C. Paz Cuevas. *Los Retos de la Democracia Local. El papel de los gobiernos municipales, indígenas y delegacionales en la superación de la pobreza y la desigualdad social*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, IGLOM. 2007.

EJERCICIO DE COMPETENCIA DISCRECIONAL DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN DE OBRAS LITERARIAS Y ARTÍSTICAS

EXERCISE OF DISCRETIONAL JURISDICTION OF THE PUBLIC REGISTRY OF COPYRIGHT IN THE PROCEDURE OF REGISTRATION OF LITERARY AND ARTISTIC WORKS

CARLOS HERNÁNDEZ LÓPEZ*

Investigador independiente, México
carlhez@hotmail.com

RESUMEN:

La Ley Federal del Derecho de Autor prevé los supuestos mínimos de protección para los autores y sus obras, y dispone que dichas creaciones pueden ser inscritas en el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor. A este respecto la autoridad administrativa en materia de derechos de autor realiza el registro o niega la inscripción de las creaciones que se le presentan en ejercicio de una competencia discrecional, en virtud que, si bien tiene competencia y atribuciones para hacerlo la legislación no prevé bajo que conceptos y características una creación corresponde a una de las ramas reconocidas por el derecho de autor de las que se enuncian en el artículo 13 de la Ley Federal del Derecho de Autor, el perfil que debe tener quien realiza la evaluación de las obras literarias y artísticas para determinar la procedencia o improcedencia de la inscripción y el procedimiento de dictamen de las creaciones intelectuales.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Maestro en Administración por la Escuela Bancaria y Comercial y candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Anáhuac México. Entre las actividades desempeñadas en su trayectoria laboral se encuentran los cargos que ocupó en el Instituto Nacional del Derecho de Autor como Jefe de Departamento de Inscripción de Obras, Jefe de Departamento de Inscripción de Contratos, Subdirector de Reservas, Subdirector de Registro de Sociedades de Gestión Colectiva y Anotaciones Marginales, Subdirector de Procesos y Director de Arbitraje.

Palabras clave:

Administración Pública; Competencia Discrecional; Derechos de Autor; Creación Intelectual; Registro de Derechos de Autor.

ABSTRACT:

The Federal Copyright Law provides the minimum protection assumptions for authors and their works, and provides that such creations can be registered in the Public Registry of Copyright of the National Institute of Copyright. In this regard, the administrative authority in copyright matters registers or denies the registration of the creations that are presented to it in the exercise of discretionary competence, by virtue of the fact that, although it has competence and powers to do so, the legislation does not provide under what concepts and characteristics a creation corresponds to one of the branches recognized by copyright of those set forth in article 13 of the Federal Copyright Law, the profile that the person carrying out the evaluation of literary works must have and artistic to determine the origin or inadmissibility of the inscription and the procedure of opinion of the intellectual creations.

Keywords:

Public Administration; Discretionary Competition; Copyright; Intellectual Creation; Copyright Registry.

SUMARIO: I. Nota introductoria. II. Ejercicio de competencia discrecional del Registro Público del Derecho de Autor en el procedimiento de inscripción de obras literarias y artísticas. III. Bibliografía.

I. NOTA INTRODUCTORIA

La investigación y sus resultados a los que se hará referencia en el presente documento tienen su origen en acontecimientos de hace aproximadamente veinte años y que permanecieron archivados en la memoria hasta hace casi un par de años atrás que se trajeron a la actualidad, podría decir, por un hecho muy casual.

Hace dos décadas al iniciar labores en la Administración Pública Federal en el Instituto Nacional del Derecho de Autor, un Órgano Desconcentrado en aquel momento de la Secretaría de Educación Pública (ahora de la Secretaría de Cultura), tuve dos encomiendas principales en el Procedimiento de Registro de Obras literarias y artísticas. Una de ellas era la recepción de solicitudes conforme a un nuevo propósito que en aquel momento consistía en que la atención al público usuario fuera realizada por profesionistas con perfiles de abogados, la otra actividad era el dictamen de las solicitudes y las obras para elaborar los proyectos de registro y de negativas de inscripción.

En estas dos actividades la supervisión la realizaba la Subdirección de Registro de Obras y Contratos de la Dirección del Registro Público del Derecho de Autor, Área encargada principalmente de la emisión de las resoluciones en el

Procedimiento Administrativo de Registro de Obra, y que en aquella época —como puede decirse que sucede también en la actualidad— el resultado de los dictámenes por lo que respecta a la evaluación de las creaciones intelectuales presentadas para su registro para determinar si se trataba de una de las creaciones protegidas por el Derecho de Autor conforme al listado de las ramas reconocidas por el Derecho de Autor dispuesto por el artículo 13 de la Ley Federal del Derecho de Autor, dependía de la concepción que el funcionario facultado tenía de cada una de las ramas de obras literarias y artísticas, salvo algunos casos en los que dicho ordenamiento legal provee de sus definiciones, en concreto, la rama de programa de cómputo, obra audiovisual y de compilación de datos.

Es así, que hace no más de dos años se tuvo la oportunidad de ver el resultado de un trámite para la inscripción de una creación intelectual, conforme al Procedimiento Administrativo de Registro de Obra en el que, distinto a la petición realizada mediante la Solicitud de Registro de Obra, se emitía un certificado de registro en una rama distinta, que originó la investigación, análisis y disertación del tema.

II. EJERCICIO DE COMPETENCIA DISCRECIONAL DEL REGISTRO PÚBLICO DEL DERECHO DE AUTOR EN EL PROCEDIMIENTO DE INSCRIPCIÓN DE OBRAS LITERARIAS Y ARTÍSTICAS

La investigación a la que se hace referencia se intituló: *Ejercicio de Competencia Discrecional del Registro Público del Derecho de Autor en el Procedimiento de Inscripción de Obras Literarias y Artísticas*, y fue realizada como tesis para obtener el grado de Doctor en Administración Pública con la hipótesis de que la falta de un procedimiento de registro de obras literarias y artísticas con ausencia de ejercicio de competencia discrecional se explica por el dictamen deficiente de las creaciones intelectuales, por la carencia de definiciones legales de las ramas sujetas de protección y la necesidad de expertos en la evaluación de las creaciones intelectuales.

Así, se planteó como problema para brindar certeza y seguridad jurídica la existencia de ejercicio de competencia discrecional en el procedimiento administrativo de inscripción de obra en el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor (INDAUTOR), en virtud que, la Ley Federal del Derecho de Autor concede competencia al Órgano administrativo, el Reglamento Interior del INDAUTOR otorga atribuciones al Director, los Subdirectores y al Jefe de Departamento, todos ellos del Registro Público del Derecho de Autor, aunque no se cuenta con conceptos de la mayoría de las ramas reconocidas por el derecho de autor, ni un perfil que defina las aptitudes necesarias para las personas que deben realizar la evaluación de las obras literarias y artísticas, así tampoco, un procedimiento de dictamen de las obras.

La investigación involucra la gestión del trámite de Solicitud de Registro de Obra mediante el cual los servidores públicos con atribuciones para su gestión fundados en la Ley Federal del Derecho de Autor determinan la procedencia de

la inscripción de las creaciones intelectuales que se presentan para su inscripción en el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor, órgano competente para esos efectos, basados en su mayoría¹ en conceptos, criterios o consideraciones de su elección para emitir sus resoluciones a falta de definiciones legales de la mayoría de las ramas reconocidas por el Derecho de Autor.

Así también, las actividades que realiza la autoridad registral para la atención de las Solicitudes de Registro de Obra se ciñen a un procedimiento que carece de la descripción normada de las etapas que se llevan a cabo para el dictamen o evaluación de las creaciones intelectuales y las capacidades, aptitudes o el perfil requeridos en la persona que lleva a cabo dicho dictamen vinculadas al conocimiento de las creaciones artísticas.

La Administración Pública, como lo señala Ávalos, se organiza a través de un cúmulo de normas jurídicas que disponen la competencia de las entidades y órganos a quienes corresponde el ejercicio de la función administrativa mediante atribuciones y competencias asignadas a través de los servidores públicos conforme la responsabilidad que les corresponde acorde con sus funciones, capacidad y aptitud para la labor encomendada.²

Con referencia a la facultad discrecional, Madariaga señala que se caracteriza por otorgar a la autoridad administrativa una potestad jurídica sujeta de control para poder elegir con el objetivo de vincular dicha selección con la competencia otorgada por la norma por parte de los órganos administrativos.³

Es cierto que hay casos en los que la autoridad en el ejercicio de su competencia actúa con discrecionalidad en virtud que la ley no precisa los mecanismos a los que debe sujetarse ni los criterios o conceptos que sirven como parámetros para distinguir términos que no se encuentran definidos por la norma como es el caso del Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor.

Así, la actividad del Estado puede distinguirse en dos sentidos una reglada que surge ante la existencia de normas que determinan su forma de actuación y precisan cierta decisión en favor del ciudadano y, por otro lado, una actividad discrecional que se deriva de un margen de apreciación señalado por la norma en el que el funcionario puede elegir entre varias alternativas de solución.⁴

De acuerdo con Borges y Gayoso, por potestad reglada se entiende como la que se encuentra debidamente regulada por el ordenamiento jurídico y, por ello, es la propia norma la que designa la autoridad que debe actuar, cuándo debe hacerlo y el procedimiento para ello. En otro sentido, la facultad discrecional permite a la

¹ Se precisa que, al decir: en su mayoría, se refiere a que solo en algunos casos, el legislador previó un concepto en la Ley Federal del Derecho de Autor respecto de las ramas reconocidas por el derecho de autor, como son la rama de programa de cómputo, la rama audiovisual y compilación de datos.

² ÁVALOS, Eduardo *et al.*, *Derecho administrativo 1*, España: Alveroni Ediciones, 2014, p. 76.

³ RÍOS, Lautaro, *Los poderes discrecionales*, citada de su obra *Derecho administrativo y seguridad jurídica*, en Revista de Administración Pública, núm. 099. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 1982, p. 405.

⁴ ÁVALOS, Eduardo, *et al.*, 2014, pp. 16 y 17.

autoridad cierta libertad de apreciación en el ejercicio de sus potestades mediante la valoración subjetiva de asuntos concretos sin tratarse del ejercicio del poder por encima de la ley, sino que se forma a partir de ella y busca seleccionar la mejor opción en beneficio de la propia administración.⁵

En la facultad discrecional existe un margen de actuación basado en una valoración subjetiva, de tal forma que, el resultado dependerá de la evaluación conforme al criterio que decida ocupar la Administración Pública, por lo que, con excepción de que exista una norma expresa para el caso, puede decirse que en el ejercicio de la potestad discrecional existe cierta tolerancia concedida por el legislador mediante la cual la autoridad concede determinados privilegios según su criterio a la hora de resolver y que terminan siendo lícitos y tienen el objetivo de que se satisfaga el fin que persigue la Administración Pública en favor de sus gobernados.⁶

Se dice que no hay actos que no se encuentren reglados, sino que se encuentran en mayor o menor grado regulados por una disposición jurídica en virtud del margen de actuación o apreciación que le sea atribuido por el legislador a la autoridad para elegir entre diversas opciones.⁷

Con referencia a la facultad o potestad discrecional dice Rizo que su poder de apreciación se ha transformado de ser una aptitud de dominación en favor de la autoridad administrativa a un mecanismo que utiliza ésta para adecuar los escenarios que se le presentan con el objetivo de cumplir el fin que le corresponde al órgano que representa y conocer en qué momento actuar, cómo debe hacerlo y de elegir el contenido que va a dar a su actuación, además de que conforme las disposiciones jurídicas que la rigen le suelen otorgar las libertades para decidir si debe hacer o abstenerse.⁸

El control de la discrecionalidad administrativa es un tema complejo no hay que dejar de lado que se produce en la norma que es donde se autoriza a la Administración Pública el ejercicio de una potestad mediante la cual se le provee de un margen amplio de apreciación bajo estándares de tolerancia ante varias opciones legales de solución a su elección. En virtud de ello, en las potestades discrecionales no todos los elementos se encuentran reglados ya que algunos de los que se mencionan a continuación no lo están:⁹

- Competencia: se trata de un órgano facultado para ejercer la potestad.
- Debe haber un procedimiento de aplicación: se trata de la serie de pasos o actividades previstas en el ordenamiento para resolver un asunto.
- Motivo o fin: se tiene fin específico por el que se originó la potestad.

⁵ BORGES, Jorge Luis y ARIAS, Grethel, *Discrecionalidad y legalidad*. Cuba: El Cid Editor | apuntes, 2009. p. 6.

⁶ GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, *Manual Básico de Derecho Administrativo (14a. ed.)*. España: Difusora Larousse-Editorial Tecnos, 2018, pp. 66 y 67.

⁷ ÁVALOS, Eduardo *et al.*, 2014, p. 19.

⁸ RIZO, Armando, *Manual Elemental de Derecho Administrativo*, Nicaragua: Ed. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 1991, p. 60.

⁹ GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, 2018, pp. 63 y 64.

Dentro de los subconceptos de la discrecionalidad se encuentra la discrecionalidad técnica que se configura cuando la norma requiere de un juicio científico o técnico por parte de la autoridad para la emisión de sus actos lo cual suele ser responsabilidad de organismos públicos especializados.

Sesin considera que el concepto de discrecionalidad técnica debería dividirse en dos partes, por un lado, se tendrían las reglas técnicas que son adoptadas por el ordenamiento y se encuentran reguladas y, por otro, la discrecionalidad que corresponde a la valoración subjetiva y en la posibilidad de elegir dentro de un ámbito jurídico.¹⁰

La consideración acerca de la inexistencia de la discrecionalidad técnica se basa en que ésta es controlada o controlable por el Poder Judicial en virtud que el contenido técnico le da cierta objetividad a la decisión al demostrar los errores de la administración pública al aplicar algún esquema científico o académico razonable que debe ser susceptible de revisión jurisdiccional aunque en la práctica los tribunales muestran una clara tendencia a rehusar su intervención en aquellas causas en donde se cuestionan decisiones técnicas de organismos administrativos especializados.¹¹

Los Tribunales Colegiados de Circuito prevén una definición acerca de la discrecionalidad técnica en una tesis aislada conforme al siguiente texto:¹²

“DISCRECIONALIDAD TÉCNICA EN MATERIA ADMINISTRATIVA. SU CONCEPTO.

La discrecionalidad técnica se define como el arbitrio para valorar o seleccionar, dentro de una pluralidad de opciones, en el contexto de disciplinas distintas al derecho —como la economía, que puede prever varias teorías o técnicas, todas con ventajas o desventajas para alcanzar ciertos objetivos; al igual que tecnologías aplicables en materia de telecomunicaciones— y, de entre ellas, la autoridad puede elegir la mejor o más adecuada, en el entendido de que cualquiera de ellas es igualmente válida, con más o menos límites o niveles de libertad para apreciar.”

Según García de Enterría,¹³ el control de la potestad discrecional técnica tiene las siguientes características:

- Su ejercicio requiere un conocimiento técnico especializado que suele estar por encima de los del órgano jurisdiccional.
- El discernimiento de los hechos principales en el ejercicio de la potestad discrecional requiere del uso de dictámenes técnicos expertos como son los periciales para rebatir el criterio utilizado por la Administración Pública.

¹⁰ ÁVALOS, Eduardo *et al.*, 2014, p. 20.

¹¹ *Ibidem.* p. 24

¹² Tesis I.1o.A.E.31 A (10ª.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época., t. III libro 16, marzo de 2015, p. 2360. Recuperado de https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f8cfd&Apendice=1000000000000&Expresion=Discrecionalidad%2520T%25C3%25A9cnica%2520en%2520Materia%2520Administrativa&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=2008769&Hit=1&IDs=2008769&tipoTesis=&Semenario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

¹³ Citado en GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, 2018, p. 65.

- Respecto a apreciaciones estrictamente técnicas existe un margen de tolerancia y solo se anula la decisión de la autoridad administrativa cuando haya un error manifiesto.

Conforme al principio de legalidad, la autoridad administrativa se encuentra supeditada a lo que expresamente la ley le permite, esto se conoce como principio de vinculación o vertiente positiva del principio de legalidad por el cual los ciudadanos se encuentran en libertad de realizar todo aquello que no se encuentre prohibido por el ordenamiento legal.¹⁴

En beneficio del interés general de los ciudadanos es obligación de la Administración Pública el ejercicio de la competencia que le ha sido concedida con el objetivo de que se encuentre disponible al ciudadano, por lo que, la autoridad administrativa debe estar dispuesta a ejercer sus atribuciones. Conforme a una potestad discrecional el órgano administrativo tiene cierta libertad de apreciación sujeta al cumplimiento del fin para el cual fue creado y en beneficio del interés de los gobernados.¹⁵

Acorde con lo que señala Ávalos, la función de la Administración Pública la llevan a cabo órganos administrativos que tienen la competencia a través de las personas físicas que tienen la titularidad de esos órganos y que realizan la actividad mediante la exteriorización de la voluntad de la institución, por lo tanto, el resultado de la actuación pertenece al órgano competente conforme a las acciones de las personas que deben ser capaces para llevarlas a cabo.¹⁶

La crítica a la actividad jurisdiccional respecto a sus medios de control del ejercicio de las potestades discrecionales es debido al poder de sustitución del juez respecto de un acto de la autoridad administrativa que entraña la posibilidad de que en virtud de la revisión que realiza de los actos administrativos decida sustituir la opinión administrativa por un criterio propio y, en tal sentido, considerar la posibilidad de que la discrecionalidad reconocida a la Administración Pública pudiera ser indebidamente utilizada por el órgano jurisdiccional más allá de velar por el respeto de la legalidad creando actos administrativos de contenido discrecional en su actividad jurisdiccional.¹⁷

En este momento es necesario tener claro que las facultades administrativas son las potestades legales concedidas a los funcionarios de la Administración Pública por las cuales pueden realizar los fines de interés general o público y que se encuentran sujetas al principio de legalidad.¹⁸

Richard F. Elmore señala que la discrecionalidad que inevitablemente se ejerce en cualquier sistema administrativo complejo, deberá ser cuidadosamente limitada, contenida y controlada por un conjunto de mecanismos (de selección,

¹⁴ GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, 2018, pp. 61 y 62.

¹⁵ RIZO, Armando, 1991 p. 60.

¹⁶ ÁVALOS, Eduardo *et al.*, 2014, p. 75.

¹⁷ GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, 2018, p. 73.

¹⁸ JIMÉNEZ PEÑA, Sergio, *Limites Jurídicos de la Discrecionalidad de las Administraciones Públicas*. Recuperado de <https://derechoporlavidia.com/2015/08/28/limites-juridicos-de-la-discrecionalidad-de-las-administraciones-publicas/>

supervisión y rutinización) que refuercen la cúspide del sistema en detrimento de la base.¹⁹

A este respecto, la problemática que se presenta es que el mismo Poder Judicial no cuenta con los elementos o dicho de otra forma cuenta con los mismos elementos y padece las mismas carencias normativas con las que cuenta la autoridad administrativa en este caso el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor, al elegir conceptos de las ramas sujetas de protección de entre los varios que existen, sin contar con un parámetro legal y un procedimiento que defina las etapas que deben seguirse para llevar a cabo el dictamen de las obras literarias y artísticas y, aunque tiene la posibilidad de allegarse de peritos, éstos debieran formar parte del procedimiento administrativo de Registro de Obra, de los que también debería allegarse o contar dentro de su estructura el Registro Público del Derecho de Autor.

Al respecto, la autoridad jurisdiccional tendrá que evaluar si el criterio o definición que decidió utilizar la autoridad registral es correcto y coincide con lo establecido por la norma o al contrario de su interpretación se desprende que no es adecuado o no corresponde su aplicación al caso.

De tal manera que, el funcionario tiene la potestad de decidir, primero, si una creación intelectual corresponde a alguna de las ramas sujetas de protección por el derecho de autor y, segundo, determinar con base en sus criterios que, si bien una creación no corresponde a alguna de las ramas, si equivale a una obra literaria o artística y, por lo tanto, resolver su inscripción incluyéndola por analogía en cualquiera de dichas ramas a su elección. Lo anterior, con la ausencia de conceptos rectores previstos en alguna norma y sin un procedimiento legal para el dictamen de las creaciones intelectuales para, en su caso, ser inscritas en el Registro Público del Derecho de Autor.

Las frases “estará facultada”, “podrá”, “tendrá permitido” y otras análogas que hacen referencia a la acción de la Administración Pública que aparecen en la normatividad con frecuencia hacen alusión a una potestad discrecional, y cuando aparecen las expresiones “tendrá que”, “deberá”, etcétera, sugieren la existencia de potestades reguladas, aunque esto no es una regla y depende del análisis en su conjunto para determinarlo.²⁰

Con referencia a lo señalado en el párrafo que antecede es conveniente señalar que el artículo 164 fracción I, de la Ley Federal del Derecho de Autor prevé que el Registro Público del Derecho de Autor tiene entre sus obligaciones, inscribir, cuando proceda, las obras y documentos que le sean presentados. A este respecto cabe dilucidar acerca de la frase “cuando proceda”, porque implica no inscribir aquello que se encuentra previsto por el propio artículo 164 en su fracción III de la Ley de referencia.

¹⁹ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *et al.*, *La implementación de las políticas*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 251-262.

²⁰ REBOLLO, Manuel (Coord.), *Derecho Administrativo. Tomo I: Conceptos fundamentales, fuentes y organización*, 3a. ed., México: Difusora Larousse - Editorial Tecnos, 2018, p. 186.

De tal forma que, la autoridad administrativa, en este caso el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor, determina “cuando procede” considerar obras literarias y artísticas susceptibles de inscripción a las creaciones intelectuales que se presentan en el trámite de Solicitud de Registro de Obra.

Cabe precisar que, los actos por los cuales se determina cuáles creaciones intelectuales serán inscritas y en qué forma, así como, cuáles serán objeto de una negativa de registro son consecuencia del ejercicio de una competencia discrecional, distinta de un acto arbitrario en el que se actúa al margen de la ley, es decir es ilegal y, en el caso de la discrecionalidad, se exige que el resultado sea debidamente fundado y motivado.

En el caso del procedimiento que se lleva a cabo en el Registro Público del Derecho de Autor para el dictamen de las creaciones intelectuales, el ejercicio de la competencia es discrecional porque la autoridad se encuentra designada por la Ley Federal del Derecho de Autor, en este caso la autoridad registral dependiente del Instituto Nacional del Derecho de Autor, así también existe la acción que debe realizar dicha autoridad, es decir, el registro o negativa de inscripción; sin embargo, se considera que el mismo ordenamiento legal en materia autoral otorga la posibilidad de que la autoridad en el ejercicio de su competencia realice la evaluación de las creaciones intelectuales para determinar la procedencia del registro conforme a criterios subjetivos y de acuerdo con el procedimiento que considere en libertad de acción.

Es de gran relevancia decir que las resoluciones basadas principalmente en los referidos criterios y evaluaciones de la autoridad registral de la materia de derechos de autor, son la base para la apreciación de otras autoridades para considerar el reconocimiento del derecho de autor respecto de las creaciones inscritas en el Registro Público del Derecho de Autor, por lo que, es de gran trascendencia los conceptos que debe conocer la persona que ejerce las atribuciones registrales para examinar cada una de las creaciones intelectuales que le son presentadas para su inscripción.

Cabe aclarar que, concebir definiciones afines a las ramas reconocidas por el derecho de autor e incorporarlas en la legislación autoral no sería nuevo considerando que la propia Ley Federal del Derecho de Autor en sus artículos 13, 94 y 101 ya prevén algunos conceptos, como los que se presentan a continuación:

- De compilación, integrada por las colecciones de obras, tales como las enciclopedias, las antologías, y de obras u otros elementos como las bases de datos, siempre que dichas colecciones, por su selección o la disposición de su contenido o materias, constituyan una creación intelectual.
- Obras audiovisuales: las expresadas mediante una serie de imágenes asociadas, con o sin sonorización incorporada, que se hacen perceptibles, mediante dispositivos técnicos, produciendo la sensación de movimiento.
- Programa de computación: la expresión original en cualquier forma, lenguaje o código, de un conjunto de instrucciones que, con una secuencia,

estructura y organización determinada, tiene como propósito que una computadora o dispositivo realice una tarea o función específica.

De tal forma que, así como aparecen las definiciones anteriores bien podría existir en la Ley autoral las definiciones de las demás ramas sujetas de protección y considerar la posibilidad de que una vez plasmadas pueda realizarse una interpretación de éstas y su alcance, en lugar de que cada servidor público o juzgador u otra persona se base solo en los conceptos que considere adecuados o en su propio criterio u opinión para evaluar o dictaminar la creación intelectual de que se trate.

Así mismo, adicional a la falta de definición de las ramas de todas las obras literarias y artísticas reconocidas por el Derecho de Autor, se encuentra el inconveniente de no contar con un perfil descrito en la normatividad para quien realiza la evaluación de las creaciones intelectuales.

En el mismo orden de ideas, se tiene otra limitante para lograr que la evaluación de las creaciones intelectuales que se presentan para su inscripción en el Registro Público del Derecho de Autor, se trata de la inexistencia de un procedimiento legal que considere las etapas para llevar a cabo el dictamen de obras que incluya aspectos como: la revisión del contenido, la confrontación con los conceptos de lo que no es objeto de protección por el derecho de autor y para considerar las características o la falta de ellas para llevar a cabo la negativa de inscripción.

Las obras literarias y artísticas son producto de la labor de los autores y se constituye como la materia prima para el uso y explotación que realizan las industrias creativas o culturales²¹ u otros mecanismos de aprovechamiento, la falta de un adecuado dictamen de obras literarias y artísticas limitan el incentivo a la actividad creativa de los autores al no contar con la certeza de que su creación es evaluada bajo estándares homogéneos de dictamen especializado y en su lugar se evalúan conforme al ejercicio de competencias discrecionales para resolver la procedencia o improcedencia de la inscripción de las creaciones intelectuales.

De lo anterior se considera que se debe implementar una política pública que incentive la protección del derecho de los creadores, incluyendo reformar la Ley Federal del Derecho de Autor, para complementar su artículo 13 con el objetivo de incluir conceptos afines de cada una de las ramas sujetas de protección por el Derecho de Autor, reformar el Reglamento de la Ley Federal del Derecho de Autor, para complementar lo dispuesto por el artículo 164 fracción I de la Ley autoral y establecer el procedimiento para llevar a cabo el dictamen de las creaciones intelectuales con fines de determinar la procedencia de inscripción de obras

²¹ Tomando como referencia el marco de estadísticas culturales de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) 2009, ésta propuso una definición amplia para industrias culturales y las industrias creativas como: “Aquellos sectores de actividad organizada que tienen como objeto principal la producción o la reproducción, la promoción, la difusión y/o la comercialización de bienes, servicios y actividades de contenido cultural, artístico o patrimonial.” Recuperado de <http://www.unesco.org/new/es/culture/themes/cultural-diversity/diversity-of-%09cultural-expressions/tools/policy-guide/como-usar-esta-guia/sobre-definiciones-%09que-se-entiende-por-industrias-culturales-y-creativas/>

literarias y artísticas en el Registro Público del Derecho de Autor y adecuar el Reglamento Interior del Instituto Nacional del Derecho de Autor y los manuales administrativos de organización y de procedimientos, para integrar a su estructura peritos con el perfil de especialistas en obras literarias y artísticas que realicen el dictamen de procedencia del registro.

Para implementar estos cambios debe considerarse la influencia que pueden llegar a tener las personas que se encuentran en las primeras etapas del procedimiento de registro de obra, como son las etapas de información al público y de recepción de documentos en ventanilla, en virtud que en ambas etapas, el ciudadano es muy susceptible de someterse a la opinión, recomendación o indicación de las personas de base o de apoyo en el módulo de información y estar prevenidos ante situaciones como las que señala Lipsky²² los empleados de base disfrutaban de discrecionalidad porque las definiciones de sus puestos de trabajo suponen una sensibilidad y un juicio razonable y promueve su autoestima e induce a los ciudadanos a creer que estos trabajadores son quienes tienen la llave de su bienestar.

Considera Lipsky que en teoría se puede pensar que muchas de las situaciones adversas que se presentan podrían desaparecer si se eliminara la discrecionalidad de los empleados, pero no es así porque señala que ciertas características de la labor que desempeñan estos empleados de base no permiten reducir drásticamente su forma de actuar y sustituir la forma en que hacen sus tareas llevándolas al terreno complejo mediante el uso de reglas, guías o instrucciones.²³

Lipsky distingue dos características asociadas al papel que tienen los empleados de base en la elaboración de políticas públicas en su lugar de trabajo, por un lado, niveles relativamente altos de discrecionalidad y cierta autonomía respecto a la autoridad organizativa, a diferencia de lo que sucede con otros funcionarios, lo cual no significa que los empleados de base no estén sujetos a la normatividad, sin embargo, en el caso en estudio la inexistencia de definiciones formales de las ramas sujetas de protección por el derecho de autor, así como lineamientos claros respecto al dictamen de obras y un procedimiento para realizarlo, hacen susceptible que los empleados usen las alternativas que tienen a la mano con base a experiencia o paradigmas propios.

De tal forma que no cabe duda que en la implementación tanto de las medidas para el mejoramiento del procedimiento de registro de obra, que va desde la reforma de ley que incluya las definiciones de las ramas sujetas de protección por el derecho de autor, las adecuaciones reglamentarias y los ajustes necesarios a los manuales de organización y de procedimientos del Instituto Nacional del Derecho de Autor, deben estar ligados a una política pública que incluya en su planeación e implementación a los sectores involucrados.

²² LIPSKY, Michael, *Los Empleados de Base en la Elaboración de Políticas Públicas. Incluido en Lecturas de Gestión Pública*, Editor: Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública y Ministerio de la Presidencia, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1996, pp. 281-293.

²³ *Ibidem*.

Al respecto como señala Richard F. Elmore, las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir.²⁴

Los derechos de autor han sido estudiados desde diversas perspectivas, y esta vez ha sido una gran oportunidad para dedicarle tiempo a la investigación y análisis de las actividades vinculadas con el Procedimiento de Registro de Obras en el Registro Público del Derecho de Autor del Instituto Nacional del Derecho de Autor tendientes a la evaluación o dictamen de las creaciones intelectuales presentadas con fines de inscripción para ser consideradas obras literarias y artísticas sujetas de reconocimiento por el derecho de autor.

El derecho de autor se conforma por los privilegios de carácter personal y patrimonial reconocidos a los autores respecto de sus obras literarias y artísticas y la relación con los sujetos que usan y explotan sus creaciones y los que los representan.

En virtud de la importancia de la protección del Derecho de Autor es trascendente contar con un Registro Público autoral dotado de los elementos y herramientas suficientes para emitir resoluciones que brinden seguridad jurídica basadas en conceptos legales de las ramas sujetas de protección por el derecho de autor, a través de un procedimiento debidamente regulado que determine los requisitos mínimos para llevar a cabo la evaluación de las creaciones intelectuales que se presentan para su registro, seguido por peritos o expertos en el dictamen de creaciones intelectuales.

Es indudable que disminuir el ejercicio de la competencia discrecional es un factor para reducir la incidencia de actos que pudieran ser considerados contrarios a la ley, no solo en el Registro Público del Derecho de Autor sino en la Administración Pública además de que permite incorporar las condiciones para brindar confianza legítima en favor de los gobernados, un concepto que aún no logra tomar las dimensiones de estudio para su adopción en México y en Latino América.

Conforme a la investigación y análisis realizados en consideración al sistema de indagación, se demostró el ejercicio de competencia discrecional en el Procedimiento de Registro de Obra. La autoridad tiene libertad de apreciación en el ejercicio de sus potestades mediante la valoración subjetiva de las obras y los funcionarios no están por encima de la ley, sino a partir de ella, actúan de forma discrecional para el cumplimiento de su facultad.

Así, para contar con un procedimiento de registro de obras literarias y artísticas sin ejercicio de competencia discrecional se considera la implementación de una política pública de protección del derecho de autor que incluya diversas reformas legales y administrativas con la debida planeación e implementación para el logro de exitoso de los objetivos.

III. BIBLIOGRAFÍA.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *et al.*, La implementación de las políticas, Ed. Miguel Ángel Porrúa. 2003.

²⁴ AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. *et al.*, p. 251.

- ÁVALOS, Eduardo *et al.*, Derecho administrativo 1, España: Alveroni Ediciones, 2014.
- BORGES, Jorge Luis y ARIAS, Grethel, Discrecionalidad y legalidad. Cuba: El Cid Editor | apuntes. 2009.
- GAMERO, Eduardo y FERNÁNDEZ, Severiano, Manual Básico de Derecho Administrativo (14a. ed.). España: Difusora Larousse - Editorial Tecnos. 2018.
- JIMÉNEZ PEÑA, Sergio, Límites Jurídicos de la Discrecionalidad de las Administraciones Públicas. Recuperado de <https://derechoporlvida.com/2015/08/28/limites-juridicos-de-la-discrecionalidad-de-las-administraciones-publicas/>.
- REBOLLO, Manuel (Coord.), Derecho Administrativo. Tomo I: Conceptos fundamentales, fuentes y organización, 3a. ed., México: Difusora Larousse - Editorial Tecnos, 2018.
- RÍOS, Lautaro, Los poderes discrecionales, citada de su obra Derecho administrativo y seguridad jurídica, en Revista de Administración Pública, núm. 099. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), 1982.
- RIZO, Armando, Manual Elemental de Derecho Administrativo, Nicaragua: Ed. Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, 1991.
- Tesis I.1o.A.E.31 A (10ª.), Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época., t. III libro 16, marzo de 2015, p. 2360. Recuperado de https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fd8f8fcfd&Apendice=1000000000000&Expresion=Discrecionalidad%2520T%25C3%25A9cnica%2520en%2520Materia%2520Administrativa&Dominio=Rubro&TA_TJ=2&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=1&Epp=20&Desde=-100&Hasta=-100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=2008769&Hit=1&IDs=2008769&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=&Tema=

EL ESPACIO AÉREO Y SU REGLAMENTO INTERNACIONAL

THE AIRSPACE AND ITS INTERNATIONAL REGULATIONS

MANUEL ÁNGEL CALVO CASTILLO*
Escuela Superior de Guerra, México
macc_235@hotmail.com

RESUMEN:

En el artículo 42 Constitucional de nuestra carta magna establece que el espacio aéreo es parte fundamental de la integración del Estado Mexicano, toda vez que es parte integral del territorio nacional que comprende "... VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional y su correspondiente soberanía pero que, además, posea capacidades de proyección a nivel regional, hemisférico y global..." de lo anterior se desprende una normatividad fundamental que por ser muy especializada es poco conocida, al ser un sector tan importante y estratégico en el ámbito internacional y nacional es procedente identificar cuáles son algunas de los principales regímenes jurídicos de este sector tan importante.

Palabras clave:

Espacio aéreo, Derecho Aeronáutico, Derecho Espacial, Soberanía, Normatividad aeronáutica.

ABSTRACT:

In Article 42 of the Constitution of our Magna Carta establishes that airspace is a fundamental part of the integration of the Mexican State, since it is an integral part of the national territory that includes "... VI. The space located on the national territory, with the extension and modalities established by international law itself and its corresponding sovereignty, but which, in addition, has projection

* Doctor en Administración Pública, docente de la Escuela Superior de Guerra y del Heroico Colegio Militar.

capabilities at the regional, hemispheric and global levels... “From the above, a fundamental regulation follows that Because it is highly specialized, it is little known, as it is such an important and strategic sector at the international and national level, it is appropriate to identify which are some of the main legal regimes of this very important sector.

Keywords:

Airspace, Aeronautical Law, Space Law, Sovereignty, Aeronautical Regulations.

Espacio y tiempo son dos nociones estrechamente vinculadas que tienen el carácter de ideas trascendentales. Constituyen una condición *a priori* universal, necesaria a todo conocimiento. Originariamente son datos intuitivos, subjetivos, a partir de los cuales podemos construir nociones de espacio y tiempo objetivas atribuyéndoles una realidad exterior a nuestra conciencia. Como realidad perceptible por los sentidos, nos encontramos ante la imposibilidad de definir al espacio.

Con respecto al espacio aéreo una disquisición común es la de diferenciar aire de espacio aéreo. El aire posee una naturaleza etérea, fluida, inmensa y móvil que determina su imposibilidad de aprehensión física. Ya los romanos lo consideraban *res communis omnis*¹ y vendría a constituir un contenido. El espacio aéreo es un continente cuyo contenido es la atmósfera terrestre. Lo cierto es, que el espacio aéreo es un ámbito en el que se desarrollan actividades humanas, siendo la aviación una de ellas.

El espacio aéreo no es un bien, porque no es físicamente apropiable, pero se considera al espacio aéreo como un bien o cosa, que tiene una medida de valor, y es susceptible de propiedad, y pasible objeto de soberanía. En general es aceptado el hecho de que todo Estado como se sabe se compone de población, territorio, gobierno y orden jurídico.

Es comprobable que a lo largo de la historia, el escenario en que se ha movido el Estado ha ido cambiando, es así que de un territorio unidimensional que caracteriza a la llamada ciudad-Estado, se pasa al territorio bi-dimensional, cuando el mar deja de ser considerado *res nullius*² es a fines del siglo XVIII (1782) cuando aparecen los globos de aire caliente, los artefactos de los hermanos Montgolfier³ que comienza a surgir la idea de dominio vertical de los Estados, y se empieza a hablar de territorio tridimensional (tierra-aire-mar).

Surgen entonces los primeros problemas jurídicos de cómo regular la conducta del hombre y los derechos soberanos y jurisdiccionales de los Estados.

¹ La *res communes omnium* está formada por aquellas cosas que por naturaleza están destinadas al uso de todos los hombres y que, por tanto, no podrían pertenecer a un solo individuo; incluye entre las cosas comunes a todos por derecho natural: el aire (*air*), el agua corriente (*agua profluens*), el mar (*mare*) y, consiguientemente, el litoral del mar (*et per hoc litora maris*).

² Cosa de nadie; es decir, cosa sin dueño. Es la protagonista objetiva de la ocupación como forma de adquirir la propiedad. Los objetos arrojados al mar o los que las olas depositan en las playas, y con independencia de su naturaleza física.

³ Joseph-Michel Montgolfier y Jacques-Étienne Montgolfier fueron dos hermanos franceses conocidos por ser considerados los inventores del globo aerostático.

Finalmente, con el advenimiento de la era espacial aparece lo que se ha dado en llamar el territorio cuatridimensional, agregándose a los demás ámbitos el espacio ultraterrestre.

El tratamiento del espacio aéreo y su régimen jurídico tiene connotaciones que involucran al Derecho Público, al Derecho Privado con temas como la extensión de los derechos del propietario del suelo sobre el espacio aéreo que se encuentra sobre sus fundos o las limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la seguridad y regularidad del transporte aéreo, existiendo ciertas áreas que tocan ambas ramas del Derecho.

I. DELIMITACIÓN ENTRE EL ESPACIO AÉREO Y EL ESPACIO ULTRATERRESTRE

Los Estados reconocen la existencia de un espacio aéreo y de un espacio ultraterrestre, que si bien, han sido regulados internacionalmente, no se ha llegado a determinar precisamente cuáles son sus límites físicos.⁴ La importancia de la delimitación entre ambos espacios reside en la diversidad de sus regímenes jurídicos. En efecto, mientras en el espacio aéreo impera el principio de soberanía, en el espacio ultraterrestre predomina el principio de libertad. El espacio aéreo está sometido a soberanía estatal completa y exclusiva, mientras que el espacio ultraterrestre no.⁵

La falta de una definición o delimitación del espacio aéreo puede dar lugar a una incertidumbre jurídica respecto al derecho a aplicar: el Derecho Aeronáutico o el Derecho Espacial. Ni la Convención de París de 1919, ni el Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago de 1944) definen o señalan los límites de soberanía o las fronteras. Así el Artículo 1º del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago de 1944), ratificado por nuestro país establece la soberanía plena y exclusiva de los Estados en el espacio aéreo situado sobre su territorio, mientras que el Artículo 2º del citado instrumento se refiere a los límites horizontales de la soberanía estatal, pero no a los verticales.⁶

Tampoco el Tratado sobre los principios que gobiernan las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, conocido como Tratado del espacio de 1967, delimita el espacio aéreo, ya que no se definen los límites del espacio ultraterrestre. Desde 1983, el tema de la delimitación entre ambos espacios, viene siendo estudiado en la Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos (COPUOS por sus siglas en inglés).⁷

⁴ ORTIZ AHLF, Loretta, *Derecho Internacional Público*, University Press Oxford, tercera edición, México, 2004, pp. 105-108.

⁵ *Cfr.* El Espacio Aéreo y su Régimen Jurídico, <http://bit.ly/2aabey5>, 03/05/2016, 08:27.

⁶ *Cfr.* Convenio sobre Aviación Civil Internacional (convenio de Chicago), <http://bit.ly/2a5tKqg>, 03/05/2016, 11:43.

⁷ *Cfr.* COPUOS, <http://www.unoosa.org/pdf/transcripts/copuos/COPUOS>, 03/05/2019, 11:30.

Ese año, la delegación rusa presentó una propuesta en la que propuso que:

... el límite entre el espacio atmosférico y el espacio ultraterrestre se determina (se) por acuerdo entre los Estados a una altura no superior a 110 kms sobre el nivel del mar y se reafirma (se) jurídicamente mediante la concertación de un instrumento de derecho internacional de carácter obligatorio...

... En este instrumento se preverá también que se preservará el derecho de paso inocente con fines pacíficos de un objeto espacial de cualquier Estado sobre el territorio de otros Estados a alturas inferiores al límite convenido al salir de su órbita y reingresar a la tierra...⁸

La Sub-Comisión de Asuntos Jurídicos de dicho organismo, en su 43º período de sesiones celebrado en Viena del 29 de marzo al 8 de abril de 2004, fue de la opinión de que la definición y delimitación del espacio ultraterrestre continuaba siendo un tema importante, en consideración de la existencia de diferentes regímenes jurídicos y de los continuos avances tecnológicos, teniendo en cuenta los principios de soberanía y libertad que los diferencia.⁹ Doctrinariamente se han establecido límites al espacio aéreo y al espacio ultraterrestre en base a criterios técnicos y científicos, los cuales han fracasado al igual que los criterios jurídico-políticos a los que se arribaría mediante una delimitación convencional.

Los criterios técnicos o científicos más conocidos se basan en la composición de la atmósfera, la densidad del aire como elemento de sustentación de las aeronaves, la delimitación tomando en cuenta la órbita de un satélite artificial de la tierra, la Línea Von Karman (100-118 km de altura) y la delimitación en función de los efectos de la gravedad, entre otros.¹⁰ La fijación de una altura para ubicar el plano divisorio entre los dos espacios irá cambiando con los adelantos tecnológicos, salvo que se tome una altura determinada y se resuelva por la vía convencional.

Al no existir criterios tecnológicos y científicos uniformes, y dado que los mismos no brindaban certidumbre en la fijación de la frontera, muchos autores desecharon esta forma de delimitación y se inclinaron a buscar una solución normativa, intentando lograr un criterio jurídico de delimitación por la vía de un acuerdo internacional.

Para los criterios jurídico-políticos, lo importante no son tanto los límites entre los espacios aéreo y ultraterrestre, sino la extensión de la soberanía en sentido vertical, tendiendo a determinar el concepto de *frontera aérea* en relación con el principio de soberanía de los Estados en el espacio aéreo.¹¹ Las posiciones relacionadas con la extensión del poder estatal respecto del espacio aéreo van desde la tesis de la soberanía extendida hasta al infinito llegando a aquella que se inclina por la abolición del principio de soberanía, ya que entiende que la navegación

⁸ Cfr. Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre, ONU, <http://bit.ly/2a0yYID>, 03/05/2019, 13:39.

⁹ Cfr. Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, <http://bit.ly/2am29SM>, 03/05/2019, 19:08.

¹⁰ Zona o línea imaginaria con la que se trata de señalar el límite entre el espacio aéreo y el espacio exterior.

¹¹ Dr. LINARES, Antonio, *Régimen Jurídico del Espacio Aéreo*, <http://bit.ly/2a9hcw9>, 03/05/2016, 22:49.

aérea exige la necesidad de la libertad del aire, puesto que a medida que nacen nuevos Estados, se multiplican los espacios aéreos sometidos a soberanía, lo que complicaría la navegación aérea en cuanto se negasen permisos de sobrevuelo que obligarían a las aeronaves a tomar otras rutas.

Otras teorías se refieren a la posibilidad de control efectivo del espacio aéreo, a la limitación de lo necesario para la seguridad y defensa del Estado o la delimitación del espacio en zonas. En general la posición dominante se inclina por una regulación convencional que establezca una seguridad jurídica.¹² Pero aquí el tema se complica al momento de decidir entre los criterios *espaciales* y los *funcionales*. El enfoque espacial establecería dos zonas, cuyo límite sería una altitud de 100 o 118 kilómetros por encima del nivel del mar. Hasta los 100 o 118 kms, se aplicaría el principio de soberanía, luego el de libertad en el espacio ultraterrestre.¹³

Sin embargo, los problemas subsisten, ya que un mismo objeto espacial tendría en un tiempo brevísimo regulaciones jurídicas diferentes. De adoptarse el criterio funcional, lo relevante, sería el tipo de actividad desarrollada: aérea o espacial.¹⁴ Aun así, los problemas se mantienen en vista de las diferentes posiciones políticas entre los Estados: las grandes potencias espaciales son partidarias de la mayor libertad, mientras que los Estados cuya participación en la carrera espacial es menos activa, se oponen a una libertad irrestricta que pueda conducir a una amenaza a la soberanía aérea.

Numerosos Estados han formulado reivindicaciones de soberanía sobre segmentos del espacio que se encuentran por encima de sus territorios, lo que frustra los intentos de definir los límites entre el espacio aéreo y el ultraterrestre.

II. LA SOBERANÍA SOBRE EL ESPACIO AÉREO

Cuando nace la idea de dominio sobre el espacio aéreo los conocimientos cósmicos de entonces, nos enfrentan a una idea de espacio distinta de la actual. Debido a la naturaleza especial del espacio aéreo, hay quienes consideran que debería hablarse de jurisdicción aérea (*imperium*)¹⁵ antes que de soberanía (*dominium*)¹⁶ cuando comenzaron a surgir los Estados el concepto de soberanía era dogmático, respondía a la supervivencia de los Estados y se trataba de una necesidad política. El concepto clásico de soberanía evoluciona con el avance científico y tecnológico y con la interrelación entre los Estados.

¹² Cfr. LÓPEZ VICENTE, Ana Laura, *El espacio aéreo y su regulación internacional*, <http://bit.ly/2a0AvZ0>, 04/05/2019, 07:57.

¹³ Cfr. El espacio aéreo. Competencias estatales y régimen jurídico de la navegación aérea internacional, <http://bit.ly/2a0ATqb>, 04/05/2019, 10:23.

¹⁴ Cfr. ERDOZAIN, Martín Luis, *El Espacio Aéreo y su Regulación Internacional*, <http://bit.ly/1iMbQuM>, 04/05/2019, 17:39.

¹⁵ Término jurídico latino (*imperium*) que designaba en la Antigua Roma el poder de mando y castigo, de índole militar, del gobernante sobre los ciudadanos convocados a la guerra y el dominio sobre los territorios conquistados.

¹⁶ El dominio o *dominium* es la posibilidad amparada del derecho de identificar una cosa corporal para obtenerla y tenerla y de ejercer actos sobre ella que impliquen el máximo aprovechamiento de sus ventajas o utilidades.

Existen restricciones a su ejercicio originadas en el derecho natural y en los compromisos adquiridos con la comunidad mundial. Se amplía su extensión espacial, surge el concepto de cooperación internacional, y varía su contenido jurídico.¹⁷ Ya en el inicio de la navegación aérea, surgieron posiciones extremas: la de la libertad absoluta del espacio aéreo para que la actividad aeronáutica pudiera desarrollarse sin trabas frente a la doctrina de la soberanía absoluta del espacio aéreo basada en razones políticas, militares, económicas y de seguridad.

La teoría de la soberanía del aire se funda en argumentos relacionados con las necesidades de asegurar la defensa nacional a través del criterio de la soberanía estatal.¹⁸ Esta posición fue adoptada por normas internas e internacionales y se apoya en el hecho de que la aviación volvía vulnerable las fronteras. Se ha entendido que la primera afirmación de soberanía estatal sobre el espacio aéreo, apareció en Suiza, Estado neutral en la Primera Guerra Mundial,¹⁹ que, en 1914, como reacción a los vuelos británicos y franceses, declaró que sus derechos de soberanía sobre el espacio aéreo eran ilimitados.

Con el desplazamiento de las aeronaves y su evolución tecnológica, han aparecido nuevas nociones de frontera-superficie y de frontera-volumen.²⁰ El reconocimiento de la plena libertad del espacio aéreo produce la opción por el concepto de frontera-superficie, mientras que el reconocimiento de la soberanía sobre el espacio aéreo agrega al territorio un volumen, posición ésta que es actualmente seguida por los convenios internacionales en la materia y en las legislaciones internas.²¹

El derecho de soberanía ejercido por el Estado sobre el espacio aéreo ubicado encima de su territorio implica la manifestación de diferentes facultades, entre ellas: reglamentar, ordenar la circulación aérea, fijar zonas prohibidas o restringidas, ejercer funciones de policía en el espacio aéreo, entre otras.

El espacio aéreo tiene connotaciones en la esfera del Derecho Privado.²² En consecuencia, la proyección de la soberanía sobre el espacio aéreo debe conciliarse con el alcance de los derechos de los propietarios superficiarios respecto del espacio aéreo situado por encima de sus fundos.²³ Con el surgimiento de la aviación, se agudizaron los conflictos de intereses, y tanto la doctrina, como la legislación y la jurisprudencia fueron buscando amalgamar los derechos de los propietarios

¹⁷ Cfr. Derecho Espacial, <http://bit.ly/2arWB93>, 06/05/2019, 07:56.

¹⁸ ERDOZAIN, Martín Luis, El Espacio Aéreo y su Regulación Internacional, <http://bit.ly/1iMbQuM>, *op. cit.*

¹⁹ Cfr. VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Juan Carlos, El derecho del espacio ultraterrestre en tiempos decisivos: ¿estatalidad, monopolización o universalidad?, Biblioteca jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://bit.ly/29W1mcT>, 06/05/2019, 11:18.

²⁰ Cfr. FOLCHI, Mario O., *Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil*, <http://bit.ly/2aatXcR>, 06/05/2019, 16:42.

²¹ La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional, <http://bit.ly/2acqVCE>, 06/05/2019, 23:14.

²² Cfr. REGALES CRISTÓBAL, Esteban, Tesis Doctoral, *La infraestructura y el Espacio Aéreo como elemento del mercado de transporte*, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2015, pp. 122-130.

²³ Cfr. Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, Organización de Aviación Civil Internacional, <http://bit.ly/2a25Ye4>, 07/05/2019, 08:39.

con la necesidad de utilizar el espacio aéreo como elemento fundamental para la aviación sin que se pusieran trabas.

El hecho de que la propiedad superficiaria se extendiera desproporcionadamente en sentido vertical, con la máxima de que aquél a quien pertenece el suelo, tiene derecho a ejercer sus derechos hasta el cielo, podría llegar a constituir un grave problema para el transporte aéreo.²⁴ Por supuesto que con respecto a esta determinación vertical de los derechos de los superficiarios las opiniones fueron antagónicas, extremas y algunas intermedias.

III. EL CONVENIO DE CHICAGO DE 1944

Con los avances tecnológicos y el incremento de la actividad aérea, la comunidad internacional se vio en la necesidad de establecer un régimen jurídico para el espacio aéreo, datando sus primeros intentos de principios del siglo pasado. La Segunda Guerra Mundial tuvo una gran influencia en los progresos técnicos del avión y fue necesario resolver problemas técnicos y políticos así como conflictos económicos y jurídicos que se planteaban con el sobrevuelo en tiempos de paz sobre diferentes fronteras y asuntos vinculados a los derechos comerciales.

Es decir, ¿qué acuerdos podrían celebrar los Estados para que los servicios aéreos de uno de ellos pudiesen ingresar en el espacio aéreo de otro? El 7 de diciembre de 1944, se firma en Chicago el mencionado Convenio sobre Aviación Civil Internacional²⁵ principal instrumento regulador de la aviación civil, que retoma, adaptando a la época histórica, ideas plasmadas en las Convenciones de París de 1919, de Madrid de 1926 y de La Habana de 1928.

El Convenio se fijó como objetivos: promover el desarrollo ordenado de la aviación civil de postguerra y facilitar el transporte aéreo. Fue fruto de una transacción entre los Estados que predicaban una libertad absoluta en el espacio aéreo, tal el caso de Estados Unidos cuya aeronáutica se había visto fortalecida y que bregaba por un acuerdo multilateral de cielos abiertos (*open skies*), y otros Estados que reivindicaban soberanía sobre sus espacios aéreos y restricciones a la actividad aérea.

Dicho Convenio consta de 96 Artículos en los que se establecen los privilegios y obligaciones de todos los Estados contratantes, la adopción de normas y métodos recomendados internacionales para regular la navegación aérea, así como recomendaciones a los Estados contratantes para que establezcan servicios e instalaciones de navegación aérea, proponiendo la facilitación del transporte aéreo mediante la reducción de trámites aduaneros y de inmigración.

Como ya se mencionó, el Convenio reconoce en su Artículo 1° el principio de soberanía plena y exclusiva de todo Estado en el espacio aéreo sobre su territorio, considerando como territorio en su Artículo 2° las áreas terrestres y las aguas territoriales adyacentes a ellas que se encuentren bajo la soberanía, dominio, protección o mandato de dicho Estado.

²⁴ Cfr. El dominio espacial del Derecho internacional público, <http://bit.ly/1MIYeIV>, 07/05/2019, 12:48.

²⁵ Convenio sobre Aviación Civil Internacional (convenio de Chicago), <http://bit.ly/2a5tKqa>, *op. cit.*

Habida cuenta de que la aviación puede ser utilizada con fines ilícitos, en la década de los 80 se promovió la adopción del Artículo 3 bis que dio lugar a un Protocolo relativo a una Enmienda al Convenio de Chicago. Este artículo se refiere a la violación del espacio aéreo, sin definirla. Esta se produce cuando una aeronave vuela sin someterse a las instrucciones que el Estado detentador de su soberanía ha establecido legítimamente. En su inciso b), dicho Artículo establece entre otras consideraciones que:

Los Estados contratantes reconocen que todo Estado tiene derecho, en el ejercicio de su soberanía, a exigir el aterrizaje en un aeropuerto designado de una aeronave civil que sobrevuele su territorio sin estar facultada para ello, o si tiene motivos razonables para llegar a la conclusión de que se utiliza para propósitos incompatibles con los fines del presente Convenio....”

En efecto; hay varios hechos ilícitos que se producen utilizando aeronaves que sobrevuelan el territorio del Estado, tales el contrabando, el espionaje, el transporte ilegal de personas y sustancias psicotrópicas y estupefacientes entre otros. Uno de los temas más discutidos durante la Conferencia de resultados de la cual se aprobó el citado instrumento, fue el de la concesión recíproca de derechos comerciales en la aviación civil internacional.

A ese respecto, el Artículo 5° reconoce el derecho de los servicios aéreos internacionales no regulares a penetrar en el territorio de los demás Estados contratantes o sobrevolarlo sin escalas, y a hacer escalas en él con fines no comerciales, sin necesidad de obtener permiso previo, reconociéndoles además la tercera y cuarta libertad del aire, aunque con determinadas reservas. Entre ellas, la posibilidad del Estado sobrevolado de exigir el aterrizaje por razones de seguridad, o que los vuelos se cumplan por determinadas rutas prescriptas.

Por su parte, el Artículo 6° de dicho Convenio, establece que no podrá explotarse ningún servicio aéreo internacional regular sobre el territorio de un Estado contratante o hacia el interior de éste, sin su consentimiento previo.²⁶ Como las discrepancias respecto del otorgamiento sobre derechos aerocomerciales no pudieron resolverse en el propio Convenio de Chicago, se dictaron dos acuerdos suplementarios del mismo: el Acuerdo relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales y el Acuerdo sobre transporte aéreo internacional. En la actualidad, el primero de los Acuerdos nombrados cuenta con 122 ratificaciones y el segundo con 11.

En el Acuerdo relativo al tránsito, se expresa el concepto de primera libertad del aire, conocida como derecho de sobrevuelo y el de segunda libertad del aire o derecho de escala técnica que se ejerce para reabastecerse de combustible, efectuar un aterrizaje de emergencia o realizar reparaciones esenciales imprevistas.

Por su parte, el Acuerdo sobre transporte aéreo internacional o acuerdo de las cinco libertades hacen referencia a los derechos de tráfico tomados en el

²⁶ *Cfr.* Convenio relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales, <http://bit.ly/2ammnvq>, 07/05/2019, 22:43.

sentido de derechos de acceso a los mercados, consagra las cinco libertades del aire, agregando a las dos mencionadas del Acuerdo de tránsito, las llamadas tercera, cuarta y quinta libertad. De la combinación de diferentes supuestos, han surgido otras libertades, que se han denominado sexta, séptima (cabotaje),²⁷ octava libertad o cabotaje consecutivo, novena libertad o cabotaje autónomo.²⁸ A consecuencia de la poca aceptación internacional del Acuerdo de Transporte Aéreo, los Estados regularon sus respectivos derechos de explotación por la vía de Convenios bilaterales.

En los últimos tiempos es frecuente volver a utilizar la expresión cielos abiertos en tanto concepto aeropolítico, retomando la posición que ya fuera sustentada por los Estados Unidos en las reuniones previas a la firma del Convenio de Chicago.²⁹ Las discusiones acerca de las ventajas y desventajas de la llamada política de cielos abiertos, han sido numerosas. Los Convenios de cielos abiertos posibilitan la explotación de los servicios aéreos libremente por parte de las líneas aéreas designadas por los Estados signatarios, en ambas direcciones entre los respectivos territorios y sin restricciones respecto del tipo de aeronaves, capacidad ofrecida, frecuencias y tarifas.

Existen en la actualidad Acuerdos multilaterales que adoptan la política de cielos abiertos, tal el caso del Convenio multilateral en el marco del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) suscrito entre Estados Unidos, Brunei, Chile, Nueva Zelanda y Singapur.³⁰ La integración regional ha dado lugar a una nueva normativa aeronáutica, la Comunitaria de la Unión Europea y los Acuerdos regionales en América. Se está produciendo un cambio en la negociación sobre los Acuerdos relacionados con la explotación de los servicios aéreos, ya que se va hacia una negociación en bloque de los derechos aerocomerciales por parte de las distintas regiones, y el bilateralismo ya no será entre Estados sino entre bloques regionales.

Con el fin de desarrollar los principios y técnicas de la navegación aérea internacional, fomentar la organización y el desenvolvimiento del transporte aéreo internacional, promoviendo en general, el desarrollo de la aeronáutica civil internacional en todos sus aspectos, el Artículo 43 del Convenio de Chicago crea un organismo denominado Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).³¹

Dicha organización es una agencia especializada de las Naciones Unidas, integrada por 188 Estados, cuya sede se encuentra en la ciudad de Montreal, Canadá. Está compuesta por una asamblea, un consejo y otros órganos que se han estimado necesarios. Su principal objetivo es lograr el desarrollo seguro y ordenado de la aviación civil internacional en todo el mundo. Existe un compromiso

²⁷ Transporte público aeronáutico entre puntos de un mismo país.

²⁸ Convenios bilaterales en materia de transporte aéreo: las libertades del aire, <http://bit.ly/2adjLLe>, 08/05/2019, 10:18.

²⁹ *Cf.* Dr. FOLCHI, Mario O., La Convención de Chicago de 1944 y la política de cielos abiertos, <http://bit.ly/2a5Ov54>, 08/05/2019, 16:18.

³⁰ *Cf.* FREYRE LAYZEQUILLA, Augusto, *Convenios aéreos y el contexto normativo internacional*, <http://bit.ly/2acoCSA>, 08/05/2019, 22:29.

³¹ *Cf.* Organización de Aviación Civil Internacional, <http://bit.ly/1CdTlle>, 09/05/2016, 08:17.

de los Estados miembros del Convenio de Chicago, establecido en el Artículo 37 en cuanto se comprometen a colaborar, a fin de lograr el más alto grado de uniformidad posible en las reglamentaciones, normas, procedimientos y organizaciones relativos a las aeronaves, personal, aerovías y servicios auxiliares, en todas las cuestiones en que tal uniformidad facilite y mejore la navegación aérea.

A tales efectos la OACI ha adoptado y enmendado en su caso, las llamadas Normas y Métodos recomendados internacionales, conocidos como anexos al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, los cuales tratan de temas diversos, tales como: servicios de tránsito aéreo, operación de aeronaves, facilitación, búsqueda y salvamento, aeronavegabilidad, transporte sin riesgos de mercaderías peligrosas por vía aérea, entre estos anexos tienen un mecanismo *sui generis* para su entrada en vigencia internacional, el que se encuentra especificado en el convenio.³² Por otra parte, a efectos de cumplir con el objetivo de la uniformidad entre las legislaciones de los Estados, nuestro país ha incorporado los anexos al orden interno.

Con relación a los tratados multilaterales distinguimos los principales:

Tratado multilateral general.

El Convenio de Chicago de 7 de diciembre de 1944 que contiene dos grandes categorías de disposiciones: las reglas que dieron lugar a la OACI y las disposiciones dirigidas a reglamentar la navegación y ciertos aspectos del transporte aéreo.

Convenios multilaterales sobre determinadas materias.

- Convenio de Varsovia de 12 de octubre de 1929 para la unificación de determinadas reglas relativas al transporte aéreo internacional, modificado por los protocolos firmados en La Haya el 28 de septiembre de 1955 y en la ciudad de Guatemala el 8 de marzo 1971.
- Convenio de Roma sobre embargo preventivo de aeronaves de 29 de mayo de 1933.
- Convenio de Bruselas de 1938 sobre Asistencia y Salvamento (no tuvo vigencia).
- Convenio de Ginebra de 19 de junio de 1948 sobre reconocimiento internacional de derechos sobre aeronaves.
- Convenio de Roma de 7 de octubre de 1952 relativo a la unificación de ciertas reglas referentes a los daños causados por la aeronave a terceros en superficie.
- Convenio de Guadalajara de 18 de septiembre de 1961, para la unificación de ciertas reglas relativas al transporte aéreo internacional realizado por quien no sea el transportista contractual.
- Convenio de Tokio de 14 de septiembre de 1963 sobre infracciones y ciertos actos sometidos a bordo de aeronaves.
- Convenio de París de 10 de julio de 1967 sobre procedimiento aplicable para el establecimiento de las tarifas de los servicios aéreos regulares.

³² Cfr. Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Anexos 1 a 18, <http://bit.ly/2aeNc5s>, 09/05/2019, 10:48.

- Acuerdo de Montreal de 4 de marzo de 1966 relativo a los límites de responsabilidad del convenio de Varsovia y del protocolo de La Haya.
- Convenio de La Haya de 16 de diciembre de 1970 para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.
- Convenio de Montreal de 23 de septiembre de 1971 para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la Aviación Civil.

Acuerdos regionales.

Por lo que respecta a los Convenios que no tienen un alcance mundial sino que afectan sólo a determinadas regiones, citamos:

- Acuerdo de París de 30 de abril de 1956 sobre derechos comerciales de servicios aéreos no regulares europeos.
- Acuerdo de 13 de diciembre de 1960 por el que determinados países europeos establecieron una organización común encargada de regular la circulación aérea.
- Tratado de Yaundé de 28 de marzo de 1961 para la explotación del transporte aéreo por una sociedad común (Air Afrique) entre determinados países africanos.

IV. INSTITUCIONES RELEVANTES EN LA NORMATIVIDAD AERONÁUTICA INTERNACIONAL

FAA (Federal Aviation Administration).³³ La Administración Federal de Aviación (FAA) es la autoridad aeronáutica nacional de los Estados Unidos. Como agencia del Departamento de Transporte de los Estados Unidos, tiene autoridad para regular y supervisar todos los aspectos de la aviación civil estadounidense. Su misión es contar con sistema aeronáutico más seguro y eficiente del mundo.

IATA (Asociación Internacional de Transportes Aéreos).³⁴ La IATA busca ayudar a las líneas aéreas simplificando los procesos e incrementando la conveniencia del flujo financiero de sus ingresos mientras reduce costos y aumenta la eficiencia. Este instrumento para la cooperación entre aerolíneas, promueve la seguridad, fiabilidad, confianza y negocios en el transporte aéreo en beneficio de sus accionistas privados. Puede pertenecer a la IATA cualquier compañía aérea que tenga la posibilidad de operar un servicio aéreo regular internacional por el Gobierno de un Estado que pertenezca a la OACI.

Los objetivos y servicios que ofrece la IATA son:

- Ofrecer beneficios a todas las partes involucradas en el comercio aéreo.
- Para los consumidores: Simplifica los procesos de viaje y transporte, mientras mantiene los costos bajos.
- IATA permite que las aerolíneas operen de manera segura, eficiente y económica, bajo reglas definidas.

³³ Cfr. FAA, <http://www.faa.gov/>, 09/05/2019, 15:48.

³⁴ Cfr. Asociación Internacional de Transportes Aéreos, <http://bit.ly/QHyc3i>, 09/05/2019, 20:12.

- IATA sirve de intermediario entre el pasajero, los agentes de carga y las aerolíneas.
- Para los gobiernos, IATA busca asegurar que ellos puedan estar bien asesorados en las complejidades de la industria de la aviación.

DGAC. (Dirección General de Aeronáutica Civil).³⁵ La Dirección General de Aeronáutica Civil tiene como objetivo, asegurar que el transporte aéreo mexicano participe en el proceso de crecimiento sostenido y sustentable, que contribuya al bienestar social, al desarrollo regional y a la generación de empleos, apoyando la confirmación de una sociedad mejor integrada y comunicada. El 16 de octubre del 2019 se promulgo el Decreto de la creación de la Agencia Federal de Aviación Civil, la cual transforma a la cita dirección como un organismo desconcentrado dependiente de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte

CONCLUSIÓN

Ni la Convención de París de 1919 ni la vigente Convención de Chicago de 1944 contienen una definición y delimitación precisas del espacio aéreo. De acuerdo con estas disposiciones, el espacio aéreo medido horizontalmente tiene la misma extensión longitudinal que la suma del terrestre y el marítimo sometido a la soberanía estatal, abarcando, por tanto, la tierra, las aguas interiores y el mar territorial. Pero, si de acuerdo con ello, el límite horizontal del espacio aéreo resulta suficientemente preciso (sobre todo una vez que se ha conseguido fijar, en el marco de la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y en el nuevo Convenio de 1982, una extensión uniforme para el mar territorial de doce millas marinas), no ocurre lo mismo respecto a su límite vertical, es decir, con relación a la delimitación del espacio aéreo con el espacio ultraterrestre.

La indeterminación del límite vertical del espacio aéreo ha suscitado numerosas teorías a nivel doctrinal:

Parte de la doctrina entiende que la fijación de tales límites podría deducirse de la definición del término “aeronave”, contenida en los Anexos de la Convención de Chicago, comprendiendo el espacio aéreo hasta donde un aparato de vuelo puede sustentarse en la atmósfera merced a las reacciones del aire.

Otro sector doctrinal ha estimado que los autores de la Convención no tuvieron la intención de establecer una delimitación del espacio aéreo. Además, los criterios técnicos introducidos por dicha Convención en relación con la capacidad aerodinámica de los aparatos de vuelo no fueron criterios estables: la tecnología fue paulatinamente ampliando esa capacidad aerodinámica, de modo que la frontera técnica del espacio aéreo ha ido extendiéndose en proporción al avance operativo de la aeronáutica.

Hoy día subsiste la cuestión de determinar el límite vertical del espacio aéreo o, lo que es lo mismo, la delimitación entre el espacio aéreo y el espacio ultraterrestre, lo que no ha impedido, sin embargo, que ambos espacios hayan

³⁵ Cfr. Dirección General de Aeronáutica Civil, <http://bit.ly/1nikpOe>, 09/05/2019, 22:47.

sido perfectamente definidos en cuanto a su régimen jurídico: el espacio aéreo sujeto a soberanía estatal plena y exclusiva, y el espacio exterior o ultraterrestre dominado por el principio de no apropiación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, José Francisco, *Capacidades, libertades y desarrollo: Teorías Políticas Contemporáneas*, Editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, España, 2001.
- Comisión sobre la Utilización del Espacio Ultraterrestre con Fines Pacíficos, <http://bit.ly/2am29SM>, 03/05/2019, 19:08.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Última reforma publicada DOF, 26 de febrero del 2013, <http://bit.ly/1KpWTdj>, 11/04/2015
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional (convenio de Chicago), <http://bit.ly/2a5tKqa>, 03/05/2016, 11:43.
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional (convenio de Chicago), <http://bit.ly/2a5tKqa>, *op. cit.*
- Convenio relativo al tránsito de los servicios aéreos internacionales, <http://bit.ly/2ammnvq>, 07/05/2019, 22:43.
- Convenios bilaterales en materia de transporte aéreo: las libertades del aire, <http://bit.ly/2adljLe>, 08/05/2019, 10:18.
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional, Anexos 1 a 18, <http://bit.ly/2aeNc5s>, 09/05/2019, 10:48.
- COPUOS, <http://www.unoosa.org/pdf/transcripts/copuos/COPUOS>, 03/05/2019, 11:30.
- Criterios y texto de orientación sobre la reglamentación económica del transporte aéreo internacional, Organización de Aviación Civil Internacional, <http://bit.ly/2a25Ye4>, 07/05/2019, 08:39.
- DABIN, Jean, *Doctrina General del Estado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, primera edición, México, 2003.
- Derecho Espacial, <http://bit.ly/2arWB93>, 06/05/2019, 07:56.
- El Espacio Aéreo y su Régimen Jurídico, <http://bit.ly/2aabey5>, 03/05/2016, 08:27.
- El Espacio Aéreo. Competencias estatales y régimen jurídico de la navegación aérea internacional, <http://bit.ly/2a0ATqb>, 04/05/2019, 10:23.
- El dominio espacial del Derecho internacional público, <http://bit.ly/1MIYeIV>, 07/05/2019, 12:48.
- ERDOZAIN, Martín Luis, *El Espacio Aéreo y su Regulación Internacional*, <http://bit.ly/1iMbQuM>, 04/05/2019, 17:39.
- ESPARZA, Rafael R., *La Aviación*. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México, 1987.
- FAA, <http://www.faa.gov/>, 09/05/2019, 15:48.
- FOLCHI, Mario O., *Tratado de Derecho Aeronáutico y Política de la Aeronáutica Civil*, <http://bit.ly/2aatXcR>, 06/05/2019, 16:42.
- FOLCHI, Mario O., *La Convención de Chicago de 1944 y la política de cielos abiertos*, <http://bit.ly/2a5Ov54>, 08/05/2019, 16:18.

- FREYRE LAYZEQUILLA, Augusto, Convenios aéreos y el contexto normativo internacional, <http://bit.ly/2acoCSA>, 08/05/2019, 22:29.
- La administración pública en los estados y reflexiones sobre el federalismo. Convergencia: Revista de Ciencias Sociales, 2009.
- La Constitución y los Tratados Internacionales. Un acercamiento a la interpretación judicial de la jerarquía de las normas y la aplicación de los tratados en la legislación nacional, <http://bit.ly/2acqVCE>, 06/05/2019, 23:14.
- LINARES, Antonio, Régimen Jurídico del Espacio Aéreo, <http://bit.ly/2a9hew9>, 03/05/2016, 22:49.
- LÓPEZ VICENTE, Ana Laura, El espacio aéreo y su regulación internacional, <http://bit.ly/2a0AvZ0>, 04/05/2019, 07:57.
- OLIVAR ANGERAMI, Ignacio Augusto, Espacio Ultraterrestre y sus actores, una relación dialéctica, Tesis de Grado correspondiente a la Licenciatura en Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2012.
- Organización de Aviación Civil Internacional, <http://bit.ly/1CdTlle>, 09/05/2016, 08:17.
- ORTIZ AHLF, Loretta, Derecho Internacional Público, University Press Oxford, tercera edición, México, 2004, pp. 105-108.
- REGALES CRISTÓBAL, Esteban, Tesis Doctoral, La infraestructura y el Espacio Aéreo como elemento del mercado de transporte, Universidad Autónoma de Barcelona, España, 2015, pp. 122-130.
- Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el Espacio Ultraterrestre, ONU, <http://bit.ly/2a0yYID>, 03/05/2019, 13:39.
- VELÁZQUEZ ELIZARRARÁS, Juan Carlos, El derecho del espacio ultraterrestre en tiempos decisivos: ¿estatalidad, monopolización o universalidad?, Biblioteca jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, <http://bit.ly/29W1mcT>, 06/05/2019, 11:18.

**LA (IM)POSIBILIDAD DE EDUCAR HOY
LA CONDICIÓN PARADIGMÁTICA DE LA EDUCACIÓN
EN CONTEXTOS ACTUALES**

***THE (IM) POSSIBILITY OF EDUCATING TODAY
THE PARADIGMATIC CONDITION OF EDUCATION IN
CURRENT CONTEXTS***

ALEJANDRO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Investigador independiente, México
arrsdb@gmail.com

RESUMEN:

La educación hoy en día, en el encuadre de las ciencias interesadas en el estudio del poder simbólico diseminado en el cuerpo social a partir de artefactos vinculados al poder y vinculantes a la individualidad de cada ciudadano, requiere un repensar el mapa conceptual y las implicaciones sociales de una relectura del evento aprendizaje. Situación que se muestra casi imposible de lograr: educar al ciudadano en y desde el poder y el saber en una perspectiva agambeniana de la vida nuda, la posibilidad como horizonte y la benevolencia como factores teóricos de relectura del hecho educativo en contextos más allá de la posmodernidad donde el pensamiento-comunidad-éxodo posibilitan una educación hoy en el misterio del tiempo y la precariedad de la vida. El presente es una reflexión teórica sobre la educación, los artefactos de poder y cuatro condiciones plausibles para el ciudadano de hoy.

Palabras clave:

Bioeducación, artefactos, precariedad, nuda vida, posibilidad.

ABSTRACT:

Education today, in the framework of sciences interested in the study of symbolic power disseminated in the social body from artifacts linked to power and binding

to the individuality of each citizen, requires a rethinking of the conceptual map and the social implications of a rereading of the learning event. Situation that is almost impossible to achieve: educating the citizen in and from power and knowledge in an Agambenian perspective of naked life, the possibility as a horizon and benevolence as theoretical factors for rereading the educational fact in contexts beyond the postmodernity where thought-community-exodus enable an education today in the mystery of time and the precariousness of life. The present is a theoretical reflection on education, artifacts of power, and four plausible conditions for today's citizen.

Keywords:

Bioeducation, artifacts, precariousness, bare life, possibility.

ENCUADRE

Antes se consideraba al estudio como el trampolín que catapultaba a mejores oportunidades de triunfar en la vida pero, en cuanto a la sociedad del conocimiento, en las últimas décadas se corrobora la evolución a un capitalismo neoliberal del conocimiento que parece favorecer: los resultados más que los procesos de aprendizaje, la estandarización del conocimiento más que la personalización de las experiencias de aprendizaje, la legislación y monetarización de la enseñanza más que la inspiración y el gozo del aprendizaje, las competencias laborales más que las competencias para la vida; los incrementos de matrícula más que la cultura escolar como causa de cambio y no como efecto del cambio. Tal pareciera que la verdad falseada se inocula en la frase de “así es, así fue y así será” y cristaliza el poder simbólico diseminado en la totalidad del cuerpo social: la bioeducación.

La educación desde siempre tiene aristas políticas pues en su haber aglutina saberes, técnicas y tecnologías que, a lo largo de la historia, se han empleado para alcanzar objetivos políticos. Baste mencionar el nacimiento de las escuelas eclesíásticas, las universidades, los sistemas estatizados de formación del ciudadano liberal, la privatización de la educación como expresión de mercado. A juicio del autor, parece que un modelo de administración de libertades funciona hoy en nuestro país: la educación parece un producto de competencias para los sistemas de producción y reproducción; parece que el discurso del gobierno en turno propone un acceso a la educación en todos los niveles con tintes de control del futuro votante pensando en la cantidad de votos cautivos más que en la calidad, pertinencia o actualidad de lo aprendido haciendo de la libertad una condición funcional de un modelo de avasallamiento y desfondamiento de lo educativo.

La acción educativa que permita “extraer” —*educere*— la parte menos visible y menos mercantilizada de la persona, que recupere la riqueza multifacética de una vida humana, que admita que educar nunca pierde de vista el fin y los medios que se han de poner en juego para lograr el cometido. La acción educativa que exige pericia, paciencia, *expertise* en humanidad pues es una vida humana

la que es confiada a la ardua labor de “cultivarle” hasta hacerle la mejor versión de él o ella misma, sin descuidar los contextos propios y las condicionantes culturales que le circundan, parecen hoy necesitar de una reflexión que aporte elementos para desmontar dispositivos legitimadores del poder.

El concepto *dispositivo*, desde la perspectiva de Agamben (2015), “nombra aquello en lo cual y a través de lo cual se realiza una actividad pura de gobierno (entiendase en sentido no estatal) sin ningún fundamento en el ser [...] siempre deben implicar un proceso de subjetivación, es decir, deben producir su sujeto” (pág. 21). Dispositivo es, literalmente, “cualquier cosa que de algún modo tenga la capacidad de capturar, orientar, determinar, interceptar, modelar, controlar y asegurar los gestos, las conductas, las opiniones y los discursos de los seres vivos” (pág. 23).

Nos preguntamos, pues: ¿Cuáles serían algunos presupuestos considerados como dispositivos de una *bioeducación* cuando la totalidad de las relaciones educativas están fusionadas políticamente? ¿En qué condiciones se puede hablar de *bioeducación*?

INTRODUCCIÓN

El dispositivo siempre tiene una función estratégica concreta y se inscribe en una relación de poder. Como tal, resulta del cruce de relaciones de poder y de relaciones de saber en un contexto de subjetividad (Agamben, 2015).

PRESUPUESTO UNO. PODER: INUNDAR LOS PROYECTOS VITALES HACIÉNDOLES CREER LA UTOPIA PERSONAL

El poder es la capacidad de conducir a las conductas, de hacer circular a la gente por un camino determinado, sin por ello ejercer algún tipo de violencia. El poder es una fuerza que en esencia es productiva, puede conseguir la conversión del espíritu y el encauzamiento de la conducta de los individuos (Sossa Rojas, 2012).

Un poder que tiene como objetivo gestionar la vida necesita mecanismos permanentes y reguladores. Un poder así más que desplegar prohibiciones y represiones, necesita clasificar, medir, jerarquizar y excluir, teniendo como parámetro la norma, es decir, estableciendo estrategias de normalización. El aprendizaje transformador, según Davis, implica la autorreflexión crítica de los supuestos profundamente arraigados y la validación de las propias creencias al compartir experiencias y percepciones de y con los demás, en el caso nuestro, este rasgo lo aporta la propuesta lonerganiana de autoapropiación (Rodríguez, 2018a). También implica la capacidad de interpretar las experiencias pasadas desde un nuevo conjunto de expectativas sobre el futuro, dando así nuevas perspectivas de significado a esas experiencias. Para que tenga sentido, el aprendizaje requiere que se incorpore nueva información en marcos de referencia simbólicos críticos y desde pedagogías que alimenten y se alimenten de la criticidad frente a una violencia que lastima pero no destruye, parece creadora, es productiva:

Instrumento fundamental de la continuidad histórica, la educación, considerada como proceso a través del cual se realiza en el tiempo la reproducción de la arbitrariedad cultural mediante la producción del *habitus*, que produce prácticas conforme a la arbitrariedad cultural (o sea, transmitiendo la formación como información capaz de “informar” duraderamente a los receptores), es el equivalente, en el ámbito de la cultura, a la transmisión del capital genético en el ámbito de la biología: siendo el *habitus* análogo al capital genético, la inculcación que define la realización de la Acción Pedagógica es análoga a la generación en tanto que transmite una información generadora de información análoga (Bourdieu, 1977, pág. 73)

El *habitus* es creación y es dispositivo creativo pues es la introducción de arbitrarios, de verdades, en el individuo. Esta penetración-transmisión de un sistema de arbitrarios culturales que configuran el mundo, que definen lo verdadero y lo no verdadero, es el ejercicio del poder, pues deja las relaciones de fuerza tal y como están. Para Foucault (1992) existe una economía política de la verdad, la “verdad” está centrada en la forma del discurso científico y en las instituciones que lo producen; está sometida a una constante incitación económica y es objeto bajo formas diversas de una inmensa difusión y consumo; es producida y transmitida bajo el control no exclusivo pero sí dominante de algunos aparatos políticos o económicos. No hay verdad última de las cosas, sino funcionamiento de verdades ficticias (Castro Orellana, 2008).

La ola de violencia, corrupción, impunidad cada vez menos oculta a la sociedad de la imagen hacen del poder la posibilidad del lazo social, es decir, por las relaciones de fuerza y la imposición de “unos” sobre “otros”, liga a los individuos con una autoridad que solo existe como tal cuando es otorgada por los dominados cuando éstos la constituyen, la aceptan, cuando éstos se atan a ella sujetándose a un mundo donde la mayor fuerza ejercida está en cualquier uso de poder de violencia simbólica (Moreno, 2006, pág. 3).

La sociedad mediática y mediatizada, donde el individuo está dispuesto a sacrificar lo privado y lo personal por la fama momentánea en los medios electrónicos al aparecer con “originalidad” expuesto en las redes con el efímero minuto de fama y el número de seguidores virtuales cuyo precio es la anulación de quien no es popular ni es “famoso” en las redes, es una situación que se presenta de continuo y esconde la incapacidad de socialización adecuada pues aunque aparentemente pretende altos niveles de audiencia, en realidad es un vaciamiento del poder del ciudadano. Paradójicamente, la fuerza del poder se multiplica exponencialmente cuando su presencia está ausente.

El poder aparenta nunca estar en operación, pero siempre deja sentir sus efectos, baste recordar en el contexto mexicano le llamada reforma peñaniestista que enarbola en el ejercicio sutil del poder frente al colectivo magisterial pero que sus efectos reales golpearon con sutileza y constancia la estructura misma de la educación en México: la parafernalia social del espectáculo del poder aparejado al discurso funcional que le necesita y al que legitima (Foucault, 1992).

PRESUPUESTO DOS. SABER: SOCIEDAD MERCANTILIZADA DEL CONOCIMIENTO

Dicha sociedad procura a quienes más medios económicos pueden acceder a mejores fuentes y estímulos de conocimiento generando así un nuevo modo de explotación de los que menos acceso tienen porque el mercado de la educación ignora la sutil diferencia entre el cómo aprender y qué necesitan conocer (Montero & Gewerc, 2018). Tal parece que crear la verdad significa crear la mentira de un discurso que falsea las relaciones de fuerza de una “educación de calidad para todos en todos los niveles educativos” donde el poder seduce a la masa juvenil votante con el artefacto del acceso subsidiado por un estado benefactor frente a la herencia de un estado liberal. La verdad desprovista de contenido óntico es producto de las relaciones de poder, de las estrategias sociales por mantener el poder.

La mercantilización del conocimiento se percibe como discurso que va profundizando aún más la brecha entre los no favorecidos en el acceso a los espacios de generación de conocimiento y los que sí, agudizando que sepan menos, puedan menos o quieran menos frente a los que pueden, tienen o quieren más posibilidades de acceso al conocimiento brindándoles una ventaja en todos los ámbitos profesionales y sociales. La educación de calidad es un derecho universal y una obligación inalienable de los Estados pero no es posible para países en vías de desarrollo brindar a todos y en todos los contextos dicho derecho pues la globalización de nuestros días “ha sido testigo de prosperidad creciente al mismo tiempo que de desigualdad creciente” (Deaton, 2015: 21).

El aprendizaje que se propone en la formación de un sujeto requiere algunos rasgos de aprendizaje transformador propuesto por Davis (2006), que implica la adquisición de conocimiento que interrumpe el aprendizaje previo y estimula la remodelación reflexiva de las estructuras profundamente arraigadas de conocimiento y creencias previas, ello va más allá de la disciplina como forma de ejercicio del poder que tiene por objeto los cuerpos y por objetivo su normalización. La norma es lo que puede aplicarse tanto a un cuerpo que se quiere disciplinar cuanto a una población que se quiere regularizar. “La disciplina ‘fabrica’ individuos; es la técnica específica de un poder que se da a los individuos a la vez como objetos y como instrumentos de su ejercicio” (Foucault, 1998, p. 175).

En otras palabras, por medio de la disciplina se puede enseñar a los sujetos para que sean útiles y “El cuerpo sólo se convierte en fuerza útil cuando es a la vez cuerpo productivo y cuerpo sometido” (p. 32). Por tanto, la disciplina busca fiscalizar y controlar la conducta, sus comportamientos, sus aptitudes, sus preferencias, a través de diferentes formas. “A estos métodos que permiten el control minucioso de las operaciones del cuerpo, que garantizan la sujeción constante de sus fuerzas y les imponen una relación de docilidad-utilidad, es a lo que se puede llamar las disciplinas” (p. 141).

Un poder blando, un artefacto legitimado en el doble flujo de quien lo ejerce y quien lo acepta (Bauman & Bordoni, 2016) permite considerar el cuerpo ya no como un “envoltorio”, sino un protagonista de las sociedades modernas, una expresión y emblema de libertad, identidad, belleza, salud, prestigio, perfección, etc. El físico pasa a ser una valiosa materia manipulable para la persona que lo encarna. Igualmente, “La ‘subjetividad’ del ‘sujeto’, o sea su carácter de tal y todo aquello que esa subjetividad le permite lograr, está abocada plenamente a la interminable tarea de ser y seguir siendo un artículo vendible. La característica más prominente de la sociedad de consumidores -por cuidadosamente que haya sido escondida o encubierta- es su capacidad de transformar a los consumidores en productos consumibles” (Bauman 2007: 26).

CONDICIONES

Cuerpos y nuda vida primera condición

La labor educativa es, pues, un reto que provoca acercarse al ser humano en su vida misma en actitud casi reverencial pues el ser humano es, en sí mismo, más misterio que problema. Heurísticamente hablando el problema “ser humano”, puede ser complejo pero resoluble, metodológicamente afrontable pero con la tentación de ser reducido al positivismo científico, temporalmente narrado pero siempre el inacabado que puede ser abordado pero parcialmente resuelto. Hoy, como hace siglos, seguimos preguntado por lo humano de lo humano, por las narrativas que develen el misterio, por los métodos que aborden el problema, pero que siempre queda el velo de lo inabarcable, del quizá, de la posibilidad.

El cuerpo es un texto donde se escribe la realidad social desde lo más individual. Hoy, parece que estamos pasando de la belleza, la delgadez y la juventud como sistema normalizador imperante, al de un cuerpo que es poseído para tener relevancia, respeto o reconocimiento: se es capaz de sacrificar salud, fama, privacidad por ser relevante en las redes y la medida de dicha relevancia es el número de seguidores o de likes que pueda tenerse para reciclar y perpetuar el modelo de obediencia a los sistemas de poder. El cuerpo como construcción cultural, en esta época hay que manipularlo para venderlo. Es un objeto palpable que posee influencia y por lo tanto se lo comercializa.

Aunque el cuerpo encarna un pequeño poder, un micro-poder; este micro-poder está en relación con otros micro-poderes, y esta articulación se hace palpable en diversos campos, por ejemplo: en la red social, en la economía “verde”, en el movimiento “de calentamiento global”, entre otros. De las relaciones de los micro-poderes, resulta la creación de normas, estipulaciones, acuerdos, que involucran al cuerpo y a la sociedad. Esto entraría en correspondencia con una nueva forma de disciplinamiento del cuerpo sugerida, enseñada y reproducida por distintos discursos y medios. Es decir, el término imagen corporal, que pertenece al

terreno de lo abstracto, es una construcción simbólica que se ha vuelto valiosa e instrumental, esto a través de los cambios en la edificación del cuerpo como hecho subjetivo mediante el cual el individuo moderno se concibe a sí mismo, y que se reflejan en las transformaciones de los discursos sobre la apropiación y la importancia de la relevancia en las redes sociales (Sossa Rojas, 2012). Esto se va haciendo factible, en gran medida, por el proceso de disciplinamiento, vigilancia y normalización al que nos vemos sometidos desde que nacemos en una determinada sociedad y que poco a poco nos va constituyendo como sujetos.

Agamben (2004) plasma lo que considera como *nuda vida*:

Aquello que llamo *nuda vida* es una producción específica del poder y no un dato natural. En cuanto nos movamos en el espacio y retrocedamos en el tiempo, no encontraremos jamás —ni siquiera en las condiciones más primitivas— un hombre sin lenguaje y sin cultura. Ni siquiera el niño es *nuda vida*, al contrario, vive en una especie de corte bizantina en la cual cada acto está ya revestido de sus formas ceremoniales. Podemos, en cambio, producir artificialmente condiciones en las cuales algo así como una *nuda vida* se separa de su contexto: el “musulmán” en Auschwitz, el comatoso, etcétera (pág. 18).

La idea de *nuda vida*, de una vida separada de todo contexto, a través del lenguaje permite que se muestra en el impulso que crece y hace crecer lo vivo en comunidades específicas actuales —millenials, centennials, etc.— que aunque sean generacionales, no por ello dejan de ser parte de un discurso político que quizá den pautas de posible recuperación de la humanidad del sujeto (Agamben, 2014, pág. 15).

Misterio del tiempo y precariedad segunda condición

Analizando la realidad educativa en Latinoamérica, me parece que, en general, nos hemos quedado con la historia narrada, hemos diluido la dimensión del misterio del tiempo en la educación. Preocupados por estándares internacionales de calidad, al sujeto que se educa se le ha marcado el momento de inicio de cursos y término de ellos, se ha provisto de curriculums y planeaciones, se le ha estandarizado en las evaluaciones y las pautas de aprovechamiento, pero se le ha negado sistemáticamente su posibilidad de ser, su despliegue subjetivo de aprendizaje pues educar, en el sentido humanista del concepto “no se trata de la línea homogénea e infinita del tiempo cronológico (representable pero vacía de toda experiencia), ni del instante puntual e impensable de su fin. Por el contrario, se trata de un tiempo que crece y apremia dentro del tiempo cronológico y lo trabaja y transforma desde el interior [...] es en cambio el tiempo que nosotros mismos somos” (Agamben, 2015, págs. 59-60). Misterio del tiempo entendido como riqueza, como profundidad, como novedad que se devela en la praxis que implica una transformación integral de nosotros mismos y de nuestro modo de vivir; del ser “cultivados” a ejemplo, metafóricamente hablando, del campesino que respeta, porque sabe, los ritmos de crecimiento propios y las posibilidades de éxito por el logro obtenido, no sólo por la cantidad de producción (Gadamer, 2004).

Misterio del tiempo que, aunado a la experiencia de amistad, requiere abordar la educación como la fuerza vital que se recupera en la precariedad de lo penúltimo porque lo último se realiza en lo penúltimo sin contraposiciones, es el ya de la realidad subjetiva actuante pero el todavía no de la potencialidad y posibilidad de la persona. Es la dinámica más allá del tiempo cronológico, es la aproximación a la vida humana emancipada de las estructuras sociales de orden y etiqueta social, es la experiencia de quien se decide, o lo arrojan, a vivir su vida subjetiva en la radical realidad de su mismidad: es lo que su cuerpo biológico le dice lo que es, es lo que es a partir de su percepción de sí y del mundo introyectado, es y decide ser lo que su conciencia le dice. Y es este el punto donde, a mi entender, se juega todo el evento educativo.

Tiempo-precariad conforman el presupuesto de lo irrepitable de cada acción intencionadamente educativa. Cada evento educativo es único cuando se logra la reducción a la nuda vida de quienes están en interrelación intencionadamente educativa. No basta salvar el discurso que normativiza modos de ser políticamente regulados, quizá a través de un lenguaje de inoperancia que pueda rebasar esa limitante de una educación con adjetivos que son más alineación de la vida que garantes de la misma —calidad, escuela al centro, docente como gestor, alumno como punto focal—.

Me parece que un primer elemento en ese lenguaje de inoperancia es lo que Aristóteles, en *De philosophia*, propone al distinguir aquello que es propio de la enseñanza, esto es: se genera en los hombres a través de la escucha; el misterio se experimenta cuando el intelecto mismo sufre una iluminación, una impresión, pero no una enseñanza (fr. 15) (Agamben, 2016, pág. 22). Cuando los proyectos vitales de los sujetos son inundados de la permanente racionalidad con la presencia de discursos que olvidan la parte contemplativa del aprender, cuando no valorizan la inoperancia de una enseñanza que requiere procesos internos de apropiación, es cuando los discursos legitiman la asimilación de la calidad educativa considerada como procesos, procedimientos, evaluaciones, como utopía personal y el proyecto de hombre-empresa se arraiga en la naturaleza del individuo competente laboralmente. El círculo es cerrado y repetible: educo para la calidad, evalúo estándares de calidad, promuevo a quien es competente, laboralmente se mantiene el competente en labores taylorianas cuyo fin es evitar el control sobre tiempos de producción: enajenación del sujeto, uso político de la vida buena, negación de la nuda vida.

Horizontalizada la experiencia educativa, hoy sólo podemos acceder al tiempo cronológico de la fuerza vital siendo “educada”, según Agamben, a través de una historia lineal y homogénea del tiempo cronológico -grados, niveles educativos marcados como reglamentarios para aprender, deber del Estado de garantizar el acceso a estos niveles- donde el misterio del tiempo que ubica la legalidad y la legitimidad del derecho del individuo se ha extinguido (Agamben, 2016, pág. 13).

El exceso de legalidad anula los elementos de legitimidad en el acto educativo, lo horizontaliza, lo deja vacío de contenido significativo aunque cabal en la forma pedida (discurso de calidad, discurso de inclusión, discurso de profesionales

en el aula). No es el sujeto quien es el centro, es la invención de un hecho educativo aséptico avalado como verdadero, no hay historicidad, no hay persona concreta. Cuando la vida se muestra como ajena porque es objetivada, hablamos de la extinción del misterio del tiempo en el hecho educativo y en su inexorable curso, la existencia, que parecía al inicio tan disponible, tan rica en posibilidades pierde poco a poco su misterio que sólo puede ser relatado, se ha consumido íntegramente en una historia, se encierra por siempre en una imagen: la del líder que focaliza todo, la del maestro luchando por sus derechos en medio de la calle, la del alumno de zonas marginadas que en video narra que no quiere estudiar, no entiende la utilidad del mismo y pierde “su tiempo” en un empeño ya frustrado antes de afrontarlo, la del edificio desmantelado o inoperante porque los recursos económicos los ha engullido el político rapaz, la del sindicato y sus líderes mostrados en los medios como la causa diabólica de los fracasos del poder político por educar con calidad a sus ciudadanos (Agamben, 2016, pág. 17).

La bieducación requiere de un constructivismo deconstructivo, si es posible hablar de ello, como dispositivo que se apoya en el lenguaje. Baste recordar la brecha entre los discursos de campaña con las realidades cumplidas por líderes que se presentan como encarnación del *Gólem* y que muestran prontamente su consistencia de barro en las acciones de protección de quienes deciden proteger.

Siguiendo a Agamben (2016), vivimos la realidad de lo *precario* de todo hecho educativo formal. Es decir: 1). «Precario» porque se obtiene a través de una plegaria (*praex*, una petición verbal, diferente de *quaestio*, petición que se hace con todos los medios posibles, aun violentos), y por ello es frágil y aventurado. Precario si quiere mantenerse en una relación justa el misterio de la totalidad del ser humano (pág. 15); 2) Hecho que es un posicionamiento identitario más que una realidad óptica (baste ver los perfiles de los últimos secretarios de educación de nuestro país, las reformas educativas, los Planes Nacionales de Desarrollo, etc.); 3). Hecho educativo como expresión vital. Es la dimensión política que pretende la acción intencionadamente ejercida donde se buscan cuotas de humanidad que favorezcan la fuerza vital, lo cual es la *condición paradigmática de la educación* (posible y útil, necesaria e irrenunciable).

AMISTAD BENEVOLENTE, PRIMER ELEMENTO DE ESTA CONDICIÓN PARADIGMÁTICA

Apoyado en la lectura que de Aristóteles hace Agamben (2015), en su texto *¿Qué es un dispositivo?*, hablar de amistad como condición paradigmática de la educación supone que: a) hay una sensación del ser puro que es en sí misma agradable; b) hay una equivalencia entre ser y vivir, entre sentirse existir y sentirse vivir; c) A esta sensación de existir es inherente otra sensación que tiene la forma de un con-sentir la existencia del amigo. Esto significa que la amistad tiene un rango ontológico y, a la vez, político; e) Por ello el amigo es otro sí mismo, un *héteros autós*. ***El amigo no es otro yo, sino una alteridad inmanente en la mismidad, un devenir otro de lo mismo.*** En el punto en el que el yo

percibe su existencia como agradable, su sensación está atravesada por un sentir que la disloca y deporta hacia el amigo, hacia el otro mismo. ***La amistad es esta desobjetivación en el corazón mismo de la sensación más íntima de sí.***

Las implicaciones educativas de la amistad, me parece, pueden ser delineadas: amistad que se manifiesta como benevolencia cercana, recíproca; apoyo en los momentos decisivos de la vida; instrumento a través del cual el hecho educativo se traduce en operatividad que exprese el bien que se procura y el bien que se desea, es decir: acción oportuna y apreciación sincera, encuentro personal honesto y transparente, confianza mutua que facilita comprensión y convivencia, optimismo y alegría (Rodríguez, 2018). La amistad como elemento de condición paradigmática es útil pues la comunidad humana se define en lo esencial a través de una convivencia que no está definida por la participación en una sustancia común, sino por un compartir puramente existencial y sin objetivación. Los amigos no comparten algo (un nacimiento, una ley, un lugar, un gusto): ellos mismos son los que están compartidos por la experiencia de la amistad. Amistad es lo que precede a toda partición y lo que constituye la política del vivir mejor es esta partición sin objeto, este con-sentir original (Agamben, 2015, págs. 46-51).

Aquí recurrimos al análisis de amistad que plantea Aristóteles, siguiendo a Agamben (2016), ¿Qué es la amistad sino una proximidad tal que no es posible hacerse de ella una representación ni un concepto? Reconocer a alguien como un amigo significa no poder reconocerlo como «algo». La amistad es necesaria en la intencionalidad del hecho educativo e irrenunciable en el proyecto de vida mejor como fin social de la educación formal. La amistad permite percibir la experiencia vital de confianza mutua, y como resultado, se destaca el nivel de conciencia que pide la validez de vivir y trabajar juntos en proyectos compartidos, que es una introducción efectiva a una socialización humanizadora (Rodríguez, 2018).

PEDAGOGÍA DE LA POSIBILIDAD, SEGUNDO ELEMENTO DE ESTA CONDICIÓN PARADIGMÁTICA

Aprendizaje como forma de vida, “un modo de vida que, en cuanto se adhiera estrechamente a una forma o modelo del que no puede separarse, se constituye posibilidad palpable” (Agamben, 2014, pág. 137). Con el término forma-de-vida se entiende una vida que no puede separarse nunca de su forma, es una vida que, en su modo de vivir, se juega el vivir mismo y a la que, en su vivir, le va sobre todo su modo de vivir. Agamben se refiere al hombre que viene en términos de una “singularidad pura”, de un cual sea que “no tiene identidad, ni está determinada respecto de un concepto, pero no es simplemente indeterminada”, sino que es determinada sólo a través de su relación con la idea de “la totalidad de sus posibilidades” (Agamben, 1996, pág. 43).

¿Qué significa esta expresión? La vida humana, donde modos, actos y procesos singulares del vivir no son nunca simplemente hechos, sino siempre y sobre todo posibilidad de vivir *en cierta forma*, siempre y sobre todo *potencia*. Los comportamientos y las formas del vivir humano no son prescritos en ningún caso

por una vocación biológica específica ni impuestos por una u otra necesidad; sino que, aunque sean habituales, repetidos y socialmente obligatorios, conservan en todo momento el carácter de una posibilidad, es decir ponen siempre en juego el vivir mismo (Agamben, 2010, págs. 13-14). Esta pedagogía es de posibilidad puesto que intenta no ser monocromática en sus experiencias de aprendizaje propuestas: el cuerpo, la relación, la vida, los espacios, los tiempos, los modos son ambientes ricos en experiencias educativas significativas. Se educa desde y para la vida. Es pedagogía de la posibilidad cuando las estructuras organizativas son soporte, pero no freno para educar al ciudadano y al ser humano en su integralidad. Cuando los espacios y esquemas organizativos se vuelven *humus* común para la planificación intencionada que vincula mentes, corazones, voluntades, creatividad, inquietudes o sueños evitando la parcelación, comercialización o manipulación del hecho educativo devengado por una autoridad ajena, un docente anquilosado, una legislación educativa, una praxis en el aula que merma el potencial del individuo limitándole, domesticándole.

Es pedagogía de la posibilidad cuando se considera la complejidad que en su seno tiene la vida y toda la riqueza de posibles respuestas a situaciones existenciales diversas y, en actividades pensadas en su conjunto, se pretende acompañar desde y en la comunidad desobrada. La amistad es posibilidad de encuentro, de diálogo, de enriquecimiento mutuo que permite superar “las tecnologías del yo mediante las que se efectúa el proceso de subjetivación que lleva al individuo a vincularse a la propia identidad y a la propia conciencia y, al mismo tiempo, a un poder de control exterior” (Agamben, 1998, pág. 14), pues la amistad es ***desobjetivación en el corazón mismo de la sensación más íntima de sí.***

Derrida (2004) escribió sobre el liderazgo en instituciones educativas en sus últimos ensayos publicados como *Eyes of the University*. Para el filósofo argelino los docentes son los ojos de la escuela, que se dedican a *pensar* y enseñar a las jóvenes generaciones, y que asumen la responsabilidad principal de su liderazgo. Derrida planteó una serie de preguntas: “¿Qué representamos? ¿A quién representamos? ¿Somos responsables? ¿Para qué y para quién?” (p. 83). Parece que es un intento por desenmascarar el discurso legitimador del poder presentado como la autoridad del estado a determinar los qué y para qué de la educación del ciudadano. Es posible inferir que la conciencia que se tiene de sí mismo y de las instituciones, acerca del ambiente escolar, acerca de los valores que sostienen las relaciones, acerca de los modos de acción y de los objetivos que se perseguirán organizacionalmente, todo ello en su conjunto influyen directamente en el resultado final que se intente tanto en lo ideológico como en lo institucional de la comunidad educativa.

CONTEXTO...TERCER ELEMENTO DE ESTA CONDICIÓN PARADIGMÁTICA

Agamben (2010) argumenta que “el poder no tiene hoy otra forma de legitimación que la situación de peligro grave a la que apela en todas partes de forma

permanente y que al mismo tiempo se esfuerza en producir secretamente [...] porque la nuda vida, que constituía el fundamento oculto de la soberanía, se ha convertido en todas partes en la forma de vida dominante” (págs. 15-16).

Un mundo volátil, incierto, complejo y ambiguo, confronta a cada individuo con situaciones de precariedad en todas las áreas de su persona, en todos los niveles educativos y en las más variadas circunstancias como lo plantea Rodríguez (2018). Agamben (2010) considera como “la paradójica condición de extraterritorialidad recíproca (o, mejor dicho, de ateritorialidad) que lo anterior implicaría podría generalizarse y ser elevada a modelo de nuevas relaciones internacionales” (pág. 29). Actualmente, la sospecha es evidente en partidos políticos, asociaciones religiosas, organismos gubernamentales, instancias financieras, empresas o grupos establecidos. La sensación, y en no pocas ocasiones la evidencia, de que miembros de estas instituciones promueven sus beneficios olvidando al ciudadano a quien deberían servir, haciendo caso omiso de las legítimas aspiraciones de quienes son hoy considerados los sin tierra, los sin voz, los sin representación, las grandes masas de quienes se saben y se sienten sin aspiraciones, sin trabajo, sin credo ni esperanza ni deseos de ser parte de lo establecido, la nuda vida en su expresión actual, los *homo sacer* en la dinámica social cotidiana, en el sentido que tiene este término en el derecho romano arcaico: consagrado a la muerte (Agamben, 2010, pág. 27).

Existe poca seguridad para permanecer en el trabajo, a muchas personas cualificadas la dinámica de mercado laboral les enseña que pueden ser reemplazados en cualquier momento y por motivos de ganancia para la empresa, son los actuales *homo sacer* que su sacralidad reside en su reemplazabilidad diariamente celebrada como liturgia de un ciclo de contratación-permanencia-precariedad-renuncia o despido.

Un individuo que vive y se desenvuelve en la *incertidumbre* ante la fragilidad en tiempo y forma de modos de interactuar con otros, de tipos y niveles de relaciones en todos los ámbitos y espacios tanto privados como públicos (Bauman & Donskis, 2015, pág. 15). La solidez de lo institucional ya no se presenta como tal. Las verdades que guiaban las decisiones y modos de convivir, ahora se presentan como certezas de lo fragmentado y vulnerable. Ello hace de nuestro entorno una realidad incierta y todo lo que consigo afecta una vivencia de este tipo: ansiedad, descontento, fragmentación, desesperanza. Las estrategias del poder legal hoy planteadas como soluciones parecen ser emocionales, es decir, con alto contenido de intensidad pero con una duración breve en tiempo y consistencia (Stein, 2013).

Una realidad *compleja* donde la singularidad (irrepetible, única, no paradigmática, no abstracta, siempre diversa, finita, vulnerable) es moldeada por la globalización y sus fuerzas del mercado, pero él o ella no pueden responder de modo viable y suficiente a los retos sociales y políticos que son parte de sus vidas porque hay imposición extrínseca fruto del poder que aspira a legitimarse en todas las esferas de la vida (Bauman & Donskis, 2015). Una sociedad compleja que engulle la fuerza vital pues el individuo en su individualidad rechaza la diversidad

posible, porque si todos los caminos son igualmente ciertos, lo que resulta es la perplejidad, no el compromiso de tomar uno de ellos paralizando cualquier decisión a largo plazo, cualquier compromiso, cualquier acción emancipatoria comunitaria, la sombra del campo de concentración, o sea, el horizonte de los grandes corporativos —privados y estatales— donde se vive la anulación del individuo en la complejidad de intereses de la organización en cuestión —sindicato, partido político, ONG, tercer sector, cuarto poder, quinto poder, etc.—

Los movimientos virtuales son más reales y aglutinantes de esperanzas de cambio hay más que hace una década, aunque son individualizantes en su persistencia. Actualmente los cibernautas son actores políticos quienes, en el número de sus seguidores, son *influencers* y los *likes* miden la fuerza de los movimientos que encabezan, ya sea de protesta, de consumo o de tendencias en la moda.

Una metáfora frente al presente inmediato es que la humanidad no se encuentra “frente a un tema de más y mejores aplicaciones (innovaciones pedagógicas), ni siquiera ante la necesidad de nuevas adaptaciones y puestas al día (e-learning, TIC). Es una cuestión de un nuevo sistema operativo. Un nuevo paradigma de interpretación y, por ende, de educación” (Innovación educativa, 2018).

PENSAMIENTO-COMUNIDAD-ÉXODO ES EL CUARTO ELEMENTO DE ESTA CONDICIÓN PARADIGMÁTICA

Llamamos **pensamiento** al nexo que constituye las formas vida en un contexto inseparable, en forma-de-vida. No nos referimos con esto al ejercicio de un órgano o de una facultad psíquica, sino a una experiencia, un *experimentum* que tiene por objeto el carácter de posibilidad de la vida y de la inteligencia humanas. Pensar no significa sólo ser afectados por esta o aquella cosa, por este o aquel contenido de pensamiento en acto, sino ser a la vez afectados por la propia receptividad, hacer la experiencia, en cada pensamiento, de una pura potencia de pensar. El discurso en turno, a mi entender, olvida que educar tiene un rasgo esencial de padecimiento (*paschein* «destrucción en obra de un principio contrario»; *habitus* «la conservación de lo que está en potencia por parte de lo que está en acto y es semejante a aquél») (Aristóteles, De anima 417b, 2-7). El acto educativo es padecer en ambos sentidos: sufrir en sí mismo la acción de una deconstrucción de lo aprendido y, a la vez, pretender conservar lo que está en potencia de devenir en acto. Pareciera que solo es lograr calidad al coste social que sea, pensando que la educación es un producto de mercado más que un hecho subjetivo y entre personas, desfondando de este doble movimiento de padecimiento y generación de hábitos.

La experiencia del pensamiento de que aquí se trata es siempre experiencia de una potencia común. **Comunidad desobrada** y potencia se identifican sin fisuras, porque el que a cada potencia sea inherente un principio comunitario es función del carácter necesariamente potencial de toda comunidad pues

una comunidad *desobrada* no requiere la realización de un proyecto común ni la consecución de un fin ideal sino el permanente intercambio creativo, sólo posible a través de la comunicación y el amor.

Entre seres que fueran ya siempre en acto, que fueran ya siempre esta o aquella cosa, esta o aquella identidad y en ellas hubieran agotado enteramente su potencia, no podría haber comunidad desobrada alguna, sino sólo coincidencias y divisiones factuales. Sólo podemos comunicar con otros a través de lo que en nosotros, como en los demás, ha permanecido en potencia, y “toda comunicación es sobre todo comunicación no de un común sino de una comunicabilidad. Por otra parte, si no hubiera más que un único ser, sería absolutamente impotente; y donde yo puedo, allí siempre hay muchos” (Agamben, 2010, págs. 18-19).

Cualquier decisión se entrelaza con muchas consecuencias que hacen que la vida sea algo que no es fácil de vivir. Hoy la judicialización del hecho educativo hace que la experiencia de aprendizaje se vea como un tenso actuar entre dos partes que evitan lastimarse y cuidan involucrarse en acciones que pueden ser causales jurídicas para acciones de demanda o contrademanda, la realidad del campo de concentración se materializa en el aula: el que exige el derecho por ser reconocido como usuario con dignidad y el de quien ostenta una ley que dice protegerle pero le hace vulnerable hasta el grado de depender de actas circunstanciadas para validar lo que antes era su sola presencia, voz y compromiso. La espontaneidad del aprendizaje se mide por el beneficio recibido a un servicio pagado. La vocación a formar, y formarse, hoy es una profesión que parece preocuparse más por legislaciones que por personas por ganancia más que por ética, por banalidades de los medios más que por mejoramientos de la vida como vida política. Ciudadanos y no ciudadanos estarían en **situación de éxodo** o de refugio (por supuesto también en la inmovilidad) del ciudadano.

La gobernanza se vuelve el modo de administrar la realidad social y ello permea la vida del individuo: pareciera que la condición personal se diluye ante la imposibilidad de asumirse como responsable de alguien o de algo en la esfera de lo social.

CONCLUSIONES PARCIALES

Es apropiado promover el diálogo desde una perspectiva que aborde la fragmentación de la vida, de la atención y del tiempo personal. Pero también es cierto que la amistad como posibilidad de aprendizaje mutuo en contextos determinados es la condición paradigmática de toda educación que hoy pretenda recuperar la fuerza vital desde la nuda vida, más aun si, según Agamben (2015), vivimos en el singular momento de ser “el cuerpo social más dócil y cobarde que se haya dado jamás en la historia de la humanidad” (p. 32). La reflexión precedente ha pretendido poner frente a límites con los que no nos hemos confrontado verdaderamente en el ámbito educativo, porque nos hace ver que se trata de límites que no podemos evadir por más tiempo. Se ha pretendido que constituya una caja de herramientas importante a la hora de hacer inteligibles ideas, acciones y

simbolismos que permiten una coherencia explicativa y descriptiva de la abrumadora evidencia de las relaciones sociales.

El educador puede ser líder de la comunidad desobrada pues el aula no es un espacio aislado de la realidad o una experiencia alternativa a la sociedad en la que se vive inmerso, el aula es expresión de la sociedad en un contexto privilegiado de intervención. Philip y García (2013) plantean que lo importante es el contexto y no las herramientas utilizadas cuando se trata de tomar decisiones en ambientes de aprendizaje pues un smartphone o una plataforma digital no es relevante a un mundo que es el cotidiano en los estudiantes. Es el poder de incidir en el discurso de ambientes significativos atrapando el interés del estudiante, usando estrategias pedagógicas relevantes, valorando la singularidad, empleando la creatividad para facilitar la pertinencia y vinculación del conocimiento con el cuerpo, la nuda vida, los dispositivos y los ambientes de aprendizaje, sin confundir las latentes relaciones de fuerza como sistemas sutiles y necesarios para la imposición de una arbitrariedad cultural o el encubrimiento de los mismos instrumentos empleados para legitimar la intervención en los sujetos por intereses del estado.

Aronowitz y Giroux (1985) identificaron la urgencia de que en el ámbito educativo formal, el educador sea una persona sensible a los contextos “para alentar la justicia social” y para practicar un “liderazgo que pueda trascender [a una] educación democrática en beneficio de todos los estudiantes y el personal” (p. 5). Pues se pretende recuperar su subjetividad que ha sido invadida con imposiciones desde el sistema de producción: multinacionales, publicidad, moda, por nombrar algunos. En esta lógica, las necesidades pasan de ser vitales a impuestas. El individuo transita de tener la necesidad de comer, a requerir determinados productos *light*, *diet*, etc. El poder opera aquí, ya no sólo para crear, vigilar, y normalizar una masa de trabajadores, sino para introducir y disciplinar consumidores.

King y Biro (2000) piden que el aprendizaje transformativo comience con un *dilema desorientador* y que “progrese a través de un camino dinámico de etapas... [a una] reintegración final de un nuevo marco de referencia” (p. 19). Los elementos comunes en estos enfoques incluyen la necesidad de un mejoramiento social y una remodelación completa de las estructuras-elementos de todo conocimiento y toda creencia, un contrapoder efectivo y simbólico, internalizado en el sujeto crítico y expuesto en lo social.

REFERENCIAS

- AGAMBEN, G. (1996). *La comunidad que viene*. Valencia: Pre-Textos.
- AGAMBEN, G. (1998). *Homo Sacer. El poder Soberano y la nuda vida I*. Valencia: Pre-Textos.
- AGAMBEN, G. (2004). *Estado de excepción - Homo sacer, II, I*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- AGAMBEN, G. (2010). *Medios sin Fin. Notas sobre política*. Valencia: Pre-Textos.
- AGAMBEN, G. (2014). *Altísima Pobreza. Reglas monásticas y formas de vida (Homo sacer IV, 1)*. Valencia, España: Pre-Textos.

- AGAMBEN, G. (2015). *¿Qué es un dispositivo? seguido de El amigo y de La Iglesia y el Reino*. Barcelona: Anagrama.
- AGAMBEN, G. (2016). *El Fuego y el Relato*. Madrid, España: Sexto Piso.
- ARONOWITZ, S., y GIROUX, H. (1985). *Education under siege: The conservative, liberal, and radical debate over schooling*. South Hadley, MA: Bergin & Garvey.
- BAUMAN, Z. (2007). *Ética Posmoderna*. Mexico: Siglo XXI.
- BAUMAN, Z. y BORDONI, C. (2016). *Estado de Crisis*. México: Paidós.
- BAUMAN, Z. y DONSKIS, L. (2015). *Ceguera Moral. La pérdida de sensibilidad en la modernidad líquida*. Barcelona, España: Paidós.
- BOURDIEU, P. (1977). *La reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona : Laila.
- CASTRO ORELLANA, R. (2008). *Foucault y el cuidado de la libertad. Ética para un rostro de arena*. Santiago de Chile: Editorial LOM.
- DAVIS, S. H. (2006). Influencing transformative learning for leaders. *School Administrator*, 63(8).
- DEATON, A. (2015). *El Gran Escape. Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*. Mexico: FCE.
- DERRIDA, J. (2004). *Eyes of the university*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- FOUCAULT, M. (1992). *Microfísica del poder*. Madrid: La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (1992). *Mocrofísica del Poder*. Madrid: La Piqueta.
- FOUCAULT, M. (1998). *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. México: Siglo XXI.
- GADAMER, H. (2004). *Truth and Method* (2nd Edition ed.). (J. Weinsheimer, & D. G. Marshall, Trans.) New York: Continuum.
- HARARI, Y. N. (12 de Agosto de 2018). *WIRED*. Recuperado el Febrero de 2019, de Yuval Noah Harari on what the year 2050 has in store for humankind: <https://www.wired.co.uk/article/yuval-noah-harari-extract-21-lessons-for-the-21st-century>
- Innovación educativa. (5 de Octubre de 2018). *Reimagine Education Lab*. Recuperado el Febrero de 2019, de Estamos cambiando de fase...es hora de enfocar la transformación profunda de la educación: https://xavieraragay.com/innovacion_educativa/estamos-cambiando-de-fase-es-hora-de-enfocar-la-trasformacion-profunda-de-la-educacion
- KING, K. P., y BIRO, S. (2000). A transformative learning perspective of continuing sexual identity development in the workplace. *New Directions for Adult and Continuing Education*, 112, 17-27.
- MCLUHAN, M. (1964). *The Gutenberg Galaxy: The Making of Typographic Man*. Toronto: University of Toronto Press.
- MONTERO, L., & GEWERC, A. (2018). La profesión docente en la sociedad del conocimiento. Una mirada a través de la revisión de investigaciones de los últimos 10 años. *Revista de Educación a Distancia*, 56(3), 1-22.
- MORENO, H. (2006). Bourdieu, Foucault y el poder. *Iberoforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 1(2), 1-14.

- PHILIP, T.M., & GARCIA, A.D. (2013). The Importance of Still Teaching the iGeneration: New Technologies and the Centrality of Pedagogy. *Harvard Educational Review*, 83(2), p. 309
- RODRÍGUEZ, A. (2018a). *La autoapropiación y sus implicaciones educativas. A los sesenta años del Insight de Bernard Lonergan*. México: Ediciones Navarra-Universidad Salesiana.
- RODRÍGUEZ, A. (2018). *Liderazgo Preventivo en la Universidad*. México: Ediciones Navarra.
- SOSSA ROJAS, A. (15 de abril de 2012). *Análisis desde Michel Foucault referentes al cuerpo, la belleza física y el consumo*. Recuperado el junio de 2019, de Polis Revista Latinoamericana: <http://journals.openedition.org/polis/1417>
- STEIN, J. (2013). The New Greatest Generation. Why Millennials Will Save Us All. *Time*, 181(19), 26-34.

**LA GUARDIA NACIONAL EN MÉXICO
REVISIÓN JURÍDICA, HISTÓRICA Y POLÍTICA DE
UN TEMA TAN ANTIGUO COMO CONTEMPORÁNEO**

***THE NATIONAL GUARD IN MEXICO
LEGAL, HISTORICAL AND POLITICAL REVIEW
OF AN ISSUE AS ANCIENT AS A CONTEMPORARY***

JOSÉ MANUEL VILLALPANDO
Investigador independiente, México
villalpando@eld.educ.mx

RESUMEN:

En este texto reseñamos las vicisitudes que a lo largo de nuestra historia ha sufrido esta institución, partiendo desde su primera concepción, su difícil pero brillante desarrollo, hasta llegar al olvido contemporáneo, revivida por una acepción novedosa en cuanto a difusión masiva pero equívoca y errónea, confundida con la que en otros países existe, pero distinta a nuestra singularidad histórica y legal.

Así, en primer término, se presentan los antecedentes de la Guardia Nacional, para después abordar su primera etapa en el México independiente, en la que asume el carácter de milicia local; a continuación, la segunda, en la que ya propiamente se le conoce con su nombre distintivo y que corresponde a su momento estelar y, por último, lo sucedido en el siglo XX, en el que no sólo se llega a su olvido, sino hasta su desfiguración. Por último, se añade un breve comentario acerca de la errada propuesta política que ha aparecido en el debate público en este año de 2018.

Palabras clave:

Guardia Nacional, México, Propuesta política, Seguridad Nacional, Seguridad Pública.

ABSTRACT:

In this text we review the vicissitudes that this institution has suffered throughout our history, starting from its first conception, its difficult but brilliant development,

until reaching contemporary oblivion, revived by a new meaning in terms of massive but equivocal and erroneous dissemination, confused with the one that exists in other countries, but different from our historical and legal singularity.

Thus, in the first place, the antecedents of the National Guard are presented, to later address its first stage in independent Mexico, in which it assumes the character of a local militia; then the second, in which it is properly known by its distinctive name and that corresponds to its star moment and, finally, what happened in the twentieth century, in which it is not only forgotten, but even its disfigurement. Finally, a brief comment is added about the erroneous political proposal that has appeared in the public debate in this year of 2018.

Keywords:

National Guard, Mexico, Political Proposal, National Security, Public Security.

1. INTRODUCCIÓN

La Guardia Nacional es motivo hoy en día de comentarios, polémicas y propuestas. Sin embargo, el cariz de todas ellas parte de una idea equívoca y errónea de lo que este concepto —“Guardia Nacional”— constituye y significa no solo en el sistema jurídico y constitucional mexicano, sino en su historia política y militar.

En este texto reseñamos las vicisitudes que a lo largo de nuestra historia ha sufrido esta institución, partiendo desde su primera concepción, su difícil pero brillante desarrollo, hasta llegar al olvido contemporáneo, revivida por una acepción novedosa en cuanto a difusión masiva pero equívoca y errónea, confundida con la que en otros países existe, pero distinta a nuestra singularidad histórica y legal.

Así, en primer término, se presentan los antecedentes de la Guardia Nacional, para después abordar su primera etapa en el México independiente, en la que asume el carácter de milicia local; a continuación, la segunda, en la que ya propiamente se le conoce con su nombre distintivo y que corresponde a su momento estelar y, por último, lo sucedido en el siglo XX, en el que no sólo se llega a su olvido, sino hasta su desfiguración. Por último, se añade un breve comentario acerca de la errada propuesta política que ha aparecido en el debate público en este año de 2018.

No pretende este trabajo aportar nuevas teorías e interpretaciones, pues el tema no es novedoso ni tampoco inexplorado; el objetivo es sencillamente presentar, de manera ordenada y sistemática, la evolución histórico-jurídica (y política por supuesto), de esta institución y ofrecer una visión global de su desarrollo, conflictos y acciones relevantes, así como demostrar la falacia que entre el público se ha diseminado actualmente.

2. ANTECEDENTES.

Pueden distinguirse claramente un antecedente de la Guardia Nacional, que es indirecto, pues sólo desde el punto de vista teórico pudo haber influenciado la

creación de esta institución en México: el concepto estadounidense de la milicia, plasmado por su más entusiastas defensores en el clásico libro *El Federalista*.

El concepto estadounidense de la guardia nacional

La Constitución de los Estados Unidos de América, aprobada en 1787, señala en su sección 8, que el Congreso tendrá facultad:

Para promover lo necesario para organizar, armar y disciplinar la milicia nacional y para gobernar aquella parte de ésta que se utilices en servicio de los Estados Unidos; reservándose a los estados correspondientes el nombramiento de los oficiales de la facultad de instruir a la milicia conforme a la disciplina prescrita por el Congreso.

También puede este órgano “disponer cuándo debe convocarse a la milicia nacional con el fin de hacer cumplir las leyes de la unión, sofocar las insurrecciones y rechazar las invasiones”. Reforzando lo anterior, la segunda enmienda a la Constitución, aprobada en 1791, establecía que “siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado libre, no se violará el derecho del pueblo de poseer y portar armas”.

Como se observa, desde la creación de su país, los estadounidenses asignaron un papel preponderante a la milicia o guardia nacional, y es natural, ya que recién librada la guerra de su independencia, sufridos todos sus horrores y guiados por un espíritu netamente ilustrado e individualista, reconocieron en el pueblo el derecho y la obligación de contribuir a la defensa de la nación; temerosos de un ejército permanente demasiado fuerte y desorbitado, el ciudadano-soldado se convierte en el depositario del sagrado deber de defender la patria. Los distinguidos teóricos del federalismo, Hamilton, Madison y Jay, se ocuparon profusamente de estudiar y analizar el concepto de la guardia nacional. Haciéndose eco de la adversión de los estadounidenses de aquellos tiempos hacia el militarismo, los autores de *El Federalista* concluyen que frente a un ejército poderoso que intentara tiranizar a la sociedad, como sucede en muchas partes, se

opondría una milicia de cerca de medio millón de ciudadanos armados, dirigidos por hombres seleccionados entre ellos, que lucharían por sus libertades comunes y unidos y dirigidos por gobiernos que poseen su afecto y confianza..., puede dudarse con razón de que una milicia así organizada pueda ser vencida... pues forma contra las acometidas de la ambición una barrera más insuperable.¹

Sin embargo, a pesar de que la “milicia del país es su baluarte natural y en cualquier circunstancia estará a la altura de la defensa de la patria”,² siempre es necesario contar con un ejército permanente, pequeño y muy profesional, que se emplee, por ejemplo, para cubrir las guarniciones de la frontera y repeler los

¹ *El Federalista*, Los ochenta y cinco ensayos que Hamilton, Madison y Jay, escribieron en apoyo de la Constitución norteamericana, México, FCE, 1974, p. 203.

² *Idem*, p. 102.

ataques de los indios, pues “los miembros de la guardia nacional no consentirán por mucho tiempo o en absoluto que se les aparte de sus familias y sus ocupaciones. El gasto adicional de un relevo frecuente y la pérdida de trabajo y el desconcierto en la actividades productivas... serían objeciones decisivas contra el sistema”.³ No por esto disminuyen los méritos de la guardia nacional, “la milicia americana, gracias al valor demostrado en muchas ocasiones, ha labrado monumentos para perpetuar su gloria”,⁴ pero se requiere en forma complementaria a militares profesionales, pues la guerra “es una ciencia que debe adquirirse y perfeccionarse”.⁵

De lo anterior, es posible extraer varias e importantes conclusiones. Corresponde a los ciudadanos la responsabilidad de defender a la nación; se entiende que siendo el propio pueblo la esencia del Estado, es el primer interesado en su salvaguarda; adicionalmente, para que los ciudadanos estén en condiciones de cumplir con su deber, tienen el derecho de poseer armas. La milicia no es una institución de carácter permanente, si bien todos sus integrantes deben estar perfectamente instruidos en el manejo de la armas; la guardia nacional sólo se constituye cuando las circunstancias lo requieran. El ejército profesional es el complemento para defender con éxito a la patria; sin embargo, sólo debe ser lo absolutamente indispensable para cubrir las necesidades del servicio de guarnición, quedando a la milicia el papel de formar el grupo en caso de emergencia. Un concepto trascendental que aportan los Estados Unidos es que la milicia depende y forma parte de cada uno de los estados miembros del pacto federal; se remarca con ello su condición de local, independiente de los demás y solamente unida por los lineamientos generales de organización, disciplina y armamento que dicta el poder federal; en lo demás, inclusive el nombramiento de oficiales, son completamente libres, y actúan de acuerdo con órdenes del poder estatal y sólo se subordinan a la unión en caso de revueltas o invasiones. Otro elemento digno de destacarse es que si bien los estados se reservan el derecho de nombrar a los oficiales, cedieron este privilegio a los propios milicianos, quienes lo eligen de entre sus filas.

En suma, son varias las connotaciones muy particulares las que le conceden a la Guardia Nacional de los Estados Unidos sus características tan especiales; sobre todo en el sentido de que se trata de una institución claramente republicana, en la acepción primaria de esta palabra; netamente federal, pues nace del sistema político que respeta las autonomías de las entidades federativas y, por último, pero no menos importante, es democrática, puesto que en ella participan, en condiciones de igualdad, los ciudadanos. Este marco conceptual debió ejercer alguna influencia en los intentos mexicanos por formar una milicia; es definitivamente, para aquella época, un novedoso y revolucionario planteamiento de lo que constituye la seguridad del Estado, que ya ha probado su eficacia.

³ *Idem*, p. 99.

⁴ *Idem*, p. 103.

⁵ *Ibidem*.

3. PRIMERA ETAPA. MILICIA CÍVICA LOCAL

La consumación de la independencia y el primer imperio

Los heroicos esfuerzos de sus hijos han sido coronados y está consumada la empresa eternamente memorable...” reza el Acta de la Independencia de la Nación Mexicana. Y efectivamente, los esfuerzos de sus hijos fueron realmente heroicos; miles cayeron en el campo de batalla, la muerte los sorprendió sin distinguir su filiación; insurgentes y realistas, todos nativos de este suelo, hallaron su fin luchando por ideas que representaban algo más que el enfrentamiento de facciones, pues de ellas dependía el destino de un país entero. Fue un antiguo oficial de milicias, Agustín de Iturbide, “genio superior a toda admiración y elogio” según el Acta, quien llevó a buen término la causa de la independencia.

La recién nacida nación tuvo que enfrentarse a un sinnúmero de problemas y dificultades que la agobiaron desde los primeros días. No bien pasaron los festejos de la entrada del Ejército Trigarante a la ciudad de México, cuando la lacerante realidad reclamó la atención de los líderes que la habían hecho independiente. Por supuesto, el aspecto de la seguridad del nuevo imperio fue motivo de inmediatas acciones; el ejército mexicano, nuevo en su denominación, se formó con los viejos insurgentes, sobrevivientes de muchos años de guerra, pero, sobre todo, con los numerosos restos del ejército virreinal, que al igual que sus jefes y oficiales, no dudaron en cambiar de bandera en forma vertiginosa. De esta forma, se intentó fundir en un solo instituto armado a dos tipos de militares que hasta entonces habían sido rivales; lógicamente, los profesionales y los disciplinados se impusieron pronto a los incultos pero bravos guerrilleros; un mal principio, sin duda.

El Congreso Constituyente, en el que a pesar de los deseos de Iturbide predominaban los republicanos, emitió en diciembre de 1822 el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que hizo mención de esta preocupación por la seguridad. Así, señala que “se organizará la fuerza pública hasta el estado en que el Emperador la juzgue conveniente...”⁶ También retoma los postulados de Cádiz y explícitamente establece que “ningún mexicano... puede excusarse del servicio militar, siempre que la patria necesite de sus brazos para su defensa y conservación.”⁷ Para hacer vigente y eficaz este precepto, tiempo antes, el 3 de agosto de 1822, el Soberano Congreso Constituyente Mexicano decretó el Reglamento Provisional para la Milicia Cívica, en el que como norma general se estipula que esta fuerza militar “se compondrá de todos los ciudadanos de la edad de diez y ocho a cincuenta años...”⁸ señalándose las consiguientes excepciones: sacerdotes, jornaleros, funcionarios e impedidos. Las obligaciones de la milicia,

⁶ Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, enero 10 de 1823, art. 20.

⁷ *Idem*, art. 21.

⁸ Decreto del 3 de agosto de 1822, Reglamento de la Milicia Cívica, art. I (**Nota importante:** Toda la normativa, tanto la ordinaria como la específica del siglo XIX citada en este trabajo, está tomada de la colección Dublán y Lozano titulada *Legislación Mexicana*, en sus diversos volúmenes, en dónde puede consultarse y comprarse fácilmente mediante los índices cronológicos que contiene).

que debía formarse en cada pueblo o ciudad, eran muy variadas; lo mismo daría guardia en las casas capitulares, que patrullar para la seguridad pública, además de participar en funciones de “regocijo”; perseguiría, no habiendo tropa permanente, a los malhechores y desertores y escoltaría a los presos y caudales nacionales en su tránsito por el distrito de su asignación. Curiosamente, y fuera de lugar, concede otra excepción para sus reclutas: “los milicianos que sigan carrera literaria, sólo serán obligados al servicio en tiempo de vacaciones”.⁹ Aquí debe entenderse como referido a los estudiantes de la universidad o de instituciones similares.

El nombramiento de oficiales, sargentos y cabos se efectuaría por elección, a pluralidad de votos de los concurrentes ante el ayuntamiento, y los elegidos como oficiales debían ser preferentemente nacidos en América y si no, notoriamente adictos a la independencia. Los propios oficiales elegirían al abanderado y a los comandantes del cuerpo. La milicia cívica, como fuerza de carácter local, estaría bajo las órdenes de la autoridad política superior del lugar en donde se formase. Por otra parte, muy amplio resulta ser el capítulo correspondiente a los delitos y cuestiones de subordinación, pero conviene destacar que si el miliciano cometía un delito común, “sufrirá las penas que las leyes tengan señalada, a cuyo fin será remitido con la sumaria al juez respectivo”,¹⁰ lo cual es una derogación del fuero militar.

El reglamento trata con lujo de detalles lo relativo al armamento, uniformes y fondos de la milicia, y concluye con la exhortación que ha de formularse en el acto de bendición de banderas de los cuerpos, estableciéndose el compromiso de defender la independencia y la libertad, “hasta perder nuestras vidas, porque así lo exige la gloria de la nación, el crédito del cuerpo y nuestro honor cifrado en el cumplimiento de la solemne promesa que hemos hecho...”.¹¹

La primera República federal

Desconocido por el Congreso, Iturbide deja el poder y sale desterrado; el movimiento republicano federalista toma auge en el país y así se adopta como nueva forma de gobierno para la nación, la República federada, encomendándose a un Congreso Constituyente la elaboración de una carta magna que garantizara esta conquista de la libertad. No todo lo realizado durante el Imperio es invalidado; las milicias creadas en 1822 no sólo son respetadas, sino, inclusive, fortalecidas puesto que, comprendiendo éstas únicamente cuerpos de infantería y caballería, el Congreso decretó el 5 de mayo de 1823 la creación de la milicia nacional de artillería “en las capitales de provincia, plazas de armas, puntos del interior, y de las costas, donde deba usarse esta arma a juicio del gobierno”.¹² Estos cuerpos se regirían para su desempeño por las normas dictadas para la mi-

⁹ *Idem*, art. 21.

¹⁰ *Idem*, art. 53.

¹¹ *Idem*, art. 80

¹² Decreto del 5 de mayo de 1823, Creación de la Milicia Nacional de Artillería, art. I.

licia de otras armas, proporcionando el gobierno el material de guerra necesario, piezas y municiones, para su ejercicio e instrucción.

El Constituyente de 1824 adoptó casi textualmente lo consignado por la Constitución de los Estados Unidos, pues dispuso como prerrogativa del Congreso el “formar reglamentos para organizar, armar y disciplinar la milicia local de los estados; reservando a cada uno el nombramiento respectivo de oficiales y la facultad de instruirla conforma a la disciplina prescrita por dichos reglamentos”.¹³ Además, incluye una disposición claramente gaditana al considerar como atribución del presidente de la República el “disponer de la milicia local para los mismos objetivos (la seguridad interior y la defensa exterior de la federación), aunque para usar de ella fuera de sus respectivos estados y territorios, obtendrá previamente consentimiento del congreso general...”.¹⁴

Pronto pudo el gobierno hacer uso de esta facultad, pues seguramente a solicitud del presidente Guadalupe Victoria, el Congreso lo autorizó el 23 de febrero de 1827 para que “durante los desórdenes de Tejas, pueda usar dentro del círculo que forman los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y territorio de Nuevo México, de la milicia local de los mismos, hasta un número de cuatro mil hombres”,¹⁵ lo cual sencillamente significa que el ejército permanente no era suficiente para cubrir las necesidades militares del momento.

La moda federalista de la época condujo al gobierno a modificar la situación legal de las milicias, para lo cual expidió el 29 de diciembre de 1827 una ley para el arreglo de estos cuerpos, en lo que nuevamente se establece que todo “mexicano está obligado a concurrir a la defensa de la patria, cuando sea llamado por la ley”,¹⁶ y todo individuo que quedara incluido en este precepto, en cantidad que sería fijada por las legislaturas locales, conformarían la milicia nacional. El espíritu federalista es manifiesto pues las tropas así organizadas estarían bajo las órdenes de los gobernadores en primera instancia y del presidente de la República en caso de emergencia de magnitud.

La milicia tendría como atribuciones el “sostener la independencia nacional y la Constitución de la República...”,¹⁷ y correspondía a cada estado el disciplinarla, uniformarla, proveerse de fondos y armamentos, y mantenerla en perfecto orden e instrucción; además se fijaba el número mínimo de tropas que debería reclutar cada entidad, el cual ascendía al uno por ciento de su población. Esta ley derogó los decretos anteriores sobre formación de milicias de infantería, caballería y artillería. A partir de este momento, se deslindaron los campos ideológicos en las fuerzas militares del país; así los interesados en perpetuar las antiguas tradiciones coloniales, es decir, los monárquicos, que aún existían, los escoceses y los centralistas, que representaban además a las clases acomodadas de la sociedad, apoyaron y se apoyaron en el ejército permanente, considerándolo como el

¹³ Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, octubre 4 de 1824, art. 50, fr. XX.

¹⁴ *Idem*, art. 110, fr. XI.

¹⁵ Facultades concedidas al gobierno para contener los desórdenes de Texas, febrero 23 de 1827, art. I.

¹⁶ Ley del 27 de diciembre de 1827, Arreglo de la Milicia Local, art. I.

¹⁷ *Idem*, art. 4.

instrumento idóneo para mantener el poder y con ello brindar protección a sus intereses; por otra parte, las nuevas corrientes del progreso, los federalistas yorquinos, con aspiraciones de representación popular, encontraron en las milicias el medio de hacer valer por la fuerza sus ideales; naturalmente, no faltó ocasión para que ambos grupos se enfrentaran, oscilando los triunfos de un lado a otro; el concepto de fondo es sencillo, las tropas permanentes son el reflejo de una sociedad que busca sostenerse en sus privilegios; las milicias se abanderan con el impulso del pueblo.

En el famoso cuartelazo de la Acordada, movimiento que tuvo como finalidad llevar al poder a don Vicente Guerrero, derrotado en las elecciones, se distinguió la milicia particularmente como una fuerza capaz de encender la revolución en plena capital, utilizando como pretexto el hacer una demostración popular en contra de los resultados del sufragio. Aparece por primera vez en la vida pública un hombre que será el símbolo viviente del espíritu que anima a las milicias, el entonces capitán Lucas Balderas, comandante de la brigada de artillería de las milicias de la ciudad de México.

Balderas era un artesano honrado, de mucho valor personal, que un día debía perpetuar su nombre, y estaba preocupado fuertemente con todas aquellas ideas que favorecen al pueblo, en el sentido de que los hombres de condición humilde y de menos influjo en la sociedad, deben ser ocupados en los primeros puestos y considerados también como el más firme apoyo de la administración pública. Este oficial subalterno dio el grito de rebelión la noche del 30 de noviembre (de 1828).¹⁸

En medio de los vaivenes de la política, llega al poder, en su carácter de vicepresidente, don Valentín Gómez Farías, patriarca del liberalismo mexicano, y bajo sus inspiración se reforzaron enormemente los cuerpos de milicia en todo el país; específicamente, en el Distrito Federal, entre octubre de 1832 y julio del año siguiente se emiten tres disposiciones tendentes a su mejora e incremento, llegándose a crear así una fuerza respetable de seis batallones de infantería, tres escuadrones de caballería y una brigada de artillería, con lo cual las fuerzas populares constituían una seria amenaza a los tradicionalistas; seguramente Gómez Farías contaba con estos cuerpos para redondear su intento de reforma, pues, por lo visto, no se contentó con intervenir en los aspectos de separación de la Iglesia-Estado y en el ramo de educación; liberal convencido, el vicepresidente quiso culminar su obra levantando tropas provenientes del pueblo, llamadas en el futuro a sustituir al ejército permanentemente, siguiendo el esquema estadounidense, que pregonaba el derecho y la obligación del ciudadano-soldado de defender la patria. Sin embargo, algunos excesos se cometerían, pues el gobierno se vio en la necesidad de dictar órdenes perentorias para evitar la incorporación forzosa a las milicias, pues

multitud de quejas motivadas por la exaltación de los jefes de los cuerpos locales, que sin atender otra cosa que a su patriotismo, traspasaron las disposiciones tomadas para ponerlos bajo un pie de fuerza respetable, llamaron la atención de este gobierno,

¹⁸ CUEVAS, Luis G., *Porvenir de México*, México, Jus, 1954, p. 298.

y después de acallar a los que fueron de alguna manera atropellados, dictando las providencias del momento, según las exigían las circunstancias, consultó al supremo se dictase una medida enérgica, capaz de contener al abuso de echar leva, para unos cuerpos que, debiéndose considerar como el sostén de las libertadas patrias, y el más firme apoyo de las instituciones federales, no pueden componerse sino de ciudadanos libres...¹⁹

Denota claramente este párrafo el concepto que el gobierno liberal tenía de las milicias y su interés por convertirlas en una institución popular y democrática, libre de los atavismos y prejuicios padecidos por el ejército permanente.

También algunos comandantes de milicias, tratando de imitar a los profesionales y hacer suyos los privilegios que éstos detentaban, olvidándose del espíritu de la milicia, quisieron hacer válido el fuero militar.

Queriendo extraer de la cárcel a varios reos a pretexto del privilegio que disfrutaban para no ser arrestados por delitos comunes sino en sus respectivos cuarteles como individuos que fueron de los antiguos cuerpos de la misma milicia... y ... ni ahora están dichos reos alistados nuevamente en los actuales... y para cortar en lo sucesivo todo abuso de esta naturaleza... sólo gocen de la referida gracia los individuos que se hallen alistados y presten servicios en los cuerpos existentes de la milicia nacional.²⁰

Llamado de vuelta al poder por centralistas, conservadores y clérigos, quienes veían afectados sus intereses por la reforma propuesta por Gómez Farías, Santa Anna se dedica a restituir el viejo orden y a destruir la obra liberal. No escapan a su persecución las milicias, que no siendo posible su eliminación por estar contempladas en la Constitución, sí al menos las redujo y debilitó; así por ejemplo, de los seis batallones de infantería miliciana creados en el Distrito Federal, quedaron únicamente dos,

teniendo en consideración... que en la capital de la unión debe haber siempre una guarnición respetable que asegure la tranquilidad pública... que exigiendo el estado del erario las mayores economías posibles... que debiendo los cuerpos permanentes dedicarse al servicio activo de campaña... que para la organización de los cuerpos locales de esta ciudad deben tener preferencia aquellos individuos que sufrieron con constancia las penalidades y riesgos de la campaña...²¹

Con lo cual no sólo disminuyeron su fuerza, sino que también recibieron a soldados veteranos que tenían la misión de socavar el espíritu miliciano.

Adicionalmente, se publicó una Ley para la formación de la milicia cívica del Distrito Federal y territorios, en la que además de incluir una larga lista de los que pueden estar exceptuados de prestar servicios en esos cuerpos, señala que los fondos necesarios para su manutención se obtendrán de “las contribuciones que paguen los exceptuados... y los que sin tener excepción legal

¹⁹ Providencia del 11 de julio de 1833.

²⁰ Orden de la plaza del 10 de septiembre de 1833, “Cuándo goza de fuero la milicia local y por qué conducto debe reclamarse”.

²¹ Bando del 14 de noviembre de 1833, “Arreglo de los cuerpos locales de la capital de la Unión”.

pretendieran no prestar el servicio personalmente...”,²² con lo cual se desvirtúa el concepto de que las milicias estarían formadas por ciudadanos libres, introduciendo la posibilidad de corruptelas, además de que, naturalmente, los cuerpos estarían compuestos de pobres diablos sin moral ni convicciones.

Por otra parte, la acción destructiva del gobierno de Santa Anna no se detuvo en la capital, las milicias de los estados también fueron afectadas, reduciéndolas a “la base de un miliciano por cada quinientos habitantes... (y)... el gobierno recogerá el armamento excedente de lo necesario para la fuerza que designa esta ley, indemnizando al propietario...”.²³ La aplicación de esta ley, como veremos, fue de graves consecuencias para la causa del federalismo. Mientras tanto, el gobierno se preocupó por tener a las milicias bien aleccionadas e imbuidas en la forma de pensar de la clase dominante y del ejército, para lo cual se decidió la publicación de una revista mensual dedicada exclusivamente a tratar materias relacionadas con la milicia y en general con el arte de la guerra, pues “ocupadas nuestras prensas en la discusión de asuntos políticos, manchadas algunas con la difamación y la calumnia, las ciencias no han merecido en nuestros escritos la preferencia que se les concede en todos los pueblos cultos para instruir a los ciudadanos, templar las pasiones y mejorar las costumbres”.²⁴ A todas luces se intentaba darle un nuevo rostro a la milicia, esta vez tratando de barnizarla con dosis mensuales de cultura militar.

La destrucción del sistema federal

La mayor parte de los estados habían sido sometidos al nuevo régimen, cediendo voluntaria o forzosamente sus derechos; únicamente en todo el país existía un reducto de libertad, el último baluarte del federalismo derrotado, Zacatecas, en donde se recibía a todos los perseguidos y hacían causa común los ideólogos con los milicianos. En 1835 esta entidad llegó a representar un serio peligro para la estabilidad centralista que era pretendida por Santa Anna y sus corifeos; flotaba en el ambiente la sensación de que el centro prepararía un tremendo golpe para acabar con la autónoma Zacatecas que no se plegaba a los deseos de los enemigos del sistema federal. En efecto, fue dictada la Ley para el Arreglo de las Milicias Locales que, se decía, estaba especialmente dirigida a ella, cuyas milicias eran las más numerosas y mejor armadas, pues contaba con cerca de veinte mil alistados, aunque en servicio activo únicamente podía disponer de cuatro mil. Esta fuerza en realidad podría ser un elemento desequilibrante de las circunstancias sociales y políticas de la época si llegaba a ser mal empleada, como en ocasiones sucedía; sin embargo, en Zacatecas la situación era diferente; gobernada por don Francisco García Salinas, emérito estadista preocupado por el progreso moral y material de su estado, de probada convicción liberal y federalista convencido, no intentaría nunca enfrentar por ambiciones mezquinas a los poderes

²² Ley para la Formación de la Milicia Cívica del Distrito Federal y Territorios, 21 de marzo de 1834, art. 12.

²³ Ley del 31 de marzo de 1835, “Arreglo de la Milicia Local”, arts. 1 y 5.

²⁴ *Circular de la Secretaría de Guerra*, mayo 15 de 1835.

del centro; amante de la paz, solamente se resolvió a luchar con sus zacatecanos cuando vio seriamente amenazados su decoro, su autonomía y sus libertades.

Y el gobierno sí estaba verdaderamente interesado en exterminarlos, pues hablando de la gran cantidad de tropas milicianas con las que contaba Zacatecas, de las piezas de artillería de grueso calibre existentes en esa plaza, de sus almacenes repletos de víveres y parque, los servidores de Santa Anna comentaban que esos acopios y estas obras deben haber costado inmensas sumas, y su fuerza militar excede en mucho a lo que puede sufrir la población. Lo que pudo ser conveniente alguna vez llega a ser dañosísimo con el tiempo, y las milicias de Zacatecas, así como las de los demás estados, han tocado en un extremo que debe destruir nuestra población y la poca industria que tenemos, a más de otros males gravísimos que ocasionan, a juicio de las personas prudentes y experimentadas.²⁵ Por supuesto, los “prudentes” eran los centralistas, y animaron desde luego a Santa Anna para que combatiera a los milicianos de Zacatecas que se atrevían a retar al poder central.

La batalla fue favorable al “ambicioso soldado perturbador de la paz y del orden público, para consumir con mano férrea lo que él tanto deseaba; esto es, la ruina de Zacatecas y la muerte de su autonomía”,²⁶ pero este hecho de armas no es más que uno de tantos capítulos trágicos que se han sucedido en México para perpetuar el rígido centralismo que hasta la fecha padecemos, estrangulador de los intereses y aspiraciones regionales. En Zacatecas no sólo desapareció el federalismo, sino con él las milicias, que no resurgirán hasta doce años después.

Asegurado el dominio de la República, los centralistas tranquilamente establecieron las nuevas directrices del país, consignadas en las famosas Siete Leyes o Leyes Constitucionales de 1836, en las que si bien se autorizaba a los gobernadores de los departamentos el poder de disponer “de la fuerza armada que las leyes les concedan”,²⁷ no gozaban de plena independencia en esta materia, pues estaban impedidos para “adoptar medidas para el levantamiento de fuerza armada, a menos de que estén facultados por el Congreso”,²⁸ lo cual es una limitante cuya primera y natural consecuencia era la desaparición de las milicias, a pesar de que el mismo ordenamiento consideraba como obligación de los mexicanos el “defender la patria y cooperar al sostén y restablecimiento del orden público”,²⁹ pero sin incluir los medios legales para hacer eficaz este mandamiento.

Resumiendo, puede afirmarse que el federalismo como idea fue ampliamente combatido, y como praxis de gobierno, totalmente destruido, y con él uno de sus más leales y característicos instrumentos, garantizador de su existencia, como lo eran las milicias; federalismo y milicias son, pues, términos correspondientes e inseparables.

²⁵ AMADOR, Elías, *Bosquejo histórico de Zacatecas*, PRI, t. II, p. 412.

²⁶ *Idem*, p. 418.

²⁷ Leyes constitucionales, diciembre 30 de 1836, sexta, art. 7, fr. II.

²⁸ *Idem*, sexta, art. 15, fr. II.

²⁹ *Idem*, primera, art. 3, fr. III.

Los centralistas quedaron satisfechos de su obra, según ellos, plenamente justificada por el grave daño que provocaban estos cuerpos al progreso de la nación, pues, como decía uno de sus más distinguidos ideólogos, Lucas Alamán:

Los estados han consumido buena parte de sus rentas en formar otro ejército de milicia nacional o cívica que oponer a las tropas del gobierno general, de los cuales el de Zacatecas en la época de su mayor prosperidad, llegó a tener una fuerza considerable, cuya parte más florida fue destruida por el general Bustamante en la sangrienta batalla del puerto del Gallinero... y el resto por el general Santa Anna... resulta de aquí que casi todo cuanto ha producido la república mejicana, tanto por cuenta del gobierno general como de los estados y todas las deudas que ha contraído se han invertido... en armar tropas para combatir unas contra otras, haciendo concebir la ilusión de que había un ejército con que defenderse en caso de una invasión, la que con esa confianza no se temía y aun se provocaba; ilusión que ha sido desvanecida de una manera tan funesta.³⁰

Con argumentos de esta naturaleza, es fácil entender por qué la parte “sana” de la sociedad aplaudió la derrota de los milicianos.

4. SEGUNDA ETAPA. GUARDIA NACIONAL.

La vuelta al federalismo

La efervescencia política, a pesar del régimen centralista, nunca decayó; los inquietos federalistas dieron más de un motivo de alarma al gobierno central al iniciar levantamientos que, en su mayoría, eran sofocados rápidamente. Sin embargo, simbiosis increíble, un movimiento conservador que buscó apoyo en los federalistas, acabó con el gobierno emanado de las Siete Leyes; en efecto, con un plan que procuraba atraerse a los progresistas, los generales Paredes, Valencia y el eterno inconforme, Santa Anna, convocaron a la reunión de un Congreso constitucional, en el cual, gracias a la amplitud y al respeto con que fue realizado el sufragio, predominaron los liberales, moderados en su gran mayoría, pero acompañados de algunos puros, entre los que destacaban ilustres hombres como Ocampo, Montes, Rodríguez Puebla y otros más; también los conservadores lograron hacer llegar al Congreso a sus más entendidos partidarios: Aguilar y Marocho, Ramírez y Couto; mas la esencia y vida de esta asamblea lo fueron los moderados, quienes en esta ocasión tuvieron la oportunidad de poner en práctica todos sus ideales y anhelos, gran ocasión que fue frustrada por la imposición autoritaria de Santa Anna. Lafragua, Ceballos, Gómez Pedraza, Riva Palacio y sobre todo Otero, brillaron enormemente en esta su hora decisiva; nunca más tendrían los moderados en sus manos los destinos de la nación, aunque nada pudieron concretar por la oposición insuperable de las bayonetas, y sólo dejaron al juicio de la posteridad dos proyectos de constitución en lo que su interés conciliador es manifiesto. Otra habría sido nuestra suerte si hubieran alcanzado el éxito.

³⁰ ALAMÁN Lucas, *Historia de México*, México, FCE, 1968, T. 5, p. 900.

Los famosos proyectos de 1842 incorporan por primera vez en nuestra historia jurídica el concepto de “Guardia Nacional”. Así, además de señalar que “es obligación del mexicano... cooperar a la defensa de la Patria y al restablecimiento del orden público”,³¹ establecieron como medio para hacerla valer el alistarse en la Guardia Nacional.³² Es ésta, pues, la primera ocasión en que imperativamente se pretende que el ciudadano sirva en esta institución, adelanto muy importante si se considera que nunca antes se había señalado en una ley de jerarquía constitucional el modo de cumplir con el deber de defender a la patria. Siguiendo con una tradición ya hecha norma, los proyectos incluyen como facultad del Congreso el “formar reglamentos para la organización, equipo y disciplina de la Guardia Nacional de los Departamentos (no se atrevían los autores a hablar abiertamente de federalismo) con arreglo a los principios de su Institución”³³ Aquí se remite, naturalmente, a los principios que ya hemos analizado a lo largo de este trabajo y que son fundamentalmente los de temporalidad, regionalidad y prestación libre del servicio, que constituyen los pilares teóricos de su formación y funcionamiento. Además, se fijan perfectamente los objetivos de la Guardia Nacional, al decir que “quedará destinada exclusivamente a defender dentro de su respectivo territorio la independencia nacional en caso de invasión extranjera. Esta Guardia no hará otro servicio ordinario que el de asamblea y no gozará de fuero”.³⁴ Estas ideas rubrican magistralmente el concepto de guardia nacional al convertirla en una institución netamente localista, además de que impiden terminantemente el uso y abuso de los antiguos vicios que afectaban al ejército permanente; el ciudadano-soldado no debe pretender imitar a los profesionales ni, mucho menos, ser confundido con ellos. Por último, otro precepto que también aparece en anteriores documentos es el que señala que “el Presidente no puede disponer de la Guardia Nacional si no es conforme a la Constitución”.³⁵

Si bien nunca estuvieron en vigencia los proyectos, los conceptos en ellos plasmados no fueron olvidados; en 1846, el veleidoso Santa Anna vuelve al poder, esta vez encabezando una revuelta “federalista” y se apoya en muchos elementos del partido liberal para gobernar, incluyendo de nueva cuenta a Gómez Farías. Se legalizó la vuelta al federalismo mediante la promulgación del Acta de Reformas de 1847, que declara validez de la Constitución de 1824 con algunas adiciones, pues que “los estados que componen la Unión Mexicana han recobrado la independencia y soberanía...”.³⁶ Algunas variantes se observan en el Acta, significativas en lo que respecta a la Guardia Nacional, pues se establece que es un “derecho” de los mexicanos el pertenecer a ella, y no una obligación como en los proyectos. Tal pareciera que quedaba a discreción del ciudadano el alistarse o no en la Guardia, pero, como más adelante detallaremos, la legislación ordinaria que regula este

³¹ Primer proyecto de constitución, 1842, art. 16.

³² Primer proyecto, 1842, art. 23, fr. I y segundo proyecto, art. 10.

³³ Primer proyecto, art. 79, fr. XV; segundo proyecto, art. 70. Fr. XV.

³⁴ Primer proyecto, art. 156; segundo proyecto, art. 133.

³⁵ Segundo proyecto, art. 80.

³⁶ Proyecto acta de reformas. 1847, I.

precepto, aunque dictada con anterioridad a él, sí adoptó la obligatoriedad del alistamiento. Por otra parte, gran importancia concedió el Acta de Reformas a la Guardia Nacional, pues dispuso que su ley orgánica respectiva accedería al carácter de ley constitucional,³⁷ lo cual demuestra el profundo arraigo que esta institución tenía en el espíritu federalista.

Presionado sin duda por la amenaza, real y efectiva, de la guerra con los Estados Unidos, el 11 de septiembre de 1846, el general Mariano Salas, encargado del Poder Ejecutivo mientras regresaba Santa Anna y líder de la revolución federalista, dictó el Reglamento para Organizar, Armar y Disciplinar la Guardia Nacional en los Estados, Distritos y Territorios de la Federación, importante ordenamiento que permitió revivir a los antiguos cuerpos de milicias, ahora con otro nombre, pero con las mismas características y, sobre todo, con un renovado ánimo de lucha. Presumiblemente, el autor de este reglamento fue don Manuel Crescencio Rejón, liberal y distinguido jurisconsulto, puesto que en su articulado se observa una gran calidad tanto en los aspectos de fondo como en la forma; así, comienza con una declaración de principios que es ilustrativa del enfoque que se deseaba dar a la Guardia Nacional, estipulando que ella es “inherente a las instituciones democráticas; por lo mismo subsistirá permanentemente en la República Mexicana,³⁸ además de que su objeto será el de “sostener la independencia, la libertad, la constitución y las leyes de la República, para lo cual estará obligada a prestar el servicio que se les designe por las autoridades constituidas”.³⁹ Bastan estos dos conceptos para demostrar que los federalistas estaban decididos a emprender una acción total y definitiva en lo que respecta a la Guardia Nacional, dando por hecho la necesidad de su existencia e inscribiéndola en el contexto del supremo interés de la patria. La Guardia Nacional así creada, demostraría al poco tiempo, lo atinado de estas suposiciones.

El Reglamento no establecía expresamente la obligación del ciudadano, pero a través de una forma especial de coacción, implícitamente la formulaba: “todo mexicano, desde 16 a 50 años, tiene el derecho de ser inscrito en la Guardia Nacional. El que no estuviere alistado en el número de los defensores de la patria, perderá los derechos políticos de que se hablará después”, mismos que se reducían, además de penas de prisión o pecuniarias, a la pérdida de voto activo y pasivo durante un año; además, se concedía acción popular para denunciar a los que se ocultaban para escapar del servicio, así como a quienes los protegieran.⁴⁰ La Guardia se compondría de cuerpos de infantería, caballería, artillería, añadiéndose tropas de ingenieros, que se formarían únicamente en las capitales de los estados, y podría estar en cualquiera de estos tres tipos de situación: en asamblea, en servicio de guarnición o en campaña, quedando en los dos primeros casos a las órdenes del gobernador y en el último, bajos las del presidente de la República, siempre con apego a la Constitución.

³⁷ Acta Constitutiva y de Reformas, mayo 21 de 1847, art. 27.

³⁸ Decreto del gobierno, septiembre 11 de 1846, Reglamento para Organizar la Guardia Nacional, art. I.

³⁹ *Idem*, arts. 2 y 3.

⁴⁰ *Idem*, art. 14.

Garantizaba el Reglamento el espíritu democrático de la Guardia al permitir a sus elementos el elegir de entre ellos mismos a los oficiales, quienes a su vez determinarían los empleos superiores. En la hora suprema en que se emitió este ordenamiento, el gobierno no podía arriesgarse a que persistieran las antiguas y no resueltas diferencias entre la Guardia y el ejército y, por ello, en forma tajante, se mandaba que

los honores y consideraciones en los actos del servicio, serán recíprocos entre el ejército y la Guardia Nacional, bajo la más estrecha responsabilidad de los jefes de todas clases, quienes cuidarán del cumplimiento exacto de esta prevención, que dará por resultado la armonía que debe existir entre todos los defensores de la República.⁴¹

Los “polkos”; Churubusco y Molino del Rey

La guerra de 1847 proporcionó a la Guardia Nacional el campo propicio para mostrar ante propios y extraños su valía y alto sentido patriótico llevado hasta el extremo de entregar la vida en aras de la defensa del suelo patrio; pero también fue el escenario de la más vergonzosa y ridícula actitud que pudiera tener cuerpo militar alguno. Afortunadamente, los errores cometidos, las terribles ofensas hechas a una patria que luchaba por su existencia, fueron expidas de la manera más honrosa y heroica; la sangre pródiga de los guardias nacionales, derramada en abundancia, limpió sus banderas de toda mancha. La patria, agradecida, ha perdonado sus desvíos y sólo recuerda emocionada las hazañas y gestas que los soldados del pueblo realizaron bajo su inspiración.

En efecto, en febrero de 1847, el vicepresidente Valentín Gómez Farías dictaba varias medidas, que bien pueden ser consideradas como segundo intento de reforma, encaminadas a proveer de fondos al ejército mexicano que en esos momentos se preparaba para enfrentar al invasor en la Angostura. Naturalmente, los más afectos por Gómez Farías resultaron ser los clérigos, quienes no querían perder los bienes materiales excesivos que poseían, ni mucho menos auxiliar a un gobierno que se había transformado en federalista y en el que colaboraban varios liberales. Y he aquí que, interesados en proteger sus privilegios, de clase, encuentran un estupendo pretexto en el descontento de algunos cuerpos de la Guardia Nacional que serían trasladados a Veracruz, para convencer a oficiales sin escrúpulos, quienes convirtieron a la noble y honrada juventud que formaba la Guardia en instrumento de la sórdida ambición de unos cuantos. Así nace el famoso pronunciamiento de los polkos, como se llamaba a los guardias quienes

Transformados en soldados de la fe se presentaban llenos de amuletos y medallas, con escapularios y reliquias. Las monjitas verían con arrobamiento cristiano, en sus conventos, a jóvenes galanos que en honra y gloria de Dios se sonreían con halagos mundanos... y con todo, el pronunciamiento era tan criminal, por estar el invasor en nuestras aguas...⁴²

⁴¹ *Idem*, art. 76.

⁴² PRIETO, Guillermo, *Memorias de mis tiempos*, México, Ed. Patria, 1969, p. 399.

Aún así, se desató la balacera en las calles de la ciudad de México, los guardias arremetían contra las fuerzas del gobierno, las que en vista de su corto número, únicamente se concretaban a defenderse, fue necesario el regreso de Santa Anna para imponer el orden.

Ya se deja entender el desairado desenlace del movimiento de los polkos, y la vergüenza y humillación (dice lleno de arrepentimiento don Guillermo Prieto), con que debe cubrirnos a los que arrojamus ese baldón sobre nuestra historia en los días de más angustia para la Patria. Otro alegaría su poca edad, su inexperiencia, el influjo de entidades por mí veneradas... Yo digo que aquella fue una gran falta...que reaparece más, más horrible a mis ojos, mientras más veces me fije en ella...⁴³

Dejemos ya el pasaje amargo para pasar al momento luminoso que es digno de figurar en las páginas más distinguidas de nuestra historia. Demos la mano a un testigo presencial de esta epopeya, Guillermo Prieto, para que nos conduzca y nos llene de emoción, pues en su narración la patria se puede sentir a cada instante, vibrante y estremecedora. La Guardia Nacional fue la actora de las gloriosas jornadas de Churubusco y Molino del Rey. “Desde que se crearon esos cuerpos por circunstancias de educación, espíritu de compañerismo... se crearon agrupaciones como familias...”.⁴⁴ Así, por ejemplo, el Batallón Victoria se componía de comerciantes en su mayoría, pero había también médicos, diputados, hacendados. El Hidalgo, compuesto de empleados de todos los géneros, pobres y alegres; el Independencia, cuerpo brillante, de gente de acción escogida, artesanos, hombres fuertes y expertos al mando de don Pedro María Anaya y don Vicente García Torres, y figuraban en él como oficiales, entre otros, Lafragua, Comonfort, Otero y Martínez de Castro. El Batallón de Artillería Mina, al mando de Balderas, tipo popular por excelencia; el Bravos, formado por tabaqueros y alentado por don Manuel Eduardo de Gorostiza y Manuel Payno.

El 20 de agosto de 1847, encerrados en el viejo convento de Churubusco, los batallones de la Guardia Nacional, Independencia y Bravos, a las órdenes de los generales Rincón y Anaya, se aprestaron a rechazar al invasor, apoyados por las compañías de San Patricio, irlandeses que conociendo la justicia de nuestra causa no dudaron en cambiar de bandera. Las descargas de los defensores producían grandes estragos en las filas estadounidenses; más de una vez debieron retirarse para reordenarse e iniciar de nuevo el ataque con renovados bríos; la mortandad entre los guardias nacionales era enorme, pues en algunos puntos, a falta de parapeto, cubrían la posición con sus propios pechos; las balas enemigas cegaron las vidas de muchos patriotas, quienes, sin embargo, se defendían bien, repeliendo uno y otro ataque hasta que, trágico momento, se termina el parque, pero el ánimo de los mexicanos no decae, están listos para cargar con la bayoneta; los generales Anaya y Rincón, para evitar una carnicería mayúscula deciden la rendición, mandan retirar a los sobrevivientes de las trincheras y los forman en los

⁴³ *Idem*, p. 394.

⁴⁴ *Idem*, p. 391.

patios para recibir al invasor con dignidad. El comandante estadounidense no cabe en su asombro, el silencio es imponente, y no puede sino arengar a su tropa, encomiando el valor de los vencidos, saludando con cortesía y marcialidad a los generales mexicanos ya prisioneros. Muchos jóvenes, promesas de un brillante futuro para México, quedaron tendidos en las losas de Churubusco para no levantarse más.

Los batallones de la Guardia Nacional, Libertad, Unión, Querétaro y Mina, fueron asignados para dar la batalla en las inmediaciones del Molino del Rey. Aquí, el 8 de septiembre refrendaron la heroica conducta que sus compañeros habían mostrado en Churubusco; aquí también, el ejército permanente dio muestras de un gran valor; por fin se lograba la tan ansiada unidad y colaboración entre los dos institutos armados, de ambos fue la gloria y a ambos corresponde el reconocimiento de la historia. Como un error táctico fue considerada esta batalla por los invasores, perdieron una gran cantidad de hombres y tuvieron serios descalabros en su ejecución; triunfaron sólo gracias a su superioridad numérica y de armamento. Unos de los héroes de esa jornada fue el coronel Miguel María Echeagaray, comandante del tercer batallón ligero, del ejército permanente. Prieto narra con magnificencia su actuación en el Molino:

Si fuera pintor presentaría aquel adalid, épico, glorioso, con su cabello rubio, flotando como un resplandor de oro, alzado en los estribos, con su espada fulgente, avanzar entre nubes de humo y metralla al retumbar de los cañones; pisando cadáveres, avanzar, dispararse, arrojar la espada, abalanzarse a los cañones que nos habían quitado los enemigos, restituirlos, soberbio, festejoso, radiante, a sus filas, obligando a la gloria a que diera a la misma derrota las grandiosas proporciones del triunfo.⁴⁵

El Batallón Mina se distinguió particularmente en Molino del Rey. Su coronel, Lucas Balderas,

había sido herido en un pie al principio de la acción pero entusiasta y pundonoroso como Echeagaray, no quiso retirarse y apareció a la cabeza de su batallón en el momento en que los americanos hacían un tercero y formidable esfuerzo para vencer la oposición... atento Balderas a sus soldados, se adelantó quizá temerariamente, y cayó atravesado por una bala. La guerra nos arrebató uno de los mejores ciudadanos, uno de los militares más valientes, uno de los hombres más honrados; pero murió rodeado de todo el prestigio del valor y de la gloria.⁴⁶

En otra parte, Prieto dice: “Balderas, arrastrándose con la espada en alto, alienta a sus soldados, desangrándose hasta caer en los brazos de su hijo Antonio. ¡Qué escena de dolor!, partía el alma, el padre moribundo entero y valiente; el hijo trémulo, anegado en llanto...”⁴⁷ Otros soldados del mismo batallón tuvieron igual fin, como Margarito Zuazo,

⁴⁵ *Idem*, p. 418.

⁴⁶ PRIETO, Guillermo *et al.*, *Apuntes para la historia de la guerra entre México y los Estados Unidos*, México, Siglo XXI Editores, 1980, p. 417.

⁴⁷ PRIETO, *op. cit.*, nota 80, p. 417.

artesano humildísimo, que se hizo querer en su cuerpo de Mina por su subordinación y bondad, y así se le nombró abanderado. El día de la acción... se excedió en el cumplimiento del deber. Atropellado por un gran número y hecho una criba a bayonetazos, quedó por muerto, asido a su bandera. Sintiendo que se moría, se incorporó, se despojó de su ropa, enredó su bandera a su cuerpo que chorreaba sangre y expiró.⁴⁸

Son suficientes estos ejemplos para demostrar cómo la Guardia Nacional cumplió honrosamente con su compromiso ganándose con justicia un lugar destacado en el recuerdo de quienes aprecian en toda su magnitud, los esfuerzos heroicos de los mexicanos por defender y enaltecer a su patria.

Pero, detengámonos un momento para tratar de describir brevemente la vida del hombre prototipo de la Guardia Nacional: Lucas Balderas, uno de los muchos “valientes y virtuosos republicanos, que en el momento del peligro han salido del pueblo para ofrecer a la patria el sacrificio de su sangre...”⁴⁹ Humilde artesano, sastre de profesión, el amor a la Patria lo señaló desde su juventud, pero para él la patria y la libertad no fueron los pretextos de esa ambición tan común... sino del más absoluto desinterés. En esta época de aspirantismo y corrupción, cada vez que la palabra libertad, invocada en nuestras contiendas... Balderas dejaba su taller y, ciñendo la espada, se presentaba el primero, sin condiciones, sin ostentación, como quien cumpliera un deber fácil y ordinario... Este hombre no podía faltaren el frente del extranjero.⁵⁰

En efecto, Balderas había hecho suyo el espíritu de la Guardia Nacional; moderno Cincinato, peleaba exclusivamente por ideales, sin importarle lo que podía ganar en los triunfos; más de una vez se le ofreció un empleo en el ejército permanente, distinción que siempre rechazó para volver a la santa paz de su taller; en fin, “el hombre del pueblo veía en él el modelo de esa institución, por fin adquirida, de la Guardia Nacional cuyas primeras páginas brillan ya con la gloria purísima...”⁵¹ Hace poco tiempo se rindió un merecido homenaje a su memoria al depositar sus restos en el monumento conmemorativo del Molino del Rey; sean estas líneas un reconocimiento sentido para “el hombre que ha muerto conduciendo sobre el enemigo las columnas sin temor de la Guardia Nacional.”⁵²

Los preámbulos de la Reforma

La Guerra de 1847 fue una espantosa sacudida a las aspiraciones y modos de vida de la sociedad mexicana, en todas sus clases; la derrota dejó una secuela de desolación, tristeza, miseria y desaliento, muy difícil de superar. El nuevo gobierno, presidido por el general don José Joaquín de Herrera, varón justo, preocupado por reconstruir al país, llamó a los hombres más distinguidos de la

⁴⁸ *Idem*, p. 418.

⁴⁹ OTERO, Mariano, *Obras*, México, Porrúa, 1967, 2 t., p. 485.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ *Idem*, p. 486.

⁵² *Ibidem*.

época a colaborar en esa urgente tarea; entre los elegidos se encontraba Mariano Otero, joven jurista que a su corta edad gozaba ya de sólido prestigio como estudioso de la realidad y circunstancias políticas, económicas y sociales del país. Bien supo aprovechar Herrera la valía y conocimientos de este ilustre abogado, pues la muerte temprana lo sorprendió a los 33 años, en 1850, siendo una gran pérdida para México. Otero, en su calidad de secretario de Relaciones Interiores y Exteriores del gobierno de Herrera, se propuso la misión de volver a echar a andar a un país literalmente parado; uno de los renglones que fue objeto de su atención inmediata fue el relativo a la seguridad pública, para cuya cabal resolución tenía que enfrentarse en el terreno ideológico con el ejército permanente, “por ser sin duda esta clase la más inmediatamente responsable de la pérdida del honor nacional...”⁵³ Un frío análisis permite a Otero descubrir algo que salta a la vista pero que nadie se ha atrevido a denunciar públicamente:

La ocupación favorita de la mayoría del ejército ha sido, con muy pocos intervalos, la de hacer revoluciones, el desorden ha llegado al colmo... no debe parecer nada extraño el que con tanta frecuencia se hayan repetido en México esas farsas militares llamadas pronunciamientos, porque es claro que por este camino, un subteniente, por ejemplo, que figuraba en seis revoluciones consecutivas, ascendía indudablemente a general... es forzoso convenir en que un ejército compuesto de tal manera estaba llamado a hacer en la primera guerra nacional que se presentase con un ejército extranjero medianamente organizado, el mismo ridículo papel... no es nada difícil, en efecto, el contar las derrotas que ha sufrido nuestro ejército en la presente guerra (1847), si se sabe de antemano el número de encuentros que ha tenido con el enemigo, porque precisamente ha dado la casualidad de que cada batalla ha sido una derrota...⁵⁴

Ante tal panorama, ¿cómo conceder al ejército la custodia de la seguridad nacional? Por ello, Otero se propuso como el primero de todos los ciudadanos del nuevo gobierno, el organizar la fuerza pública, pues quedó demostrado en la guerra contra los estadounidenses que el pueblo mexicano “nunca negó el contingente de su sangre... sin arredrarse por las derrotas que han cubierto los campos de batalla con los cadáveres de sus buenos hijos, abunda en elementos de defensa si el riesgo común reanima el espíritu público, si la ley sabe aprovechar esos elementos”.⁵⁵ La respuesta brota inmediatamente de este razonamiento: “Nuestras instituciones dan a todo ciudadano el derecho de defender su país. La Ley llama a la Guardia Nacional a cuantos tienen interés en la conservación del orden, y su excelencia, el Presidente necesita pedir a cada uno el cumplimiento inexcusable de ese deber”.⁵⁶

La Guardia Nacional, pues, aparece en el pensamiento de Otero como la solución a los problemas inherentes de la seguridad pública, lo cual implica, desde

⁵³ OTERO, Mariano, “Consideraciones sobre la situación política y social de la República mexicana en el año de 1847”, *Obras, cit.*, nota 87, p. 116.

⁵⁴ *Idem*, pp. 117 y 118.

⁵⁵ OTERO, Mariano, “Programa de Gobierno”, *Obras, cit.*, nota 87, p. 735.

⁵⁶ *Ibidem*.

luego, la disminución no sólo física, sino también de concepto, del ejército permanente hasta, quizá, lograr su virtual desaparición, ya que debe esperarse que en la Guardia

encuentren la seguridad y el orden, las libertades públicas y la independencia de la nación, una garantía incontestable. Por lo demás, en nuestra situación y con un país tan poco poblado, es indispensable una fuerza que, sin amenazar el orden público ni perpetuar antiguos y reconocidos abusos, pueda dirigirse a cualquier punto, proveer a la seguridad exterior y conservar en la nación ese elemento de poder que todas necesitan...⁵⁷

Claro que no todo es tan sencillo; Otero se enfrentará a problemas verdaderamente insuperables que obstaculizan sus proyectos, y se ve obligado a confesar que si bien mucha gente está de acuerdo en que la Guardia Nacional

debía formar la base de todo sistema de reforma, hemos trabajado porque se organice y hemos conseguido algún resultado, aunque en nuestro país hay un elemento peor que la actividad de los revolucionarios y es la apatía de las gentes honradas, que se quejan de las desgracias públicas y no quieren tomarse trabajo ni compromiso alguno para remediarlas. A pesar de todo, el señor Herrera se encuentra lleno de decisión para vencer...⁵⁸

Y recalca más tarde esta misma decepción e impotencia, pues

en materia de fuerza, el egoísmo y la indolencia de nuestras costumbres hacen que la Guardia Nacional exista en poco número y mal organizada; de nuestros soldados nada puede esperarse, y a mi juicio, debemos renunciar a toda esperanza de un buen ejército, si no nos decidimos a traer alguna fuerza extranjera y buenos cuadros de jefes y oficiales.⁵⁹

Bastante desesperado debe haber estado el “juicio” de Otero para hacerle proferir tales destinos, mas lo que hay que destacar era su patente molestia por la negligente actitud de sus ciudadanos hacia las cuestiones de la seguridad militar de la nación; no debe extrañarnos que hasta la fecha permanezcamos en la misma situación que tan claramente diagnosticó Otero.

La preocupación del gobierno de Herrera en cuanto a la Guardia Nacional, no se redujo a exponer ideas brillantes sobre sus fundamentos y bondades; en obediencia a los mandatos del Acta de Reformas de 1847, se apresuró a promulgar la Ley Orgánica de la Guardia Nacional el 15 de julio de 1848 en la que se definen con exactitud los fines que debe cumplir esta institución: “defender la independencia de la nación, sostener las instituciones, conservar la tranquilidad pública y hacer obedecer las leyes y las autoridades establecidas por ellas”.⁶⁰

Cada estado y el Distrito y los territorios federales deberían disponer de una guardia conformada bajo un porcentaje de seis al millar de su población, y se

⁵⁷ *Idem*, p. 736.

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ *Idem*, p. 767.

⁶⁰ Ley Orgánica de la Guardia Nacional, julio 15 de 1848, art. 2.

compondrá “de los alistados que voluntariamente quieren servir en ella, y el deficiente se cubrirá conforme a los reglamentos, los cuales harán recaer esta carga sobre los ciudadanos a quienes sea menos onerosa, atendida su edad, familia y género de industria sin dar lugar a gracias personales”.⁶¹

Esta Ley sigue en lo fundamental a la de la 1846, ya comentada, pero incluye algunas novedades sobresalientes, como la de ordenar que los cuerpos de la Guardia Nacional llevarán el nombre de la entidad donde se formasen, y sólo se distinguirán por el número que se les asignaba por rigurosa antigüedad; además nadie podía servir por medio de remplazo, vicio que ya se había vuelto costumbre; los alistados no podían ser destinados al servicio personal de los jefes y oficiales, importante avance, puesto que los ciudadanos soldados no tenían por qué realizar actividades serviles, más aún si se presentaban voluntariamente; por último, expresamente se estableció que la Guardia Nacional, en ninguna clase de situación, ya sea en asamblea, guarnición o campaña, disfrutaría de fuero para los delitos comunes y los negocios civiles.

Haciendo uso de una técnica jurídica más depurada y propia que la acostumbrada en aquella época, esta Ley contó, para su eficaz aplicación, con el apoyo de reglamentos, mismos que se especializaban en materias delicadas como el procedimiento para el alistamiento y lo relativo a las excepciones y el modo de hacerlas valer. Mariano Otero, seguramente redactor a la vez que inspirador de todo este paquete legislativo, trató de dar vida a la Guardia Nacional, asignándole un papel relevante no sólo idealmente sino en la práctica, a través de una esmerada regulación que hiciera factible su desempeño y participación en las tareas de la reconstrucción de un país al borde del colapso material y moral.

Por supuesto, apareció en el contexto histórico el “sin embargo” de costumbre, que nulificó totalmente la obra bienhechora del gobierno de Herrera, del de su sucesor Arista y de todos los mexicanos que con su buena fe creyeron en ellos y en sus programas. El incansable Santa Anna regresó nuevamente al país, llamado ahora por los grupos más reaccionarios de la sociedad, quienes, entre otras cosas, deseaban un ejército permanente fuerte y sólido, respetado en sus tradiciones y fueros, y reconocido como el más importante soporte de un Estado que debía ser, según ellos, el protector de los intereses de las clases dominantes y cultas. Afortunadamente para México, fue ésta la última vez que el nefasto general se hacía del poder supremo, pero entre los múltiples atropellos cometidos por él y por su camarilla, de sobra conocidos, también atentó contra la Guardia Nacional, considerada como un reducto de los enemigos del despótico régimen. Así, el 23 de abril de 1853, el Ministerio de Guerra giró una comunicación para desaparecer la Guardia argumentando, entre otros supuestos agravios a la “sociedad”, que se había separado

enteramente del espíritu y aun de la letra de las leyes...que abusando de ellas, lejos de ser formados y sostenidos los cuerpos por ciudadanos que hicieran gratuitamente este servicio, han gravado a los fondos públicos... que se ha separado violentamente

⁶¹ *Idem*, art. 12.

de sus talleres a muchos útiles y honrados artesanos... que se ha apelado al reprobado arbitrio de la leva... que era un verdadero engaño para los ciudadanos llamar guardia nacional a lo que realmente no lo era... que las cosas no pueden continuar en estos términos sin daño al erario y detrimento de tan dignos ciudadanos...⁶²

Por todo esto, se decretó que, en primer término, el batallón Mina, de heroica historia, se convirtiera en una unidad del ejército permanente, los demás serían dispersados y aquellos de sus soldados que quisieran continuar en el servicio de las armas, serían aceptados en los cuerpos de policía o en los activos, y todo el armamento, equipo y vestuario que hubiere pertenecido a la Guardia, sería recogido por el gobierno. Por lo visto, Santa Anna era ya un experto en disolver a las tropas que no compartían sus opiniones, pero esta vez, en concordancia con los “justos y lamentables” motivos que lo habían obligado a actuar en contra de la Guardia Nacional, ordenó ser manifestara a los jefes, oficiales y soldados de estos cuerpos, “la gratitud del Excmo. Sr. Presidente por sus servicios, y que acepta los que voluntariamente prestaren para defender la independencia y los sagrados derechos de la nación”,⁶³ refinado cinismo que poco le valdría ante el vendaval revolucionario que lo destronaría a poco, y en el que tuvieron gran participación los soldados del pueblo, quienes se darían el lujo de derrotar al bonito ejército de oropel que había formado.

Los soldados del liberalismo

El rasgo común que entre sí tienen la revolución de Ayutla, la Guerra de Reforma y la lucha contra la intervención y el imperio, es que en todas y cada una de las acciones libradas, las fuerzas de la reacción estuvieron siempre formadas por tropas del ejército permanente; durante el imperio, incluso, recibieron el apoyo militar de profesionales europeos. Por otra parte, y en contraposición, los ejércitos liberales se nutrieron del pueblo, surgiendo soldados improvisados que muchas veces dieron muestra de un valor y una lealtad infinitamente superior a las de sus contrincantes. Estos soldados populares, verdadera Guardia Nacional en su más pura expresión, vieron salir de entre ellos a los adalides de la causa liberal, Zaragoza, González Ortega, Escobedo y Corona y muchos otros destacaron brillantemente en las batallas de la gran década nacional. Por supuesto, algunos elementos del antiguo ejército se unieron a ellos, transmitiéndoles sus conocimientos y disciplina, como Valle y Rocha, pero fueron los menos.

El grupo liberal arremetió desde el principio contra las viejas y ya caducas instituciones, entre las que particularmente estaba incluido el ejército permanente. La famosa Ley Juárez es un ejemplo de ese interés por disminuir y eliminar la nefasta influencia de los militares, sin dejar de reconocer la importancia de la seguridad nacional, la que, argumento ya conocido, no podía dejarse a cargo del ejército, tan lleno de vicios, por lo cual, el gobierno emanado de Ayutla, “convencido

⁶² Comunicación del Ministerio de la Guerra del 28 de abril de 1853, exposición de motivos.

⁶³ *Idem*, art. 5.

íntimamente de que las libertades públicas no pueden ser afianzadas definitivamente, si no es poniendo en manos de los ciudadanos las armas nacionales para que ellos sean el más firme sostén de la libertad...”,⁶⁴ convocó para ello a la formación de la Guardia Nacional, declarándose vigente para este efecto la Ley Orgánica del año de 1846, ya comentada. Los cuerpos así formados tendrían su bautizo de fuego en los combates librados en la ciudad de Puebla, cuando Comonfort debió reprimir el levantamiento conservador de Haro, y en la propia ciudad de México, en los días siguientes al golpe de Estado del mismo presidente.

El Constituyente de 1857 tenía como materia obligada de análisis, lo relativo a la Guardia Nacional, partiendo de la premisa ya indicada de la incompetencia del ejército permanente para dar seguridad al Estado, considerando como el instrumento idóneo para hacerlo a la Guardia, pero fueron aún más lejos, pues pensaron hasta en repudiar las leyes sabias que sobre ella se habían dictado, pues los encargados de su aplicación

pensaron más en la milicia que en la democracia y en la libertad... tales leyes habían dado ocasión para que los jefes y oficiales tuvieran mando por tiempo indefinido, resistiéndose naturalmente a volver a ser iguales a sus subordinados; que habiendo abandonado sus ocupaciones habituales y acostumbrado tanto a la milicia...⁶⁵

Sin duda, escándalo debió haber sido el comportamiento de estos guardias para que el Congreso razonara de tal manera, aunque nunca dejó de pensar en la Guardia Nacional como el instrumento más legítimo para la seguridad y orden público, pues se expresó que esa era una de las instituciones

más adecuadas para formar virtudes, porque con las armas se da al pueblo conciencia de su fuerza, interés en las elecciones... se fijó el valor que la milicia debía tener en política diciendo que es la sanción y la realidad de la soberanía del pueblo, pues que no podría concebirse ésta si el pueblo carecía de las armas con que poder sostener su voluntad y vigilar su cumplimiento; y que para no quitarle su carácter popular los mismos ciudadanos nombrarían sus oficiales, y los estados, por lo mismo, se encargarían de instruir y ejercitarla.⁶⁶

Aun así, la obra del Constituyente resultó ser tibia, pues no se atrevió a eliminar de plano al ejército permanente. Sin embargo, se dio gran realce al concepto de la Guardia Nacional, señalándose que los ciudadanos tienen la prerrogativa de “tomar las armas en el ejército o en la Guardia Nacional, para la defensa de la República y de sus instituciones”,⁶⁷ a la vez que es su obligación el alistarse en ella.⁶⁸ Retoma también el concepto estadounidense ya comentado de que es el congreso el facultado para “dar reglamentos con el objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservando a los ciudadanos que la formen, el

⁶⁴ Comunicación del Ministerio de Gobernación del 21 de noviembre de 1855. “Se mandan abrir los registros para las inscripciones de la Guardia Nacional”.

⁶⁵ *Enciclopedia de México*, t. 6, p. 106.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Constitución Política de la República Mexicana, febrero 5 de 1857, art. 35, fr. IV.

⁶⁸ *Idem*, art. 36, fr. II

nombramiento respectivo de jefes y oficiales y a los estados la facultad de ins-
truirlos conforme a la disciplina prescrita”,⁶⁹ conservando este poder el dar su
“consentimiento para que el ejecutivo disponga de ella fuera de sus respectivos
estados”,⁷⁰ al tiempo que se establece como facultad del propio presidente el
disponer de su utilización.

La guerra de Reforma impidió seguramente la pronta legislación de esta
materia, mas a pesar de ello, la Guardia se formó espontáneamente, dispuesta a
defender la Constitución liberal. El gobierno legítimo, refugiado en Veracruz, no
olvidó a los soldados del pueblo y los principios e ideales que representaban,
manifestando su preocupación y el compromiso de darles inmediata atención:

En el ramo de guerra, el gobierno se propone arreglar al ejército de manera que
mejorado en su personal, y destruidos los vicios que se notan en su actual organi-
zación, pueda llenar dignamente su misión. La Guardia Nacional es una de las
instituciones de que el gobierno cuidará, porque comprende que ella es también el
sostén de las libertades públicas y, por lo mismo, procurará con empeño que se
organice del modo más a propósito para corresponder cumplidamente a su objeto.⁷¹

Los derrotados conservadores no cejaron en su empeño y recurrieron a Fran-
cia para regresar con tropas invasoras. No existiendo ya el ejército regular, el
presidente Juárez decidió hacer frente al invasor con la Guardia Nacional, dispo-
niendo la vigencia de la antigua Ley de 1848, la de Otero, para organizarla.⁷² Tuvo
éxito, ya que el ejército de la República se formó con soldados del pueblo, que
hicieron retroceder a los vencedores de famosas batallas en todos los rincones del
mundo, aplastando al final el sueño imperial mexicano. Los guardias nacionales
alcanzaron con su esfuerzo una segunda independencia para México.

Con el fusilamiento de Maximiliano se inicia la consolidación del triunfante
Estado liberal. Maestro consumado de la política, Benito Juárez da muestra de ello
al licenciar al gran ejército republicano, vencedor de los invasores, reduciéndolo al
número suficiente para cubrir los servicios de guarnición. De hecho, veteranizó a
algunos cuerpos de la Guardia Nacional, llamándolos a formar parte de las divisi-
ones creadas para el nuevo ejército, lo que significa que dejaron de ser ciudadanos
en armas para convertirse en soldados profesionales.⁷³ Así se creó el Ejército fede-
ral, que perduró hasta el triunfo de las Revolución constitucionalista. Además orde-
nó que los efectivos sobrantes en ese licenciamiento se utilizasen, primero, como
fuerzas de policía y seguridad en sus respectivos estados, y los sobrantes, que se-
guramente serían la gran mayoría, se pondrían “en asamblea, depositando el arma-
mento y organizando la Guardia Nacional, de manera que sin gravamen del erario
se instruya y reglamente para llenar el objeto de su institución...”⁷⁴ El problema
social que podría producirse con una gran cantidad de ex soldados desempleados

⁶⁹ *Idem*, art. 72, fr. XIX.

⁷⁰ *Idem*, art. 72, fr. XX.

⁷¹ Juárez, Benito, *Justificación de las Leyes de Reforma*, México, UNAM. 1981, pp. 93 y 94.

⁷² Orden del 5 de mayo de 1861.

⁷³ Resolución del 23 de julio de 1867.

⁷⁴ Circular del 30 de julio de 1867.

fue resuelto perfectamente por Juárez, quien certeramente se proveyó de un ejército e instituyó la Guardia Nacional; visión magistral la del benemérito.

Durante el periodo de la República restaurada, el gobierno llegó a hacer uso de la Guardia Nacional para sofocar levantamientos que si bien no eran de gran magnitud, sí provocaban molestias y preocupaciones.⁷⁵ Sin embargo, la tan deseada Ley Orgánica de la Guardia no llegaba, provocando su ausencia que las propias entidades federativas, violando la Constitución, legislaran sobre esta materia, originando una gran confusión y dispersión jurídica, potencialmente generadoras de conflictos. Grave sería esta situación, ya que la prensa llegó a publicar críticas a este sistema, quizá intencional, de *vacatio legis*. Así, sobre la Guardia Nacional se dijo que:

Desde el año de 1857 yace esta determinación de la ley suprema esperando su desarrollo de la Actividad del Cuerpo Legislativo. Son gravísimos los males que se están siguiendo al país de la carencia de leyes orgánicas, porque la vida de la Constitución es sin ellas puramente negativa... se ha encontrado un paliativo, no sólo en la suprema necesidad del orden y de la paz, sino en una circular del Ejecutivo en 1861, declarando vigente la ley de 1848 sobre Guardias Nacionales. Sabido es que esta ley, buena bajo muchos aspectos, adolece de varios defectos y de vicios anticonstitucionales... pero tiene además un vicio de origen esta ley reglamentaria que la nulifica en su raíz, el ejecutivo no pudo declarar su vigencia porque invadía las atribuciones del Congreso... El país tiene el derecho de exigir de sus representantes un mayor desarrollo de actividad, sobre todo mientras se trate de dar vida a los preceptos constitucionales. Es vergonzoso lo que pasa en México en esta materia. Se dejan llegar las dificultades a su más subido punto, y cuando el mal ha cundido, se pretende remediarlo todo con un expediente...⁷⁶

Por supuesto, el gobierno y el Congreso ignoraron completamente lo reclamos de la prensa y jamás promulgaron ley alguna que reglamentara a la Guardia Nacional. Resulta significativo que la última vez que aparece el término Guardia Nacional en la legislación mexicana del siglo XIX es en 1880, en una circular por la que se ordena que a los antiguos miembros de la Guardia que prestan sus servicios en el ejército federal, se les abone el tiempo que sirvieron en esos cuerpos durante las guerras extranjeras de 1847 y de 1862-1867. El porfirismo, en su esplendor centralista, nulificó todo intento de autonomía estatal; la Guardia Nacional, en estas condiciones, estaba condenada irremediabilmente a desaparecer, tal y como aconteció. Porfirio Díaz, guardia nacional en sus inicios militares, fue el verdugo, y su tumba, el conformismo político de la época.

5. LA GUARDIA NACIONAL EN EL SIGLO XX

La Revolución mexicana

Nuevamente, un movimiento armado de carácter eminentemente popular aglutinó a su alrededor a los soldados del pueblo, quienes aun careciendo de la mínima

⁷⁵ Ley del 30 de diciembre de 1869.

⁷⁶ SIERRA, Justo, *Obras completas*, México, UNAM, 1977, t. IV, *Periodismo político*, pp. 24 y ss.

instrucción militar, derrotaron al Ejército Federal creado, como ya se explicó, al finalizar las guerras de la intervención y del imperio. Si bien nunca se habló expresamente de Guardia Nacional, las tropas revolucionarias tuvieron esa connotación, por su carácter voluntario, temporal y localista, ratificando así la idea de que es el pueblo en armas el más valioso y firme sostén de las libertades. Gracias a los triunfos obtenidos por estos soldados fue posible iniciar en nuestro país una nueva época en la que, como veremos, a sus gestores y ejecutores, no se les reconoció participación alguna en las nuevas expectativas de desarrollo.

En efecto, el Congreso Constituyente de 1917 tampoco tuvo el atrevimiento de descartar al ejército permanente del esquema de las instituciones nacionales, aunque también consignaba la existencia de la Guardia Nacional. La imposibilidad jurídico-práctica de poner en vigor el mandato constitucional que da vida a la Guardia, el notorio interés por fortalecer al nuevo Ejército mexicano a través de leyes y acciones concretas, y la veteranización de las tropas revolucionarias, convirtiéndolas en permanentes y profesionales, fueron el tiro de gracia para la Guardia Nacional, que ya nunca en nuestra historia volvería a levantarse de esa situación de inexistencia real, aunque no teórica.

En contradicción con la realidad, nuestra Constitución vigente concede una gran importancia a la Guardia Nacional, disposiciones que únicamente adornan a nuestra carta magna pues no tienen aplicación práctica, primero por la falta de una ley reglamentaria y, segundo, por la falta de voluntad política para hacerla surgir. La Constitución establece como obligación de los mexicanos “alistarse y servir a la Guardia Nacional, conforme a la ley orgánica respectiva, para asegurar y defender la independencia, el territorio, el honor, los derechos e intereses de la patria, así como la tranquilidad y el orden interior”,⁷⁷ además de que es una prerrogativa del ciudadano, el “tomar las armas en el ejército y Guardia Nacional para la defensa de la República y sus instituciones”.⁷⁸ La Constitución sigue a su antecesora en los principios y mecanismos que en 1857 se dictaron para la regulación de la Guardia, es decir, el Constituyente revolucionario no aportó nada nuevo al tema que nos ocupa, lo cual es entendible si se considera que sus preocupaciones eran de otra índole, por lo que únicamente se concretó a transcribir artículos, sin analizarlos ni darles su justo valor y dimensión. La Guardia Nacional nació muerta en la Constitución de 1917.

Y tan es así que cuando en 1925 llegó la hora de modificar y poner al día la Ley Orgánica del Ejército, —expedida originalmente en el año de 1900 conforme a los mandatos por la Constitución del 57, por lo que dicha Ley preveía a la Guardia Nacional como fuerzas armadas de los Estados de la federación, en calidad de tercera reserva para el caso de una emergencia—, el general Joaquín Amaro, a cargo del proyecto de referencia, decidió suprimirla de plano por inoperante e inexistente, en virtud de que a pesar de que la Revolución se había hecho con fuerzas de los Estados, la nueva institucionalidad del Ejército Nacional

⁷⁷ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, febrero 5 de 1917, art. 31, fr. III.

⁷⁸ *Idem*, art. 35, fr. IV.

Mexicano consideró inviable su existencia, veteranizando como ya se dijo, a las antiguas unidades que hicieron posible el triunfo revolucionario. La opinión del entonces prominente militar y político, el general Francisco Serrano, es contundente, pues consideraba que las guardias nacionales no podrían ser sostenidas por los Estados, ya que éstos en muchas ocasiones tenían que pedir prestados los recursos necesarios a la Federación para pagar a sus maestros o a sus policías y “no considero a ésta tan taruga para dar dineros a unas fuerzas que no controlará y sí se convertirán en un serio peligro no solo para la creación de cacicazgos sino como gérmenes de pronunciamientos”.⁷⁹ Esta opinión, directa y cruda, será la prevaleciente, aunque no se expresará así, y explica la razón política de no haberse dado vida a la Guardia Nacional a lo largo de la vigencia de la Constitución de 1917, es decir, más de cien años ya.

Años más tarde, en 1934, el presidente Lázaro Cárdenas pareció dar un nuevo impulso a la Guardia Nacional, resucitándola y presentándola como uno de los puntos a desarrollar en su programa de gobierno, de tal suerte que cumpliera con su papel de ser el complemento natural del ejército permanente, con matices propios, surgidos de la ideología que profesaba aquel distinguido mandatario:

Nuestro ejército seguirá identificándose con los núcleos obreros y campesinos en sus actividades sociales y en las diferentes fases de su lucha de clases; ambos grupos proletarios son la matriz de donde toma el ejército nacional sus más valiosos elementos y, unido a campesinos y obreros constituye las reservas de energía con que se renueva constantemente la fuerza nacional de cuyas fuentes han de brotar muy pronto nuevos grupos de milicias locales que, constituyendo la Benemérita Guardia Nacional, asuma los múltiples servicios de seguridad nacional que hoy gravita sobre el ejército de línea, para que éste pueda disponer de suficientes elementos económicos para realizar su mejoramiento y perfeccionar su instrucción...⁸⁰

Diversas circunstancias, primero la política interna, relacionadas posteriormente con cuestiones de índole internacional, harían imposible el cumplimiento del programa de gobierno de Cárdenas en este punto. Su intento no superó la etapa de postulado de buena fe.

Desfiguración del concepto de la guardia nacional

La Segunda Guerra Mundial involucró también a nuestro país. Temiendo una posible y fundada agresión, y con el objeto de contribuir al frente común formado por las naciones democráticas contra la acción totalitaria de las potencias del eje, el gobierno de don Manuel Ávila Camacho puso en vigor la Ley del Servicio Militar, en la que atinadamente se “declara obligatorio y de orden público el servicio de las armas para todos los mexicanos... quienes lo prestarán en el

⁷⁹ LOYO, Martha. *Joaquín Amaro y el proceso de institucionalización del Ejército Mexicano, 1917-1931*. México, INEHRM, 2010, pp. 139.

⁸⁰ *Enciclopedia de México*, t. 6, p. 107.

Ejército o en la Armada...”⁸¹ De inmediato puede observarse que en este precepto no se incluye a la Guardia Nacional como uno de los medios idóneos para prestar al servicio, reconocido como tal en la Constitución de 1917, como ya se mencionó con anterioridad. Sin embargo, parece lógico el suponer que el gobierno federal no tuvo intención de hacer participar a la Guardia Nacional, sino más bien reforzar los cuadros permanentes del Ejército y la Armada, posición completamente válida y comprensible, pues el concepto de servicio militar como obligación del ciudadano de contribuir a la defensa de la independencia y de los intereses de la patria puede cumplirse a través de cualquiera de los mecanismos que para tal efecto la propia ley suprema establece. En este caso, se prefirió incrementar los efectos del instituto armado permanente, con la incorporación obligatoria por un año de los ciudadanos en edad militar en los cuerpos activos tanto del Ejército como de la Marina de guerra.

El problema con respecto a la Guardia Nacional se presenta en esta Ley del Servicio Militar cuando señala que “el servicio de las armas se prestará... hasta los 30 años, en la 1ª. reserva; hasta los 40 años, en la 2ª. reserva; hasta los 45 años, en la Guardia Nacional...”⁸² Caben aquí varios comentarios sobre este precepto. En primer término, no existiendo una ley orgánica de la Guardia Nacional que regule el mandato constitucional de su creación y organización, el vacío jurídico resulta ser perjudicial, pues deja en calidad de letra murta la disposición superior, y por ello no es posible precisar con exactitud, aun conociendo sus características distintivas teóricas, sus fines y objetivos específicos, así como su aplicación práctica. Ello provoca que sea en otra ley, la del Servicio Militar, donde se le mencione, a nuestro juicio, indebida y equivocadamente.

En segundo lugar, esta Ley parece limitar la formación de los cuadros de la Guardia Nacional, permitiendo que únicamente los ciudadanos mayores de 40 años, pero menores de 45 puedan ser parte de ellos, lo cual, si nos atenemos a los conceptos que a lo largo de este trabajo hemos expresado, no solamente es impropio, sino inconstitucional. Por último, y no menos importante, la Ley del Servicio Militar desvirtúa la noción básica y fundamental de la Guardia Nacional, al considerarla como una tercera instancia para prestar el servicio de las armas en el ejército permanente, es decir, como una más de sus reservas orgánicas, diferenciada de las demás únicamente por la edad de sus reclutas; la Guardia nunca forma parte del ejército.

Como puede observarse, la Guardia Nacional no solamente ha sido olvidada, sino también desfigurada en nuestro sistema jurídico, lo cual es lamentable por los importantes beneficios que esta institución podría aportar al desarrollo de la conciencia cívica del mexicano y a su sentido de la solidaridad social. No es este el lugar apropiado para analizar las causas que han producido esta situación, baste con señalar que son de naturaleza política, pues claramente la Guardia fue incompatible con el Estado centralista y dictatorial que nos impuso el PRI.

⁸¹ Ley del Servicio Militar, 19 de agosto de 1940, art. I.

⁸² *Idem*, art. 5.

Hace algunos años, un estudioso del derecho revivió el tema de la Guardia Nacional,⁸³ señalando que:

la reiterada disposición sobre la existencia de este organismo es copiosa en el texto de la Carta Magna, pero el mandato se halla postergado en virtud de que al instituirse constitucionalmente la Guardia Nacional con carácter estatal, y bajo la autoridad de cada uno de los titulares del Poder Ejecutivo local, se contradice y viola en primer lugar lo dispuesto por el artículo 118 de la Ley Suprema que reza: “(los estados) tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión: II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra”, y en segundo lugar, dada la realidad política y social del país (gobernadores tipo cacique), se crearían graves problemas, por cuyas razones, jurídico constitucional y de sano gobierno, no se ha dado, hasta hoy, cumplimiento al ordenamiento de que se trata.⁸⁴

Coincidimos en que por razones de “sano gobierno”, durante los largos años del régimen del PRI, quizá no haya sido apropiado legislar sobre la Guardia Nacional pero, desde el punto de vista jurídico, no existe oposición alguna entre ambos artículos, puesto que efectivamente, se prohíbe a los estados el tener tropa permanente, pero la Guardia, como ya se ha repetido, no tiene en ningún caso ese carácter de permanente.

Además, por las mismas razones, no estamos de acuerdo con la afirmación expresada por este autor cuando manifiesta que:

A fin de que la disposición constitucional para establecer la Guardia Nacional no siga siendo nugatoria y que tampoco pugne contra otro precepto de la Ley Suprema, debe formularse un proyecto de reforma al artículo 73, fracción XV, de la misma, a efecto de que la multitudada Guardia Nacional sea de índole federal y no estatal, debiendo quedar subordinada, como el ejército, al jefe del Ejecutivo Federal...⁸⁵

Puesto que con ello se desvirtuaría totalmente el concepto original de la Guardia Nacional, institución que en sí misma es inherente al sistema federal, y bien entendida, garantía del mismo. Vale más continuar con la situación actual de olvido, que legislar en el sentido de hacer perder a los estados la poca autonomía que aún conservan, aunque sin ejercitar. Naturalmente, el contar con una guardia nacional efectiva y digna de tal nombre, implica para cada entidad federativa y para el gobierno federal una madurez cívico-política de muy alto grado, y si por ahora no existe, no por ello debe descartarse que en un futuro pueda ser adquirida y demostrada; en ese entonces, la Guardia Nacional podría ocupar ocupará el lugar que le concede nuestra Constitución, tal y como acontece en otros países, como en los Estados Unidos de América, donde la institución opera en condiciones de normalidad, sin temor a que un Estado soberano intente separarse de la federación y sin confundirla con la policía.

⁸³ SCHROEDER CORDERO, Francisco Arturo, “Guardia Nacional”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, pp. 312 y sigs.

⁸⁴ *Idem.* p. 313.

⁸⁵ *Idem.* p. 314.

Para las elecciones federales del año 2018, uno de los candidatos a la presidencia de la República, propuso integrar a las Fuerzas Armadas y a los cuerpos de policía en una Guardia Nacional, como estrategia para atacar el “grave problema” de inseguridad y violencia en el país, que calificó como “oprobiosa y amarga realidad”, añadiendo que es necesario que el presidente de la República coordine personalmente a todas estas fuerzas.

Las palabras textuales fueron estas: “Vamos a integrar a las corporaciones policiacas, a la Marina y al Ejército, va a haber una Guardia Nacional. Ahora es un desastre porque cada corporación hace lo que considera, por un lado está la Marina, por otro lado está el Ejército, por otro lado están las policías; no va a ser así. Va a haber una Guardia Nacional porque son 240,000 soldados, 50,000 marinos, estamos hablando de una fuerza de 300,000 elementos, más de las policías estatales, municipales, las vamos a integrar y de manera coordinada vamos a actuar”.

Evidentemente, estas afirmaciones, desconocedoras del concepto auténtico y del significado de la “Guardia Nacional” en nuestra historia y en nuestro derecho, han creado confusión por una parte, y falsas esperanzas por la otra, en los seguidores de ese candidato que creen a pie juntillas sus palabras.

Primero, hay que decir que existe una imposibilidad constitucional que resolver, si se pretende hacer realidad esta propuesta: las fuerzas armadas permanentes mexicanas —Ejército, Armada y Fuerza Aérea— son de naturaleza federal y su mando corresponde al presidente de la República; lo mismo ocurre con la Policía Federal. Sin embargo, el mando de las policías estatales y municipales corresponde a sus respectivas autoridades, con independencia y legitimidad constitucional cada una de ellas. Para reunir en un solo cuerpo, mal llamado Guardia Nacional, haría falta una mayúscula, difícil, retardataria y compleja reforma constitucional en la que se eliminaría, de hecho, el sistema federal, al asumir el presidente de la República el mando de todo ese conglomerado tan disímulo.

Además, porque en efecto y en segundo lugar, se trataría de reunir en una sola corporación entidades de naturaleza diferente: las fuerzas armadas permanentes, con sus misiones claramente definidas en la Constitución de la defensa exterior, el orden interno y auxilio a la población en caso de desastre, con más de dos mil cuerpos policiacos que existen en el país, uno por cada estado federado y uno más por cada uno de los 2,022 municipios existentes, además de las corporaciones especiales como la Policía federal, la Bancaria, la Fiscal, etc., cuya misión esencial es la prevención y persecución de los delitos.

Y en tercer lugar, el adiestramiento y la capacitación, así como las características tácticas y logísticas de las fuerzas armadas permanentes es absolutamente diferente a las de las muchas corporaciones policiacas, ello dicho de manera independiente a la disciplina, moralidad, lealtad y profesionalismo de los integrantes del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, que distan mucho de las conocidas deficiencias que en estas materias, adolecen las policías de todo el país, ello sin

mencionar el tema delicado pero reconocido pública y ampliamente de su corrupción, ineficacia, complicidad con delincuentes y falta de lealtad institucional y hacia la sociedad a la que supuestamente deben servir. Reunir en un solo cuerpo denominado erróneamente Guardia Nacional a hombres y mujeres pertenecientes a las fuerzas armadas permanentes con quienes laboran en las muchas corporaciones policíacas, es una afrenta a quienes se han consagrado a honrar y servir a México.

6. REFLEXIONES FINALES

Temiendo parecer repetitivos, no es por demás hacer énfasis en algunos aspectos relevantes sobre la Guardia Nacional, de tal suerte que sirvan de conclusión final a este trabajo.

En primer término, conviene recordar que la Guardia Nacional es una institución de naturaleza eminentemente federalista. No es una exageración de la soberanía de los estados, sino que es la mínima fuerza pública con que cuenta cada uno de ellos para que sus ciudadanos puedan cumplir con el mandato de colaborar en la defensa del país y contribuir a conservar el orden interno. No se trata de que las entidades federativas posean ejércitos particulares; es una garantía que se les reconoce para que cuenten con elementos de carácter militar suficiente para solventar sus necesidades internas.

Por otra parte, la temporalidad del servicio de la Guardia Nacional es su nota distintiva. En ningún caso es permanente como el ejército regular, ni mucho menos adquiere tintes de profesional. La Guardia puede estar en alguna de estas opciones: en asamblea, en servicio dentro de su propio estado, o bien en campaña, en defensa de la soberanía nacional, y solamente en esta última opción se sujeta a las órdenes emanadas del poder federal.

Indudablemente es difícil articular los conceptos de “poder militar de la federación” y el de guardia nacional de cada entidad federativa. Sin embargo, ambos están consignados expresamente en la Constitución, y el lograr su coexistencia armónica es labor precisa del poder público, tanto federal como estatal. Podría parecer incompatible esa coexistencia, pero en un Estado de derecho, la asignación de funciones, responsabilidades y ámbitos de competencia, la otorga la ley, y de su cumplimiento exacto depende la buena marcha del país.

Por último, no existe ninguna duda sobre la existencia de la obligación que los nacionales tienen de contribuir a la defensa de la patria común. Tampoco hay duda sobre la prerrogativa que ellos tienen de cumplir en la forma establecida por la ley suprema. El concepto del individuo que defiende su terruño, junto con sus paisanos, es la base primera que sostiene a la guardia nacional. La agrupación espontánea, que una vez salvado el problema desaparece, es el principio rector de esta institución. Naturalmente, al perfeccionarse este concepto, es de pensarse que el ciudadano debe estar permanentemente instruido en el manejo de las armas para estar en condiciones de cumplir con su obligación eficientemente.

La posibilidad legal de la existencia de la Guardia Nacional está claramente contemplada en nuestra Constitución; al hacerla vigente y permitir su participación en la vida nacional, dependerá de consideraciones políticas de conveniencia y oportunidad, pero no puede desconocerse que sería un estímulo importante a la descentralización y al desarrollo regional, factores de los cuales estamos bastante necesitados.

Sin embargo, la confusión de términos y conceptos introducida recientemente en el debate político desvirtúa por completo la noción mexicana, histórica y constitucional, de la Guardia Nacional. Ésta no es la suma de las fuerzas armadas permanentes —Ejército, Armada, Fuerza Aérea— con los cuerpos policíacos federales, estatales y municipales. Pretender reunirlos en una sola corporación, es un error y una afrenta, porque las naturalezas, misiones y calidades de ambas son radicalmente distintas en todos aspectos.

TRUMP: LA ESTRATEGIA DE DOMINIO ANTE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA

TRUMP: THE DOMINANCE STRATEGY AGAINST MEXICO AND CENTRAL AMERICA

GRACIELA MUÑOZ

Universidad Nacional Autónoma de México, México
parcerograce.m@gmail.com

RESUMEN:

La política exterior de los Estados Unidos es seguramente la que más está sujeta al capricho del Presidente Donald Trump, en un campo en el que al menos desde el punto de vista retórico, el presidencialismo estadounidense alcanza su punto más alto, con un débil e inconsistente contrapeso del Congreso. Más que con ningún presidente de ese país —hasta donde se recuerde— México ha tenido ante sí un verdadero jeroglífico, casi imposible de descifrar. En este caso, el factor de personalidad se ha impuesto al del rol de presidente, con todas las distorsiones que conlleva para el sistema político local y para su diplomacia frente al mundo y a la relación bilateral con México en lo particular

Palabras clave:

Donald Trump, Estados Unidos, México, Centroamérica, Política Exterior.

ABSTRACT:

The foreign policy of the United States is surely the one most subject to the whim of President Donald Trump, in a field in which at least from the rhetorical point of view, American presidentialism reaches its highest point, with a weak and inconsistent counterweight to Congress. More than with any president of that country —as far as it is remembered— Mexico has had before it a true hieroglyph, almost impossible to decipher. In this case, the personality factor has been imposed on that of the role of president, with all the distortions that it entails for the local

political system and for its diplomacy with the world and the bilateral relationship with Mexico in particular.

Keywords:

Donald Trump, United States, Mexico, Central America, Foreign Policy.

1. LA DIPLOMACIA

La política exterior de los Estados Unidos es seguramente la que más está sujeta al capricho del Presidente Donald Trump, en un campo en el que al menos desde el punto de vista retórico, el presidencialismo estadounidense alcanza su punto más alto, con un débil e inconsistente contrapeso del Congreso. Más que con ningún presidente de ese país —hasta donde se recuerde— México ha tenido ante sí un verdadero jeroglífico, casi imposible de descifrar. En este caso, el factor de personalidad se ha impuesto al del rol de presidente, con todas las distorsiones que conlleva para el sistema político local y para su diplomacia frente al mundo y a la relación bilateral con México en lo particular. La consigna de acabar con los políticos de Washington, con la que Trump vendió su imagen de “ciudadano al poder”,¹ en realidad ha significado un intento de reacomodo de las élites económicas en el sistema político estadounidense.

Puede decirse que el de Trump es un gobierno sin racionalidad diplomática pero con un agudo sentido del pragmatismo, en el cual la legalidad y la institucionalidad propias del Estado democrático contemporáneo ceden ante los intereses que marca la cúpula empresarial que él representa. Por lo demás, la promesa de hacer grande nuevamente a los Estados Unidos implica un combate frontal e indeclinable contra otras potencias como China y Rusia. En todo caso, con Trump se ha impuesto una modalidad de diplomacia oportunista, que es conciliatoria o agresiva, según las necesidades de cada coyuntura; tal como es el ya virtual arranque de la campaña para la posible reelección de 2020.

En el centro de esta falta aparente de racionalidad, se encuentra uno de los rasgos de personalidad que tiene mayor impacto en su gestión como mandatario, que es el de su compulsión por mentir. Aunque parezca anecdótico, los efectos perniciosos de esta conducta para sus interlocutores —que él convierte fácilmente en adversarios— son de importancia fundamental, que trasciende con mucho la animosidad del momento, para constituirse en una guerra sucia de dichos y hechos que se dirigen a ablandar, debilitar y vencer las resistencias del país o del grupo que el presidente estadounidense defina como enemigo. En tanto que esta estrategia es resentida de inmediato por sus destinatarios, puede afirmarse que Trump siempre saca ventaja. Su falta de respeto por el derecho internacional y por la dignidad de estados y personas, se traduce en avances reales, así sea que, como en el tema arancelario, a veces pueda recibir respuestas contundentes de semejanza o mayor magnitud de adversarios como China. Las consecuencias de mediano o largo plazo son subestimadas en aras de mantenerse a la vanguardia en el momento del ataque.

¹ Ensayo que en México ya se había dado con el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), y que sólo arrojó un resultado decepcionante para quienes creyeron que eso renovaría al sistema político.

Para estimar la dificultad de analizar las políticas del gobierno de Trump debe considerarse el hecho de que su hábito de mentir no parece disminuir la fidelidad del grueso de sus seguidores. Antes bien, en medio de un renacimiento del furor nacionalista que él ha contribuido de manera central a animar, la adhesión a Trump obedece a una actitud cada vez más irracional del grueso de sus simpatizantes, que no denotan tener mayor aprecio por los principios democráticos, ni desprecio por las mentiras. Por ejemplo, el *Washington Post's Fact Checker*, publicado en el *Washington Post*, ha revelado que en sus primeros 869 días como presidente (hasta el 10 de junio de 2019), Trump hizo 10,796 afirmaciones total o parcialmente falsas, de manera que en promedio, un hombre con la enorme responsabilidad que tiene, ha venido mintiendo a un ritmo de 12 veces al día, en promedio.²

Sin embargo, esta suerte de “caos organizado” ha legitimado a tal punto la mentira, que incluso se ha creado un nuevo concepto para referirse a ella en términos de *posverdad* o *verdad emotiva* —una mentira descarada, cuyo sustento no importa a sus partidarios—, que se justifica estrictamente por el efecto de cohesión social que logra. Y no se trata sólo de un recurso demagógico, sino de una técnica de comunicación plenamente legitimada que ha llevado al concepto a ser calificado en 2016 como la “palabra del año” por el *Diccionario Oxford*.

Así, el sistema político de ese país se ha visto forzado a plegarse a los exabruptos —espontáneos o calculados— de Trump, muchos de los cuales han puesto en vilo las relaciones diplomáticas de su país. Aun cuando, desde luego, hay una congruencia de última instancia con la versión más extrema del liberalismo estadounidense —la más conservadora, chauvinista y supremacista de éste—, cuyos postulados fundamentales se localizan en la Doctrina Monroe (discurso ante el Congreso, 2 de diciembre de 1823), que es la posición más abiertamente hegemónica e imperialista de ese país, respecto de los países del Continente. El reciente discurso de Trump el 4 de julio de 2019,³ de fuerte énfasis militarista, ha reivindicado la veta ideológica más radical de los Estados Unidos y su misión ostensiblemente mesiánica de liderazgo global, al que se presenta como la vía de recuperación de la “grandeza americana”. Si para ello hay que mentir o simplemente hacer gala de ignorancia histórica, es lo de menos. Al referirse a la gesta independentista del 4 de julio de 1775, Trump no se inmutó al decir:

Nuestro ejército tripuló el aire, embistió las murallas, se apoderó de los aeropuertos, hizo todo lo que tenía que hacer.⁴

Esto es, según Trump, los héroes de entonces no dudaron en volar aviones y en tomar aeropuertos inexistentes. Pero, ¿a quién le habrán de interesar estas licencias si, a cambio, se logra exacerbar el amor patrio?

² Cfr. WU, Nicholas, “Trump has made over 10,000 false or misleading claims, according to report”, *USA TODAY*, 29 de abril de 2019. En: <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2019/04/29/washington-post-president-trump-has-made-10-000-false-claims/3615505002/> Consultado el 15 de julio de 2019.

³ Celebración, en Washington, del *Día de la Independencia*.

⁴ CHÁVEZ, Ericka, “Trump celebra Independencia con un discurso patriótico y polémico”, México, *Gluc.mx*, en: <https://gluc.mx/discursos-donald-trump-4-de-julio-2019-4th-of-july-speech-59885> (incluye el video del discurso). Consultado el 12 de agosto de 2019.

En el marco de un maniqueísmo hecho a la medida de un público —y electorado— fanáticamente conservador, las premisas de la doctrina de Trump se resumen en la exaltación de un nacionalismo de viejo cuño, que rescata el heroísmo —imaginario o real— del ejército de su país al paso de toda su historia; en la demolición de las reglas del propio sistema político estadounidense; en la focalización feroz de enemigos en turno (gobiernos de China, Corea del Norte, Irán, en primerísimo lugar; e, incluso, de cuando en cuando, países tradicionalmente aliados como los europeos occidentales); y en el racismo dirigido a todos los habitantes del sur de su frontera, a los que, sin más, ha tildado de narcotraficantes, ladrones y violadores. La crisis de migración en la frontera sur de los Estados Unidos ocurrida entre 2018 y 2019, ha permitido que Trump ataque indistintamente a los gobiernos de México, Guatemala, El Salvador y Honduras, por permitir transgredir la territorialidad estadounidense. A cambio, como se verá en un inciso posterior, ha obtenido la benevolencia y colaboración de esos gobiernos, cuyas fuerzas de seguridad se están convirtiendo en el verdadero muro de la migración.

En una temprana —informal— campaña electoral, el presidente Trump ha insistido en la lucha que libra su gobierno contra la beligerancia de algunos países —Corea del Norte e Irán, privilegiadamente— a los que presenta como altos riesgos a la paz mundial; y contra la amenaza a la seguridad doméstica —*home security*— que representan los miles de migrantes centroamericanos y mexicanos que han desbordado los mecanismos de control fronterizos estadounidenses.

No está de más recordar que la doctrina Monroe, puesta al día por Trump, fue en su origen al mismo tiempo un freno al colonialismo europeo, que una declaración de la vocación colonialista estadounidense sobre el continente americano. “América para los americanos”, se constituyó en una aspiración y en una convicción permanentes de los diversos gobiernos estadounidenses, que desde entonces ha justificado las eventuales —frecuentes— intervenciones políticas, diplomáticas y militares en países latinoamericanos y de El Caribe como parte de su misión “civilizatoria”. El sur ha sido su vocación de explotación de recursos naturales, explotación de mano de obra barata, y colocación estratégica de bases militares. Pero también el sur se ha convertido en una amenaza sensible, ante la cual es especialmente reactiva una parte significativa la sociedad estadounidense, a la que Trump encarna de manera magistral.

El racismo se entroniza como el ariete del supremacismo blanco ultraconservador, lo mismo dirigido contra la población afroamericana local, que contra los migrantes latinoamericanos. Esta actitud pendenciera exacerba los odios de una y otra parte y favorece un clima de irreflexión, en el cual Trump tiene todas las de ganar. Su campaña sucia en contra de sus adversarios, a los que calumnia, humilla, estigmatiza y condena sumariamente, resuelve en pocos segundos cualquier polémica que podría tener con ellos. Mientras, su público celebra entusiasmado sus rudezas, que le hacen ver *a priori* como vencedor. Simplemente, es cosa de proferir el mayor insulto para dar la impresión de haber ganado cualquier discusión.

De ahí que la política exterior de ese país en tiempos de Trump resulte tan escurridiza a la hora de analizarle y a la hora de intentar encontrar en ella una lógica y una estrategia claramente definidas. La estruendosa y obsesiva reiteración de amenazas, como la de imponer el 5% de aranceles a los productos mexicanos en el primer semestre de 2019 —lo que desencadenó la realización del Acuerdo Migratorio bilateral del 7 de junio de ese año—, o el sorpresivo arancel del 18% a las importaciones de acero mexicano por supuesto *dumping* de una empresa mexicana⁵ a inicios de agosto —haciendo caso omiso al espíritu del Acuerdo—, son síntoma de un mal mayor, que es la búsqueda del control económico, político y militar en América Latina, al cual aspira de una manera tan evidente el actual gobierno estadounidense.

El caos —la eliminación de toda regla desde la unilateralidad estadounidense— es pues, una estrategia en sí misma, fundada en la fuerza de su economía y de su poder militar.

Lo importante es que aun el caos es posible caracterizarlo una vez que se identifican los intereses que le mueven y las formas que tiene de expresarse. Como ha dicho José Miguel Insulza,

... más allá del estilo hay una sustancia cuya dirección parece clara: estamos ante un gobierno de extrema derecha, populista y autoritario, cuyo propósito es alterar sustantivamente algunas concepciones fundamentales que han regido la política interna, la economía y las relaciones exteriores de Estados Unidos desde los consensos básicos alcanzados desde la era de Roosevelt y fortalecidos en los años posteriores a la segunda guerra mundial.⁶

A decir del propio Insulza, el fin último se ubica en esta dirección:

Rechazar el Acuerdo Transpacífico, exigir una renegociación del TLCAN y aplicar medidas proteccionistas a sus principales socios comerciales; construir un muro en la frontera con México y reelaborar las políticas migratorias, rechazando incluso el término “nación de inmigrantes” del cual hasta hace poco se enorgullecían los estadounidenses; comunicarse con los vencedores del *Brexit* para felicitarlos y aproximarse a las naciones del Este de Europa que se proclaman “democracias liberales” (con gobernantes autoritarios) mientras se mantiene una actitud fría y distante hacia la Unión Europea como tal; exigir a la OTAN pago de mayores contribuciones para su defensa, amenazando con recortar las propias; renunciar al Acuerdo de París sobre el cambio climático y reducir el tamaño y atribuciones de la de París sobre el cambio climático y reducir el tamaño y atribuciones de la Agencia de Protección Ambiental; abandonar los acuerdos con las potencias nucleares como Alemania e Irán; trasladar la embajada de Estados Unidos a Jerusalén; defender la tortura como única respuesta posible al terrorismo; apoyar abiertamente las exigencias de la

⁵ Regeneración, “Acero: EU acusa de ‘dumping’ a México, impone cuota de 18%”, México, *Regeneración*, 13 de agosto de 2019. En: <https://regeneracion.mx/acero-eu-acusa-de-dumping-a-mexico-impone-cuota-de-18/> Consultado el 12 de agosto de 2019.

⁶ INSULZA, José Miguel, “Ensayo introductorio”, en NÚÑEZ GARCÍA, Silvia (Editora), *La presidencia de Donald Trump, contingencia y conflicto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México/Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2018, p. 16.

Asociación Nacional del Rifle y rechazar cualquier control de las armas en manos de particulares y atacar cotidianamente a la “prensa liberal mentirosa”.⁷

Ese esclarecimiento ayuda a hacer previsible una agudización de la política anti-inmigrante y un intento sistemático de forzamiento al cumplimiento del rol de México como policía de la frontera sur.

2. EL PAPEL DE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA EN EL CAOS TRUMPIANO

Pocos asuntos le han sido tan redituables a Trump para ganar popularidad en Estados Unidos —y no sólo entre sus fieles seguidores— que el tema “centroamericano”, en el que se incluye en un solo paquete a México y Centroamérica. En abono a una paranoia que flota en el imaginario colectivo estadounidense, el de las invasiones de su territorio por fuerzas extrañas (que van, con frecuencia sin distinción, desde alienígenas hasta “hispanos” y “zombies”), Trump ha insistido en el peligro “latino”, que se traduce en hostilidad y violencia de la policía migratoria y de colonos de estados como Arizona, que acostumbran salir de cacería de migrantes.⁸ La radicalización que ha estimulado Trump entre la población blanca en contra de las minorías no blancas, ha enturbiado la posibilidad de llegar a un acuerdo consistente, que pueda ofrecer las garantías necesarias para México y los países centroamericanos involucrados. En ese sentido, el Acuerdo del pasado 7 de junio, ha sido sólo un leve amortiguador momentáneo de los golpes que de cualquier modo el gobierno estadounidense sigue profiriendo contra México, Guatemala, Honduras y El Salvador.

La muestra de este desbalance de fuerzas entre los Estados Unidos y México, quedó de manifiesto con el Acuerdo Migratorio del 7 de junio de 2019, que favoreció claramente a los Estados Unidos. Según reportaron ambos gobiernos, dicho acuerdo consistió en:

Declaración Conjunta México Estados Unidos

México y los Estados Unidos se reunieron esta semana para enfrentar los retos comunes en materia de migración incluyendo la entrada de migrantes a Estados Unidos que violan la legislación estadounidense. Teniendo en cuenta el aumento significativo de migrantes a Estados Unidos, provenientes de Centroamérica a través de México, ambos países reconocieron la importancia fundamental de resolver rápidamente la emergencia humanitaria y la situación de seguridad prevalecientes. Los gobiernos de México y Estados Unidos trabajarán conjuntamente lo más pronto posible para alcanzar una solución duradera.

⁷ *Ibid.*, pp. 16-17.

⁸ El acto más reciente fue el atentado de un supremacista blanco en contra de mexicanos en un *Walmart* de El Paso, Texas, el 3 de agosto de 2019, con un saldo de 20 personas asesinadas. Ver: “Confirman 20 muertos en tiroteo en centro comercial de El Paso; las autoridades confirmaron 20 personas muertas y 26 heridos tras el tiroteo en un centro comercial de El Paso”, México, Milenio, 3 de agosto de 2019, en: <https://www.milenio.com/internacional/tiroteo-paso-confirman-20-muertos-balacera-walmart-texas>. Consultado el 4 de agosto de 2019.

Como resultado de las discusiones, México y Estados Unidos se comprometieron a:

- Reforzamiento de las acciones para asegurar el cumplimiento de la Ley en México. México incrementará significativamente su esfuerzo de aplicación de la ley mexicana a fin de reducir la migración irregular, incluyendo el despliegue de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur. México está tomando acciones decisivas para dismantlar las organizaciones de tráfico y trata de personas, así como sus redes de financiamientos y transporte ilegales. Asimismo, México y Estados Unidos se comprometieron a fortalecer la relación bilateral, incluyendo el intercambio de acciones coordinadas a fin de proteger mejor y garantizar la seguridad en la frontera común.

- Instrumentación de la sección 235(b)(2)(C). Los Estados Unidos extenderán de manera inmediata la instrumentación de la sección 235(b)(2)(C) a lo largo de su frontera sur. Ello implica que aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo serán retornados sin demora a México, donde podrían esperar la resolución de sus solicitudes de asilo.

A su vez, por razones humanitarias y en cumplimiento de sus obligaciones internacionales, (EU) autorizará la entrada de dichas personas mientras esperan la resolución de sus solicitudes de asilo. México, de acuerdo con sus principios de justicia y fraternidad universales, ofrecerá oportunidades laborales y acceso a la salud y educación a los migrantes y sus familias mientras permanezcan en territorio nacional, así como protección a sus derechos humanos.

Los Estados Unidos se comprometen a acelerar la resolución de solicitudes de asilo y proceder con los procedimientos de remoción lo más expedito posible.

- Acciones adicionales: ambas partes están de acuerdo en que en el caso de que las medidas adoptadas no tengan los resultados esperados, entonces tomarán medidas adicionales. De ser necesario, México y los Estados Unidos a fin de enfrentar los flujos migratorios irregulares y las cuestiones de asilo, continuarán sus conversaciones sobre los términos de otros posibles entendimientos, mismas que serán concluidas y anunciadas en un periodo de 90 días.

- Estrategia regional en curso: México y los Estados Unidos reiteraron la declaración del 18 de diciembre de 2018 en la que ambos países se comprometieron a fortalecer y a ampliar la cooperación bilateral para fomentar el desarrollo económico y aumentar la inversión en el sur de México y Centroamérica para crear una zona de prosperidad. Ambos países reconocen los fuertes vínculos entre el crecimiento económico en el sur de México y el éxito de la promoción de la prosperidad, el buen gobierno y la seguridad en Centroamérica.

- Estados Unidos reiteró su beneplácito al Plan de Desarrollo Integral lanzado por el gobierno de México en conjunto con los gobiernos de El Salvador, Guatemala y Honduras, para promover estos objetivos.

- México y los Estados Unidos liderarán el trabajo con socios nacionales e internacionales para construir una Centroamérica próspera y segura y así abordar las causas subyacentes de la migración, con el objetivo

de que los ciudadanos puedan construir mejores vidas para ellos y sus familias en casa.⁹

Como puede verse, el compromiso más fuerte corrió del lado mexicano, y se expresó en los siguientes términos: a) el cumplimiento de la ley mexicana “a fin de reducir la migración irregular”; b) el despliegue “de la Guardia Nacional en todo el territorio nacional, dando prioridad a la frontera sur”; c) la recepción en México de aquellos que crucen la frontera sur de Estados Unidos para solicitar asilo (en México esperarán la resolución de sus solicitudes de asilo); y d) la participación, en calidad de líder regional, del Plan de Desarrollo para Guatemala, El Salvador y Honduras. Todo un manjar pre-electoral para Trump, sin duda.

Siendo un acuerdo de coyuntura, a evaluarse en los siguientes 45 días, de acuerdo con el Gobierno de México se frenó el ímpetu arancelario del gobierno de los Estados Unidos, sin vulnerar nuestra soberanía ni comprometer medidas que atenten contra los derechos humanos de los migrantes. No obstante, ante las numerosas dudas que suscitó el Acuerdo justamente en el aspecto de la soberanía, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, Marcelo Ebrard, ha tenido que precisar que:

- El aspecto central fue frenar el flujo migratorio centroamericano hacia los Estados Unidos. Por tanto, los temas en discusión fueron la no aplicación de aranceles a los productos mexicanos en Estados Unidos, y, como contraparte, colocar a México como el país de control de dicha migración.
- Para el Gobierno de Estados Unidos, no debe haber ningún migrante que llegue a su territorio.
- La parte mexicana en la negociación buscó deslindar ambos temas.
- Estados Unidos alegó que tan sólo en el mes de mayo se habían hecho 140 mil aprehensiones en su frontera, y que, de seguir esa tendencia, a finales de año estarían llegando más de 1 millón 600 mil personas.
- Sobre las tarifas impuestas del lado estadounidense, “hay que tomar en consideración que tenemos un tratado de libre comercio, y si se aplican tarifas unilaterales entonces nos alejamos del modelo del tratado del libre comercio.”
- Se logró que de entrada los temas migratorio y comercial se separaran.
- Respecto del papel que busca asignar Estados Unidos a México, como “país seguro”, en las negociaciones Estados Unidos presionó para que nuestro país se convirtiera en primer país de asilo, o “tercer país seguro”, como lo denominaron los estadounidenses.
- Ebrard dijo que México tiene muchas reservas sobre eso, y se manifestó en desacuerdo. Después de negociaciones intensas, se llegaron a definir dos medidas, una por parte de los Estados Unidos y otra de México, con

⁹ *Declaración Conjunta México Estados Unidos*, Washington D.C, 7 de junio de 2019. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracion_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf Consultado el 12 de agosto de 2019.

aplicación en un plazo de 45 días, luego de los cuales se evaluaría y se vería qué parte tenía la razón.

- Por parte de México, la medida es que la Guardia Nacional va a cubrir todo el territorio nacional y también la frontera sur. Además de realizar un registro de los migrantes que pasan por el territorio. Trabaja en coordinación con el Instituto Nacional de Migración y realizará un registro de migrantes.
- El plan es que las personas que cruzan nuestro país “tienen que registrarse para la protección de todas las personas en nuestro país”. Ebrard dijo que México no puede permitir el tránsito de 600 mil personas sin saber al menos su nombre y procedencia.
- México aplicará una ley de protección a quienes soliciten asilo.¹⁰

Lo cierto es que la medida más fuerte de todas, ha sido el despliegue de 6 mil efectivos de la Guardia Nacional a lo largo de la frontera sur de México, que propiamente fue la acción inaugural de este importante cuerpo de seguridad y que no ha podido dejar de ser visto como una concesión extrema del gobierno mexicano al de los Estados Unidos, dado que no hay garantía de que la medida le sea correspondida.

Por su parte, el propio Trump, en uno de sus habituales *twitter*, se refirió de inmediato al Acuerdo de esta manera:

Me complace informar que Estados Unidos ha alcanzado un acuerdo firmado con México. Los aranceles programados para ser implementados por EE.UU. el lunes, en contra de México, quedan suspendidos indefinidamente.

México, a su vez, acordó tomar medidas energéticas para detener la marea de la migración a través de México y hacia nuestra frontera sur. Esto se está haciendo para reducir o eliminar en gran medida la inmigración ilegal que viene de México a Estados Unidos. Los detalles del acuerdo serán publicados en breve por el Departamento de Estado. ¡Gracias!¹¹

El arma principal que Estados Unidos ha aplicado es de carácter comercial: poco antes del Acuerdo del 7 de junio, el 7 de mayo se habían establecido cuotas compensatorias de 17.5% a las importaciones de tomate mexicano, no obstante que se habían realizado negociaciones de productores mexicanos con autoridades estadounidenses.¹² A tal punto México es vulnerable en ese punto, que justamente lo concedido por México el 7 de junio de 2019 obedeció a su necesidad de evitar la imposición del 5% de aranceles a las exportaciones mexicanas a Estados Unidos.

¹⁰ López Torres, “Ebrard explica el acuerdo migratorio de México con Estados Unidos; El canciller mexicano explicó los acuerdos que se tomaron para frenar el flujo migratorio”, México, *Debate*, 10 de junio de 2019 (Conferencia de Prensa matutina del Presidente López Obrador), en: <https://www.debate.com.mx/politica/Ebrard-explica-el-acuerdo-migratorio-de-Mexico-con-Estados-Unidos-20190610-0018.html>

¹¹ CNN, “Trump suspende aranceles: hay acuerdo de Estados Unidos y México”, CNN en español, 7 de junio de 2019, en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/07/trump-anuncia-que-estados-unidos-y-mexico-han-llegado-a-un-acuerdo-sobre-aranceles/>, consultado el 10 de junio de 2019.

¹² “Estados Unidos aplica el primer castigo comercial a México de la ‘era AMLO’”, México, *Expansión*, 7 de mayo de 2019, en: <https://expansion.mx/economia/2019/05/07/estados-unidos-castiga-con-arancel-del-17-5-al-tomate-mexicano>

Hay que subrayar que pese al Acuerdo de junio, Estados Unidos ha seguido aplicando medidas de fuerza como los aranceles a productos mexicanos (el acero, específicamente) y no ha dejado de lanzar impugnaciones a la población inmigrante de los Estados Unidos. Como muestra de voluntad política para atender la intensa migración centroamericana, previo al Acuerdo, México ya había aportado una importante iniciativa, con la presentación del Plan de Desarrollo para México y los países de Centroamérica, el 20 de mayo de 2019, que se deja ver como un instrumento pertinente de estabilización económica y de seguridad para Guatemala, Honduras y El Salvador.

El Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, presentó el plan citado en conferencia de prensa, con el que enfatizó el propósito de dar una atención estructural de fondo (trabajo y paz, como prioridades), al fenómeno migratorio. De paso, ha convocado a los Estados Unidos a para participar en la firma de un acuerdo de cooperación para el desarrollo de Centroamérica y México.

El plan está integrado por Honduras, El Salvador y Guatemala, con cuyos gobiernos se firmó un acuerdo el pasado 1° de diciembre, primer día del gobierno del Presidente López Obrador.

Durante la presentación del Plan, Alicia Bárcena, Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL), enunció los motivos por los cuales las personas migran a otro país:

1. Por crecimiento y desigualdad.
2. Por crecimiento demográfico.
3. Por sequías e inundaciones.
4. Por provenir de la región más violenta del Mundo.
5. Por el diferencial salarial con Estados Unidos.¹³

Así entonces, con todo y la buena voluntad del gobierno mexicano para neutralizar la migración masiva de Centroamérica a Estados Unidos, es ostensible que Trump no ha dejado de insistir en su promesa electoral de construir el muro anti-inmigrante en la frontera con México. Hay que recordar que esa promesa de campaña contribuyó poderosamente en 2016 al arribo de Trump a la Presidencia. Una vez probada su eficacia, Trump ha insistido hasta la saciedad en la urgencia de construir el muro, en las deportaciones de migrantes y en la presión hacia México, Guatemala, El Salvador y Honduras para que adopten medidas de control y represión contra los migrantes.

El futuro de México y Centroamérica está preñado de una larga historia, de la que nadie de los involucrados puede librarse. Estados Unidos, México y Centroamérica tienen una historia común que va mucho más allá de la migración. Los lazos entre los países de esa región han sido entrañable. Por ejemplo, la relación de Estados Unidos con Panamá desde la construcción del Canal,¹⁴ o la relación económica

¹³ “AMLO presenta Plan de Desarrollo para México y Centroamérica”, México, *Regeneración*, 20 de mayo de 2019, en: <https://regeneracion.mx/amlo-presenta-plan-de-desarrollo-para-mexico-y-centroamerica/>. Consultado el 12 de agosto de 2019.

¹⁴ Esto se da desde poco después del inicio de su construcción (toma de control del Canal en 1904), y, sobre todo, desde su puesta en funcionamiento, en 1914. Esa historia comprendería la instalación de una base mi-

con México a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. El auspicio de dictaduras como la de Anastasio Somoza en Nicaragua o del Golpe de Estado en contra de Jacobo Arbenz en Guatemala, así como la hostilidad constante hacia el régimen cubano, desde el triunfo de Fidel Castro en 1959 y hasta la fecha, han sido parte de una dinámica de poder que a los Estados Unidos ha aplicado consistentemente hacia la región. México y Centroamérica conocen los alcances de la política exterior de Estados Unidos, y están ante el imperativo de sobrevivencia, de establecerle límites. El tema migratorio, paradójicamente, puede ser un elemento a favor en esa circunstancia.

3. LAS RELACIONES BILATERALES MÉXICO - ESTADOS UNIDOS: EL PAPEL DE LA MIGRACIÓN, COMO ASUNTO DE SEGURIDAD NACIONAL

El núcleo de la relación bilateral entre México y Estados Unidos es comercial, pero temas como la migración o la seguridad, son en los hechos tan importantes como el comercio para definir el carácter y los alcances de esa relación. De ahí que en la coyuntura de tensión que se vivió entre mayo e inicios de junio de 2019 durante la negociación que llevó al Acuerdo del 7 de junio, haya privado el propósito de la delegación estadounidense por condicionar la negociación de los aranceles al tema del papel de México como muro de contención a la migración centroamericana hacia los Estados Unidos.

Sin embargo, la sola amenaza de la construcción del muro en la frontera con México, o de la deportación de centroamericanos o mexicanos “invasores”, es insuficiente como explicación de esta obsesión de Trump por sellar la frontera a la migración que le llega del sur. Esto es así porque, como se ha dicho aquí, si algo caracteriza al presidente estadounidense es su extremo pragmatismo, que le lleva a estar por encima de su propio partido político y de las reglas del sistema político radicado en Washington. Sin embargo, ese pragmatismo se corresponde con una visión de abierto dominio al que los Estados Unidos aspiran sobre el territorio del continente americano. En el fondo, la promesa de devolver la primacía estadounidense sobre el mundo, es la principal de las expectativas de una parte muy amplia de la población, en un escenario de posibles catástrofes —financiera, ecológica, de guerra, de suministro de materias primas, entre otros— que el pueblo americano alcanza a vislumbrar en caso de no contar con esa primacía. Las dificultades para lograrlo, justifican entonces a decir de sus simpatizantes, acabar con cuanta barrera legal exista en el país o fuera de él.

Hay que considerar que buena parte del éxito de Trump al ganar la Presidencia de su país, consistió en presentarse como un abolicionista de la élite del poder tradicional —expresado lo mismo por Demócratas que por Republicanos—, y representante del “poder del pueblo” (un “no político”). Romper las reglas de ese sistema ha sido, pues, un mérito a los ojos de sus numerosos seguidores y la

litar estadounidense, la operación de la contrainsurgente Escuela de las Américas, que adiestró a militares latinoamericanos en contra de los movimientos de izquierda latinoamericanos

base de una política que, por atropellada que parezca, ostenta logros de corto plazo que serían inimaginables bajo las convenciones del viejo sistema.

En este caso, está en juego no solamente la imagen de Trump como seguro candidato a la reelección presidencial, sino también la consolidación de los Estados Unidos como potencia regional, que aspira a concretar el viejo sueño de la Doctrina Monroe: hacer del continente americano el dominio total de los Estados Unidos.

De este modo, el nacionalismo de Trump se ha fortalecido con el discurso y las políticas de exclusión que se han practicado en la frontera sur de su país. En primer lugar, se trata de dar certidumbre al pueblo americano de que se evitará la invasión de los “hispanos”, y de todos aquellos que tengan la misma genealogía de la clase dominante blanca estadounidense.

Como seguramente lo más fácil es agrupar a todas las amenazas de invasión en una sola categoría, lo mejor ha sido emprender una campaña permanente contra los migrantes, vengan de donde vengan. Mientras tanto, la negociación económica, que es la que en realidad más le importa, sigue adelante, sobre el tapete de la migración.

La falta de filiación doctrinaria con algún partido o corriente política permite a Trump oscilar entre acciones aparentemente imprevisibles, dentro de lógica de la confusión, con las cuales se acomoda siempre de manera ventajosa en sus relaciones con sus adversarios políticos, sean estos internos o externos. Su falta de compromiso con un programa, o con actores políticos determinados, le ha permitido moverse con plena libertad, sin apego siquiera a compromisos formales que su país tiene establecidos; como el US Mexico Canada Agreement, (USMCA), o “Acuerdo Estados Unidos-México-Canadá”¹⁵ recientemente convenido entre los gobiernos de los tres países y que habrá de formalizarse tentativamente en noviembre de 2019 —luego de la aprobación de los tres respectivos congresos—, en sustitución del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que tuvo vigencia entre 1994 y 2018.

Es digno de atención que aun cuando el tratado de referencia es eminentemente comercial, para México y Canadá ha sido también un intento de mantener acotada y bajo control la relación con los Estados Unidos en los demás temas de la relación (especialmente, en aspectos diplomáticos y de seguridad bilateral con ese país). Lo que se celebra hasta ahora del lado del gobierno mexicano es que no se aplicó el 5% de aranceles a las importaciones de productos mexicanos reciente negociación del gobierno mexicano con el gobierno estadounidense ha permitido neutralizar —al menos por 45 días, que es el periodo de prueba convenido— esa amenaza.

Por lo pronto, el proceso de validación del T-MEC posiblemente cuente con la ratificación del Congreso estadounidense, una vez que ya ha sido aprobado por el Senado de México (7 de julio de 2019).

Cabe citar aquí que prácticamente todos los aspectos de nuestra economía han quedado contenidos en el T-MEC, lo que ratifica la alta dependencia que

¹⁵ T-MEC, en la denominación que ha recibido en México.

México muestra de nueva cuenta frente a los Estados Unidos. Los capítulos del Tratado son:

1. Disposiciones Iniciales y Definiciones Generales.
2. Trato Nacional y Acceso a Mercados.
3. Agricultura.
4. Reglas de Origen.
5. Procedimientos de Origen.
6. Mercancías Textiles y del Vestido.
7. Administración Aduanera y Facilitación del Comercio.
8. Reconocimiento de la propiedad directa, inalienable e imprescriptible del Estado Mexicano sobre Hidrocarburos.
9. Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.
10. Remedios Comerciales.
11. Obstáculos Técnicos al Comercio.
12. Anexos Sectoriales.
13. Contratación Pública.
14. Inversión.
15. Comercio Transfronterizo de Servicios.
16. Entrada Temporal de Personas de Negocios.
17. Servicios Financieros.
18. Telecomunicaciones.
19. Comercio Digital.
20. Derechos de Propiedad Intelectual.
21. Política de Competencia.
22. Empresas Propiedad del Estado y Monopolios Designados.
23. Laboral.
24. Medio Ambiente.
25. Pequeñas y Medianas Empresas.
26. Competitividad.
27. Anticorrupción.
28. Buenas Prácticas Regulatorias.
29. Publicación y Administración.
30. Disposiciones Administrativas e Institucionales.
31. Solución de Controversias.
32. Excepciones y Disposiciones Generales.
33. Asuntos de Política Macroeconómica y de Tipo de Cambio.
34. Disposiciones Finales.¹⁶

¹⁶ Gobierno de México, “Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá”. Textos presentados por el Ejecutivo al Senado de la República el 30 de mayo de 2019. En: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico-estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published>. Consultado el 12 de julio de 2019.

Es digno de advertirse de que, tal como ocurrió con el TLC de 1994, aspectos tan importantes como educación, ciencia y cultura quedaron al margen, en perjuicio de México, pues en ellas se encuentran muchas de sus mejores áreas de oportunidad internacionales. Se reitera la hegemonía de los intereses estadounidenses, en demérito de los mexicanos, con independencia de que en este caso México decidiera por la actualización del TLC como una forma de reivindicar los beneficios que ha obtenido en el periodo 1994-2018.

Volviendo al tema de la migración, es relevante recordar que ésta, como idea de invasión que pone en riesgo a la sociedad estadounidense, es algo históricamente equívoco. Por un lado, se ha tratado de un largo proceso que se ha convertido en uno de los motores fundamentales de la economía, la sociedad y la cultura de los Estados Unidos; y, por otro, la expulsión de los latinoamericanos y caribeños de sus entornos originarios tiene causas que se relacionan directamente con el papel de los Estados Unidos en el Continente; específicamente con los mecanismos de expropiación de las riquezas naturales, la explotación de los trabajadores, el intervencionismo político y militar —que instauró o apoyó numerosas dictaduras—, e incluso con la hegemonía cultural que promueve la metrópoli a través de todos los medios de comunicación electrónica, que convierte en apetecible el “modo de vida americano” y que funciona como poderoso imán para muchos migrantes. Para los estadounidenses, en cambio, la invasión —como lo ha afirmado Trump— es producto de los malos gobiernos latinoamericanos, que han robado la riqueza a sus pueblos y les han forzado a migrar. Además, los migrantes, explica esa versión, son la peor parte de sus pueblos, compuesta por delincuentes, violadores, asesinos y narcotraficantes. Estados Unidos, según esa lógica, debe ser intransigente frente a la amenaza.

El sedimento ideológico en el que descansa la fobia anti-inmigrante es, sin duda el supremacismo blanco que ha estado presente desde la fundación de los Estados Unidos, mismo que no ha tenido empacho para discriminar, explotar, humillar e incluso torturar y matar de las peores formas (el linchamiento, su favorito) a las minorías subordinadas, como los indios nativos, los afroamericanos, los chinos, los mexicanos, y los latinoamericanos, entre los grupos más destacados.

Al distingo fenotípico, físico, se ha sumado la identidad cultural y/o religiosa; de tal suerte que ser musulmán, sintoísta, budista, hindú o simplemente no protestante, se considera en sí mismo un signo de amenaza a la “cultura americana”. A pesar del régimen político liberal del país, varios son los argumentos de esa intolerancia:

- Los niveles de inmigración son muy altos y son un riesgo para los valores de la “sociedad americana”.
- Los migrantes han desplazado de sus empleos a la población local.
- Las altas tasas de natalidad de los migrantes se traduce en un riesgo a la hegemonía blanca para dentro de pocos años.
- Los migrantes consumen los recursos de los programas sociales; especialmente, en educación y salud.

- Los migrantes atentan contra la unidad lingüística del país.
- Los elementos identitarios como la lengua, la religión y las costumbres entre los migrantes, pueden afectar la solidaridad nacional.¹⁷

Por ello, ha sido determinante identificar con claridad y reiteración a los “latinos” y a los musulmanes como el centro del afán nacionalista. Ha sido también importante pasar al terreno de las “acciones ejecutivas” en contra de los indocumentados y sus familias en Estados Unidos; e incluso contra turistas o migrantes con visa, especialmente de ciertos países musulmanes.

En septiembre de 2017 rescindió la Deferred Action for Childhood Arrivals (DACA), que había establecido el gobierno de Barack Obama. El 25 de enero de ese año Trump decreta la construcción del muro fronterizo con México, así como detener y expulsar a extranjeros no autorizados. Se instalan entonces centros de detención, se incrementan el número de jueces de inmigración y el número de agentes de la Patrulla Fronteriza (Border Patrol). Dado que el proceso de aprobación en el Congreso no ha sido fácil para obtener la aprobación de presupuesto para el Muro, en realidad éste no ha pasado aún de ser una promesa incumplida. La crisis migratoria centroamericana de 2018 dejó ver que en realidad el problema no es más la migración “ilegal” mexicana, sino la que proviene de Centroamérica, particularmente de Honduras, El Salvador y Guatemala:

... el flujo de migración neta de mexicanos ha llegado a un punto de equilibrio, fenómeno conocido como ‘punto de migración neta cero’. Hoy tan sólo el 15% de los 36.9 millones de méxicoestadunidenses y mexicanos con residencia temporal o permanente son indocumentados.¹⁸

El aliento que la migración centroamericana ha dado al discurso y a las acciones antiinmigrantes de Trump, sobre todo en materia de deportaciones, es un elemento propagandístico de primer nivel para su gobierno. Lo real es que también los gobiernos de Obama y de George W. Bush fueron muy activos en ese sentido (2.7 millones de deportados, el primero; 2 millones, el segundo). En todos los casos, la prioridad era deportar a indocumentados que contaban con algún cargo judicial, cualquiera que fuese.¹⁹ El factor de la seguridad interna ha sido la justificación que se ha esgrimido, con una aceptación bastante generalizada de la población estadounidense.

La diferencia más notable en el caso de las deportaciones del actual gobierno de los Estados Unidos, es que ya no está dirigida principalmente a los casos de infractores a la ley, sino a los beneficiarios de programas sociales y a quienes han cometido algún ilícito en materia migratoria. La aplicación de la ley se ha vuelto discrecional, para facilitar las deportaciones. Esto ha llevado a que la

¹⁷ Cfr. VERA CAMPOS, Mónica, “Trump: el presidente antiinmigrante, mexicanofofo y antimusulmán”, en: NÚÑEZ GARCÍA, Silvia (editora), *La presidencia de Donald Trump; contingencia y conflicto*, México, UNAM/Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), 2018, p. 311.

¹⁸ *Ibid.*, pp. 317 y 318.

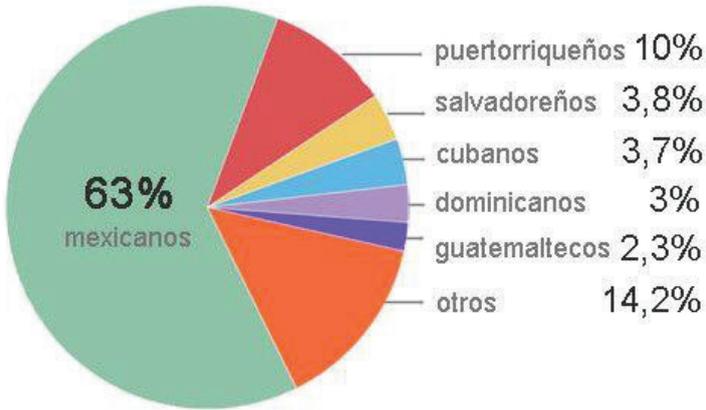
¹⁹ Cfr. *Ibid.*, p. 321.

imagen de los indocumentados sea percibida como la de criminales, así sea sólo “en potencia”.

Otro aspecto, que ha merecido la reacción de organizaciones de derechos humanos, nacionales y extranjeras, ha sido la separación de niños inmigrantes de sus padres. En medio de todo, han sido muy frecuentes las violaciones a los derechos humanos, lo que ha suscitado una creciente ola de movilizaciones de los migrantes y de sus simpatizantes, que se han dado como reacción a las reformas migratorias ensayadas por el Gobierno Federal y diversos estados de la Unión desde 2006. Tan consistente ha sido la reacción contra las autoridades estatales o federal, que ya hay una clara identidad de la “causa migrante”, desagregada en numerosas comunidades locales más o menos organizadas con ese fin. Esto se refuerza con el hecho de que autoridades locales, en ciudades tan destacadas como Nueva York o San Francisco, se hayan pronunciado en favor de los migrantes, al darles facilidades de estancia, trabajo y seguridad social, a contrapelo de la política federal. El reposicionamiento de la causa migrante, especialmente de las comunidades mexicanas y de origen mexicano, ha permitido ver que se trata de grupos que no han llegado recientemente, sino que se trata de minorías que han estado desde mucho tiempo atrás y cuyos derechos son —o debieran ser— ya los de cualquier otro ciudadano estadounidense.

Este es justamente uno de los aspectos que el propio Trump y los supremacistas tienden a desestimar: la cohesión que los movimientos de minorías ganan a medida que se intenta radicalizar el control migratorio. Por otra parte, en el caso de la población de origen mexicano, el problema no está en la migración actual, sino en la acumulada a lo largo de muchas décadas. Según datos de 2016, la población latina en Estados Unidos se compone de 55.2 millones de personas, que representan el 17% de la población total del país. En el aspecto clave de la capacidad de votar, 24.5 millones contaban con registro para votar en las elecciones de 2016. La composición de la población latina era la siguiente:

Origen de hispanos en Estados Unidos



Fuente: Pew Research Center



20

De hecho, la “cuestión mexicana” tiene que ver ya mucho más con un problema político de concientización y organización de las comunidades de origen mexicano, que propiamente de migración. Aunque suene raro, pero la migración mexicana ha ido disminuyendo en los años recientes, sin que por ello el flujo de las remesas hacia México haya decaído. Esto indica la sólida actividad laboral en la comunidad de origen mexicano y el fuerte vínculo familiar que existe entre ella y sus familiares en México. La consecuencia es muy previsible: una especie de recolonización de México de los territorios que perdió en el siglo XIX. No es casual que el grueso de esa población se concentre en los estados de California y Texas. En términos de proporción, es Nuevo México el estado con mayor concentración de población de origen mexicano: 47%. Por tanto, no es casual que estos votantes suelen inclinarse por el voto demócrata en las elecciones federales, dado que este tipo de elector siente más hostil al Partido Republicano.²¹ Y no es causal entonces que Trump los tenga en la mira de sus ataques, pues no sólo significan una amenaza al actual *statu quo*, sino al control político de la población blanca, a nivel nacional, en un futuro ya muy próximo.

Los argumentos de Trump abundan sin embargo, en favor de la seguridad interior (*homeland security*), como una manera de atemorizar a los estadounidenses en contra de los inmigrantes “latinos”. Con todo y lo exagerado que parezca, en el fondo es un argumento válido si se le piensa en la perspectiva de la composición

²⁰ BBC Mundo, “Las verdaderas cifras de los hispanos en EE.UU. y cuánto poder tienen”, BBC, 15 de marzo de 2016, en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_internacional_elecciones_eeuu_2016_cifras_latinos_lf

²¹ Cfr. *Ibid.*

actual de los poderes locales y regionales, que tiende a modificar el equilibrio de fuerzas que hasta hoy ha estado en favor de la población *WASP* (*White Anglo-Saxon Protestant*).

En realidad, la relación bilateral México–Estados Unidos el problema migratorio ha tendido a disminuir, al punto de que si no estuviese en medio de las prioridades propagandísticas de Trump, no sería actualmente un asunto prioritario:

En la actualidad, la migración de mexicanos a Estados Unidos es mínima. El número de aprehensiones de personas de origen mexicano en la frontera sur se redujo un 81 por ciento entre 2007 y 2018, aunque hubo momentos en los que aumentó, en particular en 2013. También, el número de mexicanos que viven en Estados Unidos de manera no autorizada se ha reducido más de un millón con respecto a 2007. Un estudio del Centro de Investigaciones Pew muestra que el número de inmigrantes mexicanos no autorizados registrado en 2017 nunca había sido tan bajo en la historia reciente.²²

No obstante ello, la importancia de los migrantes para la economía mexicana sigue siendo fundamental, debido a los envíos de las remesas, que se constituye en el principal recurso no petrolero de la economía mexicana en las décadas recientes. Así, el año de 2017 estableció cifra record en este rubro, con 26,100 millones de dólares (enero-noviembre de 2017), según cifras del Banco de México,²³ a superar en 2018 y 2019, según las tendencias observadas.

De cumplirse las previsiones, la de 2019 será la cifra más alta registrada de toda nuestra historia. Este elemento es también, a largo plazo, un riesgo para los Estados Unidos, por el fortalecimiento de la economía mexicana; a juzgar por Trump, en detrimento de la estadounidense.

Con un monto un poco mayor, las remesas son registradas en un estudio de BBVA Bancomer y el Consejo Nacional de Población, en 2018, con los siguientes datos:

México es el cuarto país que recibe más remesas en el mundo, con 28.8 mil millones de dólares en 2017; cerca de 1.6 millones de hogares dependen de este recurso, que proviene de Estados Unidos en un 95%.²⁴

Esta cantidad representó el 2.7% del PIB de México en 2017. Para entonces, la población mexicana en Estados Unidos ascendió a 12.2 millones de personas. Siete de cada 10 migrantes no tienen ciudadanía estadounidense, y 5.6 millones son

²² PÉREZ ARGÜELLO, María Fernanda y ALBERTONI, Nicolás, “Los aranceles de Trump a México significarían más inmigrantes”, *The New York Times* en español, NY, EUA, 21 de junio de 2019. En: <https://www.nytimes.com/es/2019/06/21/aranceles-mexico-migracion/> Consultado el 12 de agosto de 2019.

²³ Cfr. GILLESPIE, Patrick, “Mexicanos en Estados Unidos rompieron récords de envío de remesas al país”, CNN en español, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/01/03/mexicanos-en-estados-unidos-rompieron-records-de-envio-de-remesas-al-pais/> 3 de enero de 2018. Consultado el 25 de julio de 2019.

²⁴ BBVA Bancomer y Consejo Nacional de Población, *Anuario de migración y remesas México*, México, BBVA/SEGOB/CONAPO, 2018, p. 115. En: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf. Consultado el 14 de agosto de 2019.

indocumentados. Lo interesante de este dato es que la tendencia hacia 2020 es creciente, esperándose que en 2018 hayan sido de 33 mil millones de dólares.²⁵

Las órdenes ejecutivas

A más de la ya mencionada “Border Security and Immigration Enforcement Improvements”, del 25 de enero de 2017, ese mismo día firmó la “Enhancing Public Safety in the Interior of the United States”, que busca agilizar el proceso de detención y deportación de migrantes que han cometido alguna infracción legal. Ambas son reveladoras del intento del gobierno estadounidense de inhibir y controlar al máximo la migración mexicana y centroamericana, que encuentran sentido en el cometido de parar el crecimiento “latino” en los Estados Unidos. El aspecto migratorio relacionado con la supuesta criminalidad del perfil de los inmigrantes es sólo la apariencia de una política mucho más severa, racista y xenofóbica.

Como lo ha indicado Jesús Peña, hay varios hechos “alternativos” que poner en relieve para analizar el fenómeno migratorio en la frontera sur de los Estados Unidos:

- El cruce irregular de migrantes mexicanos hacia Estados Unidos registra niveles bajos históricos. En 2017 fue el más bajo desde 2003. Por ejemplo, según la Encuesta sobre Migración en la Frontera Norte de México (EMIF Norte) en 2015 los intentos de cruce de la frontera norte de México fue de sólo 41,184 casos, 641,376 menos que en 2007. A decir de este investigador, esto prueba la eficacia de las políticas disuasivas de los Estados Unidos, a más de que a mayores controles, ocurre un encarecimiento y un mayor riesgo de los servicios ilegales de cruce.
- Las políticas de control migratorio han buscado la expulsión de población mexicana radicada permanentemente en los Estados Unidos. Esto es parte de las políticas migratorias relacionadas con las políticas anti-terroristas desatadas después de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. El control de la migración pasó a ocupar un papel central en las políticas de seguridad interior y nacional de los Estados Unidos. En 2003 se creó el Bureau of Immigration and Customs Enforcement (ICE), que ha tenido una intensa actividad de detenciones de inmigrantes sospechosos (en 2012 registró 409 849 eventos, en su momento más alto de incidencias).
- La mayoría de la población de origen mexicano se encuentra documentada, y la indocumentada va en franco descenso.
- Las deportaciones se aplican no solamente a personas con antecedentes criminales, sino a las que han cometido faltas menores. El “*Secure*

²⁵ BBVA Bancomer y CONAPO, *Anuario de Migración y remesas México*, Introducción, en: <https://www.bbva.com/es/remesas-mexico-llegaran-us33000-millones-2018-us35000-millones-2019/>, México, 8 de septiembre de 2018. Consultado el 14 de agosto de 2019.

Communities Program” (SCP) fue reemplazado por uno semejante en el periodo de Barack Obama, con la posibilidad de que se aplicara con gran discrecionalidad, ampliándose el criterio de criminalidad para aumentar así el número de personas sujetas a deportación (como por causa de infracciones de tránsito). La cifra más alta de deportaciones de migrantes mexicanos se alcanzó en 2012, con 151,018.

- El aumento de deportaciones de mexicanos tendrá un alto impacto pues se dará en el momento en que los intentos de migración indocumentada han decrecido notablemente. De inicios del siglo XX a 2016, la incidencia se ha reducido en un 85%, con únicamente 192,969 deportaciones por parte de la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos.²⁶

Como también lo ha señalado Jesús Peña, lo que se advierte es una fuerte tendencia a darle un cariz de seguridad al tema migratorio, para justificar francas acciones punitivas, donde el mexicano —y, por extensión, el “latino”— quedan inermes frente al gobierno estadounidense. Peña concluye que “el desafío para México es reorientar su política migratoria en relación con las necesidades particulares de los diferentes sectores que conforman la población deportada”.²⁷

Esto implica una posición de dignidad de la política exterior de México, que no se deje amedrentar por las amenazas de un gobernante estadounidense que está acostumbrado a avanzar precisamente gracias a la amenaza. Implica una diplomacia proactiva, que vea tan importantes los intereses de los migrantes, como los de los empresarios nacionales; y que asuma que la definición de una buena política bilateral hacia los Estados Unidos tiene que considerar que hay una gran fuerza política mexicana radicada en ese país, hacia la cual es también válido ejercer un liderazgo, parte de la defensa del interés nacional, dentro y fuera de México.

Ante todo, México debe evitar la estigmatización que Estados Unidos promueve a nivel internacional, de “Estado fallido”, con lo cual define a México como el reino de la ilegalidad, la corrupción y la violencia. En seguida, debe buscar la redignificación de los mexicanos migrantes, con apoyos legales y económicos tangibles, cuando se hallen en manos de las autoridades estadounidenses con fines de deportación.

Así como Trump se mueve dentro de un caos que le es redituable, México debe evadir caer dentro de éste. El caos como estrategia sólo pretende romper toda legalidad en el trato entre Estados, y aplicar una discrecionalidad extrema a los migrantes mexicanos, centroamericanos y de otras regiones. La confusión entre migración y seguridad interior y nacional, favorece la radicalización —hacia la derecha— del gobierno estadounidense, que encontrará natural reprimir con toda rudeza a nuestros connacionales, más allá incluso de su *status* legal en los Estados

²⁶ Cfr. PEÑA, Jesús, “Realidad frente a hechos alternativos: la migración irregular hacia Estados Unidos y las deportaciones de población mexicana durante la administración de Trump”, en *Norteamérica*, Año 12, número 2, julio-diciembre de 2017, pp. 200-209.

²⁷ *Ibid.*, p. 210.

Unidos. La verdadera batalla de Trump es contra la presencia de la comunidad mexicana en Estados Unidos.

Por fortuna, aún en su condición de víctima, la población de origen mexicano, y los mexicanos migrantes también tienen que decir en este marasmo en medio del cual se les pretende liquidar. En principio, el gobierno mexicano tiene la palabra.

El campo de batalla debe ser la legalidad, pero en política se pueden mover muchas piezas, que resultan letales para un gobierno como el de Trump: la movilización de las comunidades mexicanas y de origen mexicano; el vínculo con otras organizaciones de migrantes; la búsqueda de la solidaridad del pueblo estadounidense que vive dentro de los valores de la democracia y la justicia; y la aplicación de medidas proteccionistas efectivas —en ese juego estamos—, ante el embate proteccionista de Trump, con tratados o sin ellos.

BIBLIOGRAFÍA

- BBC Mundo, “Las verdaderas cifras de los hispanos en EE.UU. y cuánto poder tienen”, BBC, 15 de marzo de 2016, en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/03/160304_internacional_elecciones_eeuu_2016_cifras_latinos>If
- BBVA Bancomer y Consejo Nacional de Población, *Anuario de migración y remesas México*, México, BBVA/SEGOB/CONAPO, 2018, p. 115. En: https://www.bbvaesearch.com/wp-content/uploads/2018/09/1809_AnuarioMigracionRemesas_2018.pdf. Consultado el 14 de agosto de 2019.
- CHÁVEZ, Ericka, “Trump celebra Independencia con un discurso patriótico y polémico”, México, *Gluc.mx*, en: <https://gluc.mx/discurso-donald-trump-4-de-julio-2019-4th-of-july-speech-59885> (incluye el video del discurso). Consultado el 12 de agosto de 2019.
- CNN, “Trump suspende aranceles: hay acuerdo de Estados Unidos y México”, CNN en español, 7 de junio de 2019, en: <https://cnnespanol.cnn.com/2019/06/07/trump-anuncia-que-estados-unidos-y-mexico-han-llegado-a-un-acuerdo-sobre-aranceles/>, consultado el 10 de junio de 2019.
- Expansión, “Estados Unidos aplica el primer castigo comercial a México de la ‘era AMLO’”, México, *Expansión*, 7 de mayo de 2019, en: <https://expansion.mx/economia/2019/05/07/estados-unidos-castiga-con-arancel-del-17-5-al-tomate-mexicano>
- GILLESPIE, Patrick, “Mexicanos en Estados Unidos rompieron récords de envío de remesas al país”, CNN en español, <https://cnnespanol.cnn.com/2018/01/03/mexicanos-en-estados-unidos-rompieron-records-de-envio-de-remesas-al-pais/> 3 de enero de 2018. Consultado el 25 de julio de 2019.
- Gobierno de México, “Protocolo por el que se sustituye el Tratado de Libre Comercio de América del Norte por el Tratado entre los Estados Unidos de América, los Estados Unidos Mexicanos y Canadá”. Textos presentados por el Ejecutivo al Senado de la República el 30 de mayo de 2019. En: <https://www.gob.mx/t-mec/acciones-y-programas/textos-finales-del-tratado-entre-mexico>

- estados-unidos-y-canada-t-mec-202730?state=published. Consultado el 12 de julio de 2019.
- Gobierno de México, Gobierno de los Estados Unidos, *Declaración Conjunta México Estados Unidos*, Washington D.C, 7 de junio de 2019. En: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/467956/Declaracio_n_Conjunta_Me_xico_Estados_Unidos.pdf Consultado el 12 de agosto de 2019.
- INSULZA, José Miguel, “Ensayo introductorio”, en Silvia Núñez García (Editora), *La presidencia de Donald Trump, contingencia y conflicto*, México, Universidad Nacional Autónoma de México Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 2018, p. 16.
- LÓPEZ TORRES, “Ebrard explica el acuerdo migratorio de México con Estados Unidos; El canciller mexicano explicó los acuerdos que se tomaron para frenar el flujo migratorio”, México, *Debate*, 10 de junio de 2019 (Conferencia de Prensa matutina del Presidente López Obrador), en: <https://www.debate.com.mx/politica/Ebrard-explica-el-acuerdo-migratorio-de-Mexico-con-Estados-Unidos-20190610-0018.html>
- Milenio, “Confirman 20 muertos en tiroteo en centro comercial de El Paso; las autoridades confirmaron 20 personas muertas y 26 heridos tras el tiroteo en un centro comercial de El Paso”, México, Milenio, 3 de agosto de 2019, en: <https://www.milenio.com/internacional/tiroteo-paso-confirman-20-muertos-balacera-walmart-texas>. Consultado el 4 de agosto de 2019.
- PÉREZ ARGÜELLO, María Fernanda y ALBERTONI, Nicolás, “Los aranceles de Trump a México significarían más inmigrantes”, *The New York Times* en español, NY, EUA, 21 de junio de 2019. En: <https://www.nytimes.com/es/2019/06/21/aranceles-mexico-migracion/> Consultado el 12 de agosto de 2019.
- PEÑA, Jesús, “Realidad frente a hechos alternativos: la migración irregular hacia Estados Unidos y las deportaciones de población mexicana durante la administración de Trump”, en *Norteamérica*, Año 12, número 2, julio-diciembre de 2017, pp. 200-209.
- Regeneración, “Acero: EU acusa de ‘dumping’ a México, impone cuota de 18%”, México, *Regeneración*, 13 de agosto de 2019. En: <https://regeneracion.mx/acero-eu-acusa-de-dumping-a-mexico-impone-cuota-de-18/>. Consultado el 12 de agosto de 2019.
- Regeneración, “AMLO presenta Plan de Desarrollo para México y Centroamérica”, México, *Regeneración*, 20 de mayo de 2019, en: <https://regeneracion.mx/amlo-presenta-plan-de-desarrollo-para-mexico-y-centroamerica/>. Consultado el 12 de agosto de 2019.
- VEREA CAMPOS, Mónica, “Trump: el presidente antiinmigrante, mexicanoó-fobo y antimusulmán”, en: Silvia Núñez García (editora), *La presidencia de Donald Trump; contingencia y conflicto*, México, UNAM/Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), 2018, p. 311.
- WU, Nicholas, “Trump has made over 10,000 false or misleading claims, according to report”, *USA TODAY*, 29 de abril de 2019.

SOBERANÍA Y ESTADO MODERNO

SOVEREIGNTY AND MODERN STATE

FEDERICO SEYDE
Investigador independiente, México
federicoseyde@aol.com

RESUMEN:

El objetivo central del presente ensayo consiste en reflexionar sobre el origen y evolución del concepto de soberanía destacando la profunda influencia que su desarrollo teórico ejerció sobre el proceso de estructuración política y jurídica del Estado moderno. Para lograr esto se comienza por exponer las características estructurales, económicas y políticas, propias del orden feudal que precedió a la formación de los primeros Estados nacionales, así como la influencia ideológica que el mundo clásico tuvo en la concepción moderna del Estado, nacida en el marco histórico del renacimiento, como corporación territorial centralizada, unitaria y provista de una legitimación inmanente emanada de la comunidad política. Una vez caracterizado el contexto estructural e ideológico que determinó su origen histórico, se analiza la transformación del concepto de soberanía a partir de las principales doctrinas y teorías desarrolladas por los más importantes defensores intelectuales tanto del Estado monárquico absolutista como del Estado democrático liberal. Las ideas centrales con relación a la soberanía expuestas por Nicolás Maquiavelo, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Juan Jacobo Rousseau, Emanuel Sieyès y Emanuel Kant son contrastadas a fin de caracterizar el proceso de evolución histórica de un concepto teórico que, con el correr del tiempo, pasó de ser una doctrina filosófica y jurídica centrada en la necesidad estratégica de concentrar el poder político en la institución de la monarquía con la finalidad de unificar y pacificar a las emergentes naciones de Europa occidental; a ser parte nuclear de una teoría general, política y constitucional, del Estado moderno, centrada en la necesidad estratégica de establecer límites institucionales y legales efectivos contra cualquier forma de poder absoluto surgida en el ámbito del gobierno a fin de proteger y garantizar de manera efectiva el pleno ejercicio de los derechos y

libertades fundamentales de súbditos y ciudadanos. A lo largo del ensayo se pone especial énfasis en exponer la forma en que, en el marco de diferentes formas históricas del Estado moderno, el cambiante concepto de soberanía ofreció diferentes respuestas teóricas a los complejos problemas éticos, políticos y jurídicos planteados por el origen, naturaleza, titularidad y legitimidad del poder supremo.

Palabras clave:

Absolutismo, Democracia, Contrato Social, Estado, Derecho, Gobierno, Legalidad, Legitimidad, Poder, Política, Soberanía.

ABSTRACT:

The central aim of this essay is to reflect upon the origin and evolution of the concept of sovereignty, in order to highlight the profound influence that its theoretical development had on the legal and political structuration of the modern state. In order to achieve this purpose, the economic and political structures of the feudal order that preceded the formation of the modern state are characterized, as well as the ideological influence that the classical world had on the modern conception of the state, that emerged during the historical framework of the renaissance, as a unitary and centralized territorial corporation provided with an immanent political legitimacy grounded on the political community. After establishing the structural and ideological context that determined its historical emergence, the transformation of the concept of sovereignty is analyzed through the doctrines and theories developed by the main intellectual vindicators of both, the absolutist-monarchical state and the liberal-democratic state. The central arguments regarding state sovereignty introduced by Nicholas Machiavelli, Jean Bodin, Thomas Hobbes, Jean-Jacques Rousseau, Emmanuel Sieyes and Emmanuel Kant are contrasted in order to characterize the process of historical evolution experienced by a theoretical concept that, with the passage of time, transformed itself from a legal and philosophical doctrine centered on the strategic need to concentrate political power on the monarchical institution in order to unite and pacify the emerging nations of western Europe; into a key component of a comprehensive political and constitutional theory of the modern state, centered on the strategic need to establish effective institutional and legal limits against the emergence of any form of absolute governmental power, in order to protect and guarantee the fundamental rights and liberties of subjects and citizens. Throughout its development, the essay places special emphasis in characterizing the manner in which, within different historical forms of the modern state, the changing concept of sovereignty offered different theoretical answers to the complex ethical, political and legal problems posed by the origin, nature, entitlement and legitimacy of supreme power.

Keywords:

Absolutism, Democracy, Government, Law, Legality, Legitimacy, Politics, Power, Social Contract, Sovereignty, State.

El concepto de soberanía ocupa un lugar fundamental en el proceso de estructuración ideológica e institucional del Estado moderno. En virtud de lo anterior, en este breve documento nos hemos propuesto reflexionar sobre su origen, así como sobre la profunda influencia que su desarrollo teórico y doctrinal ejerció sobre los grandes procesos históricos de transformación política que hicieron posible el surgimiento y consolidación tanto del Estado absolutista como del Estado democrático. Para lograr nuestro objetivo comenzaremos por analizar las características estructurales del orden feudal que precedió a la formación de los primeros Estados nacionales, así como la influencia que el mundo clásico tuvo en la concepción renacentista del Estado como corporación territorial centralizada, unitaria y provista de una legitimación inmanente emanada de la comunidad política. Posteriormente analizaremos la evolución del concepto de soberanía a partir de las principales ideas desarrolladas por los más importantes defensores intelectuales tanto del Estado absolutista como del Estado democrático, poniendo especial énfasis en los problemas teóricos y doctrinales planteados por el origen, naturaleza y titularidad del poder soberano en éstas dos formas históricas de organización gubernamental y política.

LA ECONOMÍA-POLÍTICA DEL FEUDALISMO

Un vasto espacio histórico de aproximadamente diez siglos se levanta entre la decadencia y colapso de la Roma imperial y la génesis del Estado moderno. Durante este largo periodo la reproducción social en el mundo occidental estuvo basada en estructuras económicas y políticas de carácter feudal. Como categoría teórica, el feudalismo hace referencia a un modelo de organización económica y política basado en la existencia de productores libres que se ven obligados a trabajar tierras sobre las que no ejercen pleno dominio en virtud de la existencia de relaciones jurídico-políticas de servidumbre que los subordinan a una aristocracia terrateniente y militarista. Esta organización productiva opera en el marco de una estructura social y política construida a partir del establecimiento de relaciones de vasallaje legitimadas por la costumbre y basadas en el otorgamiento libre y vertical de tierras entre aristócratas ubicados en diferentes posiciones jerárquicas de carácter estamental. El centro generador de la riqueza social dentro del feudalismo es la tierra y ésta se encuentra bajo el dominio jurídico de los señores feudales. La tierra sujeta a servidumbre señorial o *terra indominita* es trabajada por siervos cuya relación laboral con los terratenientes no deriva, como en el caso de las sociedades capitalistas, de procesos de contratación libre. La subordinación económica del siervo y el particular sistema de explotación que ésta genera, emana de la existencia de un régimen jurídico-político de carácter coactivo que impone al productor directo la prestación obligatoria de servicios.

En términos políticos, este proceso de estructuración social provoca una considerable dispersión territorial del poder. En lo que podríamos considerar como la primera etapa histórica del feudalismo y que abarca el periodo de aproximadamente quinientos años que la historiografía tradicional ha denominado Alta Edad

Media, las relaciones de subordinación al interior de la aristocracia se organizan de manera piramidal teniendo al Rey en la cúspide, a los duques y condes en los niveles intermedios y a los señores feudales en la base. La construcción de lealtades políticas a partir de la cesión de tierras, provoca que grandes propiedades originalmente constituidas como resultado de campañas militares exitosas, enfrenten un proceso de fragmentación gradual. La necesidad que enfrentan los señores feudales, comenzando por el propio Rey, de consolidar y ampliar su autoridad y poderío militar incrementando tanto el número como la calidad de sus vasallos, fractura el principio de autoridad e impide el surgimiento y desarrollo de estructuras de gobierno centralizadas y poderosas.

En este sentido, lejos de constituir un sistema promotor del desarrollo integral de la sociedad, el feudalismo se caracteriza por un importante grado de inmovilidad social derivado de la rigidez inherente a sus estructuras ideológicas y normativas; así como por un alto nivel de inestabilidad política derivado de una incesante competencia por tierras y vasallos que frecuentemente adopta la forma de confrontaciones militares de diversa magnitud e intensidad entre señores feudales. La particular dinámica reproductiva de una forma de organización económica en la que la extensión de la tierra que se tiene en propiedad y el número de vasallos sobre los que se ejerce dominio constituyen la base de la riqueza, el poder y el prestigio, coloca a Europa en un estado de guerra más o menos permanente que limita considerablemente sus posibilidades de transformación productiva y desarrollo social (Hilton, 1988).

A diferencia de lo que ocurre con la competencia capitalista basada en la innovación y en el intercambio de bienes dentro de mercados expansivos, el proceso económico feudal no contribuye a transformar las estructuras fundamentales de la sociedad, manteniéndola en una situación de estancamiento y pobreza generalizada que se prolonga por espacio de siglos. Dentro de este escenario de inestabilidad y fragmentación, la autoridad y capacidad de mando del Rey, en su carácter de cabeza del sistema feudo-vasallico de asignación de tierras a cambio de lealtades políticas y apoyos militares, detenta un carácter más formal que real. En el marco de la Alta Edad Media, la institución de la monarquía constituye más un símbolo en torno al cual se anudan compromisos y lealtades entre diversas jerarquías de señores feudales que una instancia centralizada de autoridad provista de un poder efectivo de conducción y coacción. En síntesis, podemos afirmar que en el contexto histórico del feudalismo el poder político, lejos de encontrarse concentrado en el Rey, se encontraba repartido entre una gran cantidad de depositarios, algunos de los cuales llegaban a detentar una capacidad militar y una riqueza material equivalente e incluso superior a la de los propios monarcas.

La superación del orden feudal fue producto de un largo y complejo proceso de cambio social que terminó por transformar de manera radical las estructuras económicas y políticas de Europa dentro del marco histórico de lo que se conoce como Baja Edad Media. Mientras que la transformación económica implicó la gradual sustitución de la autarquía propia de la aldea feudal por un sistema basado en la producción para el mercado y en el establecimiento de redes comerciales

cada vez más amplias e integradas; la transformación política implicó un proceso de concentración y centralización del poder en la institución monárquica. Este segundo proceso implicó una cruenta lucha de carácter político, ideológico y militar que hubo de librarse en dos grandes frentes de batalla. En el primer frente, la monarquía hubo de confrontarse e imponerse gradualmente a un vasto mosaico de ducados, marquesados, condados y señoríos feudales cuyos intereses patrimoniales y políticos resultaban contrarios al proceso de concentración y centralización territorial del poder. En el segundo frente, la monarquía hubo de definir y consolidar sus derechos frente a las pretensiones hegemónicas del Papado y del Sacro Imperio Romano Germánico; las dos grandes instituciones medievales provistas de afanes de dominación universal.

En virtud de lo anterior se puede afirmar que la construcción del Estado moderno como proceso histórico se vincula orgánicamente tanto a la génesis del capitalismo mercantil como forma básica de reproducción económica; como a la consolidación de la institución monárquica como eje articulador de un poder político supremo e independiente. Ambos procesos no fueron simplemente paralelos o coetáneos sino esencialmente interdependientes, en el sentido de que entre ambos se construyó una relación de determinación mutua. Mientras que el capitalismo mercantil habría de convertirse en el eje de un proceso de expansión económica cuya principal promotora y beneficiaria sería la monarquía; la centralización del poder político habría de permitir la integración de mercados nacionales mediante la eliminación de fronteras interiores y tributos locales, así como mediante la creación de un sistema jurídico positivo basado en el carácter abstracto y universal de la ley; y de un aparato administrativo basado en una burocracia profesionalizada, jerárquicamente organizada y directamente dependiente de un poder central. En un espacio de tiempo relativamente breve, la monarquía dejaría de ser simplemente el centro de anudamiento de un conjunto de lealtades corporativas dentro de un orden político fragmentado e inestable, para convertirse en el núcleo de un gobierno centralizado, provisto de plenos poderes ejecutivos y vinculado a un orden político unificado y estable.

Un ejército disciplinado y colocado bajo la autoridad monárquica, un sistema tributario y aduanero unificado, un derecho codificado y una administración pública sustentada en una burocracia profesional de carácter permanente y provista de una potestad territorial bien definida, fueron desarrollos institucionales de fundamental importancia en el proceso de consolidación de los Estados modernos. De cualquier manera, es importante subrayar que tanto la transición del Estado poliárquico medieval al Estado centralizado moderno en el ámbito político, como la transición del feudalismo al capitalismo mercantil en el ámbito económico, fueron procesos históricamente prolongados que siguieron dinámicas propias en los diversos países europeos. Los procesos de construcción de los estados nacionales seguidos por las coronas de Castilla y Aragón y, posteriormente, por la dinastía de los Habsburgo en España; por los Borbones en Francia y por los Tudor en Inglaterra, fueron diferentes entre sí y estas diferencias dieron origen a formas particulares de organización tanto a nivel del gobierno como a nivel del mercado.

Sin embargo, en todos estos casos, tuvo lugar una misma dinámica fundamental marcada por la consolidación de la monarquía como eje del poder político y de la burguesía mercantil como eje del proceso de acumulación de capital. Si bien la nobleza terrateniente habría de preservar su poder económico y su influencia política por algún tiempo, sería la nueva clase de los capitalistas mercantiles, y posteriormente industriales, la que habría de convertirse en hegemónica o dominante dentro del nuevo modelo de organización social. Podría, por lo tanto, argumentarse que la modernidad nace como resultado de la articulación entre un poder político centralizado que habría de requerir de un volumen creciente de recursos económicos para consolidarse; y un poder económico basado en la apertura sistemática de nuevos mercados y rutas comerciales que habría de requerir de una tutela gubernamental efectiva para expandirse. Entre el poder político de las nacientes monarquías nacionales y el poder económico de la burguesía mercantil emergente se operó una suerte de articulación estructural tan sólida y resistente en sus fundamentos como la que otrora existiera entre los dispersos y fragmentados señoríos feudales y las aldeas rurales autárquicas. A pesar de su lenta consolidación o, posiblemente, gracias a ella, la modernidad habría de implicar el surgimiento de un nuevo *status quo* dentro del cual la Iglesia Católica y la aristocracia terrateniente, las dos fuerzas sociales que durante la Edad Media determinaron las estructuras fundamentales de la civilización occidental, cederían en forma definitiva su posición hegemónica en favor del Estado nacional y la burguesía capitalista.

Un concepto fundamental en la constitución de este nuevo *status quo* fue precisamente la idea de soberanía; una idea que, en virtud de las características estructurales propias del feudalismo como sistema de organización económica y política, no encontró circunstancias ideológicas y materiales propicias para su desarrollo en el marco histórico de la Alta Edad Media. En este sentido resulta evidente que la génesis del concepto de soberanía fue producto de una evolución teórica y cultural inseparable de las grandes transformaciones estructurales que arrancaron en el marco histórico de la Baja Edad Media y que, eventualmente, habrían de hacer posible el surgimiento de la “modernidad” entendida como nuevo orden de civilización o, para utilizar el concepto acuñado por Antonio Gramsci, como nuevo “bloque histórico”. En su *Teoría General del Estado* el jurista alemán Georg Jellinek señala con acierto que el concepto de soberanía no fue descubierto “en el gabinete de sabios extraños al mundo”, sino que fue producto de “fuerzas muy poderosas” cuyas luchas marcaron “el contenido de siglos enteros” (Jellinek, 2004).

Estado moderno y soberanía deben por lo tanto entenderse como dos aspectos interdependientes y mutuamente determinantes dentro de un mismo proceso formativo. Mientras que el Estado moderno se constituye mediante una afirmación exitosa de sus derechos soberanos; estos derechos solamente adquieren sentido y relevancia teórica en términos de los imperativos existenciales planteados por esta particular forma de dominación política. Es por ello que el concepto de soberanía nace con el Estado moderno y su desarrollo teórico y doctrinal se

encuentra estrechamente vinculado a sus cambiantes imperativos históricos de legitimidad y legalidad.

EL MUNDO CLÁSICO: ATENAS Y ROMA

Encontramos una clara prueba de lo anterior en el hecho de que, no obstante el alto nivel de desarrollo alcanzado por el pensamiento político en la Grecia clásica y, en particular, en la ciudad-estado de Atenas, la idea de soberanía nunca llegó a germinar. Dentro de la literatura política griega el gobierno no es concebido como una entidad estructuralmente diferenciada de la comunidad de ciudadanos y especializada en la conducción de asuntos públicos a través de una organización administrativa sustentada en un aparato burocrático profesionalizado y autónomo. La ausencia de una separación formal y funcional entre la comunidad y sus órganos de conducción política impidió el surgimiento de una reflexión teórica profunda sobre los límites a que habrían de sujetarse las decisiones de las instancias provistas de autoridad a fin de preservar las libertades y derechos de los ciudadanos.

Es precisamente esta característica estructural la que nos permite afirmar que la idea de soberanía, como discurso encaminado a establecer los fundamentos de legalidad y legitimidad del poder estatal, estuvo ausente en el marco de la civilización helénica. No obstante lo avanzado de sus elaboraciones teóricas en torno a la naturaleza del poder político, Aristóteles en su caracterización de la *Polis* no establece distinción alguna entre comunidad y gobierno. Más que un Estado orgánicamente diferenciado a través de la existencia de un ámbito privado y un ámbito público, la *Polis* emerge y se consolida en el pensamiento griego como síntesis conceptual de dos elementos: la comunidad ciudadana racionalmente autogobernada y el espacio físico sobre el cual ésta se asienta y desarrolla de manera autárquica.

Por lo que respecta a Roma, si bien la primitiva ciudad-estado, la *Civitas*, nace como una forma de organización política basada, al igual que su hermana griega la *Polis*, en una comunidad de ciudadanos libres asentada sobre un territorio propio y provista de unidad religiosa y gobierno participativo; la instauración de una república oligárquica después de tres siglos de gobiernos monárquicos hizo que los romanos cobraran conciencia, en una etapa temprana de su dilatada historia como civilización, de la existencia de un ámbito público, de una *res publica*, que habría de resultar fundamental para el desarrollo de una idea del Estado y del derecho mucho más sofisticada que la existente en el pensamiento helénico (De la Cueva 1994). Si bien en sus momentos de mayor expansión tanto la República como el Imperio llegaron a contar con una organización administrativa altamente sofisticada que corría en paralelo al aparato militar, ésta siempre fue concebida como una emanación gradual y natural del poder estatal y no como una estructura impuesta a la comunidad por fuerzas externas y, de conformidad con esto, provista de la necesidad de desarrollar un discurso de legitimidad propio y en abierta ruptura con la ideología política hasta entonces imperante.

A diferencia de las monarquías helénicas y los reinos orientales, los orígenes republicanos del Imperio Romano provocaron que el expansivo poder de un aparato administrativo y militar crecientemente diferenciado de la comunidad de ciudadanos no demandara la construcción de un discurso de legitimidad específico y contrario a la tradición histórica del Estado. El poder de los emperadores romanos se consolidó de manera gradual a partir del debilitamiento fáctico de los poderes republicanos y, como acertadamente señala Hinsley, la consolidación de una autoridad central única fue resultado de un proceso evolutivo que permitió al Emperador sumar títulos y atributos (Hinsley, 1972). En el marco del Imperio, si bien surge una nueva forma de autoridad central que evoluciona a través de las instituciones de *Princeps*, *Augustus*, *Imperator* y *Nobilissimus Caesar*, los fundamentos de legitimidad del Estado se mantienen fieles al ideal republicano incluso en aquellas épocas de radicalización ideológica y extremismo autocrático en las cuales se llegó a considerar al Emperador como una “deidad viviente”. El hecho es que la divinización de los emperadores romanos, ya sea en vida o *post mortem*, era en lo fundamental producto de un culto político personal a la cabeza del Estado y, en este sentido, inmanente a la comunidad política y no, como en el caso de las autocracias orientales del mundo antiguo, un culto religioso sustentado en fuerzas consideradas trascendentes a la misma. Mediante una construcción jurídica conocida como *Lex Regia*, el enorme poder unipersonal del Emperador encontró sustento legal en la comunidad de ciudadanos, es decir, en la síntesis del pueblo y el Senado. Esta forma inmanente de concebir y sustentar la legitimidad política del Estado y de sus instituciones fundamentales, habría de colocar al Imperio Romano muy por encima de otros poderes imperiales de su tiempo en términos de desarrollo político.

En el segundo siglo de la era cristiana, Tácito explica la aceptación popular del poder centralizado del Emperador en virtud de la clara e incluso natural asociación establecida entre su fortalecimiento y el logro del bien público. En palabras de Hinsley, la aparente “ligereza con la que todos los sectores de la sociedad se encaramaron al carro triunfal del Imperio” fue en gran medida resultado del éxito político del discurso de legitimación esencialmente republicano que hizo posible el encumbramiento del Emperador (Hinsley, 1972). Lejos de haberse impuesto a través de la violencia y autoritarismo inherentes a un acto de conquista, el orden imperial romano surgió gradualmente a partir del desgaste de las estructuras republicanas de poder que habría de terminar sustituyendo. Prueba de lo anterior es la forma prudente y gradual con que Octavio Augusto, el primer Emperador de Roma, consolida su poder. Reconociendo la fortaleza de las resistencias senatoriales enfrentadas por Julio César, el joven y enérgico Octavio Augusto construye la legitimidad de su principado a partir de un discurso de restauración republicana. La concentración de múltiples funciones y atributos en una sola persona es presentada como un imperativo para llevar paz y justicia a un pueblo agobiado por largos años de guerra civil. Como resultado de este proceso el Emperador se convierte en presidente del Senado, en supremo jefe militar y en

cabeza de la burocracia imperial, aparato que termina desplazando en la acción de gobierno a la antigua magistratura republicana.

Resulta por lo tanto claro que Roma no requirió de un concepto jurídico-político que permitiera justificar y legitimar la suprema autoridad del Emperador con relación a otros poderes y corporaciones ubicadas al interior del Estado. El tema de la unificación y centralización del poder como estrategia explícita de reorganización estatal no estuvo presente entre los tratadistas políticos romanos, ni siquiera en el marco del tránsito histórico de la República al Imperio. Por lo que respecta al concepto de independencia frente a poderes externos, ésta fue una idea que tampoco se desarrolló en virtud de la posición claramente hegemónica que Roma ocupó en la cuenca del Mediterráneo como resultado de las derrotas militares infringidas a la República Cartaginesa, el Reino de Macedonia y el Imperio Selúcida. Para Roma no fue necesaria la construcción de un discurso destinado a reivindicar derechos territoriales frente a otras corporaciones políticas. Salvo en el caso de la llamada frontera del Éufrates con el Imperio Parto cuyo establecimiento y preservación fue producto de numerosas confrontaciones militares que concluyeron con la suscripción de diversos tratados; los límites territoriales y los derechos de *Imperium* y *Dominium* que Roma consolidó en el norte de África, Asia Menor y Europa fueron producto de la expansión material que hizo posible su creciente capacidad militar y administrativa y, en virtud de ello, no requirieron de la construcción de un discurso de carácter reivindicativo frente a pretensiones territoriales esgrimidas por potencias extranjeras provistas de un nivel de desarrollo y de un poder militar equivalente.

De cualquier manera, la filosofía del mundo clásico y, en particular, la rica experiencia romana en materia de organización política y jurídica se convirtieron en puntos de referencia fundamentales para los precursores ideológicos de la modernidad. Como ocurrió con muchas otras transformaciones estructurales ocurridas en el contexto del Renacimiento, la construcción del Estado moderno implicó un rechazo frontal a los fundamentos ideológicos del mundo medieval. Este rechazo implicó dar la espalda al “reino de las tinieblas” para utilizar la célebre expresión de Thomas Hobbes, y dirigir la mirada al legado luminoso de Atenas y Roma. Este cambio de perspectiva habría de permitir edificar un orden político racionalista, legalista y legitimado por la comunidad como realidad inmanente, superando de manera definitiva el dogmatismo religioso, el corporativismo estatal y la legitimación trascendente del poder inherentes al Estado feudal.

Las cualidades de supremacía e independencia inherentes al nuevo poder político concentrado y centralizado que habría de ser depositado en la institución monárquica, fueron objeto de un amplio y profundo desarrollo doctrinal a partir del siglo XVI. Este desarrollo doctrinal gravitó en torno al concepto de soberanía; un concepto jurídico-político que desde sus orígenes buscó sintetizar a nivel teórico las nociones de supremacía e independencia a fin de consolidar el poder del Estado tanto en un ámbito interno, es decir, de cara a las estructuras feudales sobre las cuales la institución monárquica tenía que imponer su autoridad; como

en un ámbito externo, es decir, de cara a las fuerzas hegemónicas europeas con relación a las cuales era indispensable consolidar su autonomía.

RAZÓN DE ESTADO Y REALISMO POLÍTICO

El primer pensador que reflexionó en torno a la naturaleza del poder político desde una perspectiva ubicada al margen de consideraciones teológicas y, en ese sentido, profundamente realista y esencialmente moderna, fue Nicolás Maquiavelo (1469-1527). La vida y obra de Maquiavelo se desarrolla en el seno de Florencia, una ciudad-estado organizada sobre bases republicanas y provista de una intensa vida política y de un ambiente intelectual abierto. La Florencia de Maquiavelo se encuentra ubicada en el centro mismo del Renacimiento italiano y representa una fuerza de renovación, creatividad y progreso dentro de una península apenina marcada por profundas divisiones políticas, guerras fratricidas, invasiones extranjeras, fracturas institucionales y un ambiente generalizado de corrupción en la vida pública. En este escenario de fragmentación y caos, que clama por el surgimiento de un nuevo orden político, se desarrolla la vida política de Maquiavelo como Secretario del Consejo de la República de Florencia y como diplomático.

Este estado de desunión, desorganización y violencia que desemboca en las llamadas “guerras italianas” de los siglos XV y XVI, en las que participan ciudades-estado, Estados pontificios y potencias extranjeras como España, Francia e Inglaterra, constituye el telón de fondo del proceso reflexivo y crítico que permitirá el surgimiento de la teoría política de Maquiavelo; una teoría política elaborada a partir de una preocupación central: superar la crisis y la anarquía imperantes mediante la edificación en suelo italiano de un Estado nacional centralizado y fuerte. De conformidad con esto, Maquiavelo considera que Italia debe seguir el mismo camino emprendido por el Reino de Francia, y que para ello es indispensable contar con una estrategia clara de acción política que, al menos en sus fases iniciales, no se vea obstaculizada o limitada por consideraciones de carácter religioso, ético o jurídico. En la primera fase de la reconstrucción de Italia, el “motivo nacional” deberá colocarse por encima de la religión, la moral, el derecho y las libertades individuales. Maquiavelo llega a la conclusión de que solamente un “Príncipe” dotado de un poder centralizado y libre de limitaciones, será capaz de limpiar la “ciénaga política” en que se había convertido Italia. Maquiavelo exige del gobernante un estricto pragmatismo político, divorciado al cien por ciento de cualquier limitación religiosa, moral o jurídica, tanto en el ámbito exterior como en el ámbito interior de la dominación territorial o Principado. Fuerza, violencia, engaño, mentira, asesinato, son algunas de los medios que pueden ser utilizados para alcanzar el fin superior, es decir, la supremacía del poder del Príncipe sobre la nobleza y las estructuras feudales. Para Maquiavelo la unidad política de Italia es, por lo tanto, inseparable de la construcción de un Estado fuerte, gobernado, al menos en su primera fase, por un Príncipe dotado de poderes absolutos.

A partir de una perspectiva profundamente innovadora que niega de manera radical toda fundamentación trascendente del poder, incluyendo el origen divino del derecho, Maquiavelo inaugura una nueva vertiente dentro del pensamiento político occidental; la vertiente propiamente moderna o “realista”. Inspirado en la organización política del mundo clásico, Maquiavelo rechaza abiertamente la idea medieval de que en un orden divino trascendente a la comunidad radica el fundamento último de la autoridad política; los cimientos mismos del orden estatal. Para el florentino este fundamento emana de la comunidad misma, es un producto de su propia naturaleza y, en virtud de ello, es precisamente ahí, en el ámbito de la “realidad social”, donde debe ser construido. De acuerdo con el pensamiento de Maquiavelo en política lo que “es”; “es el Estado” y por ende la “razón de ser” de toda estrategia política radica en su constitución, supervivencia, fortalecimiento y desarrollo. En este sentido la idea fundamental que domina la teoría política de Maquiavelo es la “razón de Estado”, es decir, la lógica que debe imperar en la organización y ejercicio del poder a fin de que los Principados o dominaciones políticas puedan constituirse, sobrevivir, incrementar su riqueza y extender su influencia.

Mediante la doctrina política de la “razón de Estado” desarrollada por Maquiavelo no sólo fue posible transferir al ámbito civil la doctrina de la *Plenitudo potestatis* que sustentaba la supremacía del poder del Papa en el ámbito eclesiástico, sino que también fue posible trascender los fundamentos teocráticos que a lo largo de la Edad Media resultaron inseparables de toda forma institucionalizada de poder, ya fuese ésta eclesiástica o secular. En el pensamiento de Maquiavelo el poder político no sólo se libera de su fundamentación trascendente, sino que la religión misma llega a ser concebida como una realidad socialmente instituida susceptible de convertirse en un instrumento al servicio de la razón de Estado. Algo semejante ocurre con la justicia la cual no constituye un valor absoluto. Para Maquiavelo la justicia, al igual que el derecho, constituye una emanación del poder político y, de conformidad con esto, su existencia se encuentra subordinada a la existencia misma del Estado, entendido como la “realidad” suprema de la que todo deriva.

Es importante señalar que Maquiavelo desarrolla una crítica política animada por objetivos fundamentalmente pragmáticos que le lleva a concebir al Estado en términos empíricos y patrimoniales, es decir, como una dominación política concreta que constituye el patrimonio de un Príncipe. Es por ello que el pensador florentino se concentra en caracterizar los medios prácticos que necesita emplear el gobernante para constituir, preservar y acrecentar su dominación; una dominación de carácter personal que, a fin de cuentas, se identifica con el poder del Estado mismo. La “razón de Estado” detenta por lo tanto un carácter básicamente instrumental, íntimamente ligado a una concepción poco sofisticada del Estado, en donde los fundamentos materiales del poder ocupan la posición central. En Maquiavelo está ausente la concepción abstracta del Estado como un sistema integral de relaciones de poder a través del cual una comunidad política constituye una corporación territorial autónoma provista de imperativos existenciales y

finés históricos. Corresponderá a pensadores posteriores a Maquiavelo transitar del concepto de “razón de Estado” como eje de un discurso pragmático y básicamente patrimonialista, al concepto de “soberanía del Estado” como eje de un discurso teórico sustentado en razonamientos éticos y jurídicos que, como habremos de argumentar en los párrafos siguientes, confiere una posición central a los fundamentos abstractos del poder político.

RECTO GOBIERNO Y POTESTAD SOBERANA

La primera elaboración doctrinal del concepto de soberanía fue llevada a cabo por Jean Bodin (1529-1596). La formación de este pensador francés refleja de manera clara la compleja transformación intelectual e ideológica que marcó el fin de la Edad Media y el comienzo del Renacimiento. Educado inicialmente por los Carmelitas (posteriormente se convertiría en hugonote y apoyaría la entronización de Enrique IV), estudió en la Universidad de París y en el Colegio de Francia. En la primera institución estudió a fondo la metafísica escolástica y en la segunda se impregnó de las ideas humanistas que habrían de convertirle en un reconocido jurista y en un competente teórico de la política y la economía. La filosofía política de Bodin es una mezcla singular de cosas viejas y nuevas, que le convierten en un pensador moderno sin haber dejado de ser un pensador medieval. Al tiempo que critica a Nicolás Maquiavelo por un realismo excesivo que le lleva a prescindir de la ética en sus escritos políticos y le hace arribar a conclusiones profundamente inmorales, rechaza abiertamente la teoría política utópica que encuentra en las obras de Platón y Tomás Moro. Como acertadamente señala George H. Sabine, el pensamiento de Bodin era una amalgama de superstición, racionalismo, misticismo, utilitarismo y tradicionalismo (Sabine, 2009).

Bodin fue procurador del Tercer Estado en los Estados Generales de 1576, en una época en que Francia se encontraba inmersa en sangrientas guerras religiosas entre Católicos y Protestantes (Hugonotes). Su experiencia como miembro del grupo moderado de “Los Políticos”, un partido centrista que buscaba recuperar la paz en Francia a través de una política de tolerancia religiosa, le convence de que la unidad nacional y el progreso económico dependen de la posibilidad de ubicar al poder real por encima de todas las estructuras sociales. Al igual que Maquiavelo considera la concentración de poder en el monarca como la única forma de superar el ambiente de fragmentación y guerra civil que caracteriza a la Francia de su tiempo pero, a diferencia del florentino, su aportación intelectual no consiste en una descripción realista, cruda y pragmática del poder político personal que un Príncipe es capaz de concentrar y ejercer, sino en un conjunto de valores éticos, principios lógicos y argumentos jurídicos encaminados a sustentar la concepción del Estado como entidad soberana. Este cambio de perspectiva habrá de permitirle aportar una contribución sumamente valiosa tanto para la filosofía política moderna, como para el derecho constitucional.

Seguramente como resultado de su formación escolástica en la Universidad de París, el proyecto intelectual de Bodin se fundamenta en un método Aristotélico-Tomista que le lleva a interpretar la realidad a través de un sistema teórico

basado en categorías lógicas, valores éticos y conceptos jurídicos, y no de manera estrictamente empírica, a partir de la experiencia y la observación directa, como lo hacía Maquiavelo. Con base en esta metodología, Bodin define al Estado como el “recto gobierno de varias familias y de lo que les es común con potestad soberana” (Bodin, 1576) (Chevallier, 1974) (Franklin, 1992). De esta definición básica se desprende que para Bodin la razón de ser del Estado ya no es el poder *per se*, su constitución y preservación, como en el caso de Maquiavelo, sino el “recto gobierno”, es decir, el gobierno justo, el gobierno basado en leyes y principios éticos. Ya no se trata, por lo tanto, de una finalidad existencial u ontológica sino de una finalidad ética. De cualquier manera, para Bodin el “recto gobierno” no constituye un fin abstracto sino una acción efectiva orientada al bien común. Este bien común no es otra cosa que la sociedad civil entendida como fundamento del Estado. Bodin caracteriza a la sociedad civil como una “unión de familias”, entendidas éstas como unidades económicas naturales a las cuales les es inherente el derecho de propiedad privada. Se trata de una definición de sociedad civil claramente influida por el pensamiento económico de Bodin, uno de los vectores de su importante obra intelectual. Como teórico del capitalismo mercantilista, Bodin fue un feroz crítico del comunismo expuesto por Platón en su República y por Tomás Moro en su Utopía y un defensor acérrimo de la propiedad privada que, en el marco de su pensamiento, a diferencia de lo que habrá de argumentar posteriormente John Locke, es considerada como un derecho natural de la familia y no del individuo.

El tema del poder en Bodin, y en esto radica su más importante contribución al desarrollo de la teoría política moderna, es abordado desde una perspectiva ético-jurídica que resulta congruente con su idea del Estado como el “recto gobierno” que se otorga a sí misma la sociedad civil con la finalidad de proteger y preservar su patrimonio. Para Bodin, el “recto gobierno” no se logra mediante el ejercicio de un poder crudo apoyado fundamentalmente en la fuerza material, sino mediante el ejercicio de una “potestad soberana”. Al igual que Maquiavelo, el jurista francés rechaza las teorías políticas de la Alta Edad Media que consideran el mandato de Dios como el único fundamento de la autoridad del monarca. Para Bodin la autoridad del monarca está fundamentada en un poder social, en un poder natural de la comunidad política, que define como “soberano”. Para Bodin, la existencia de un poder “soberano” es la cualidad que distingue al Estado o República de cualquier otra entidad social formada a partir de la unión de familias. Mientras que desde la perspectiva del pueblo la soberanía es para Bodin, la sujeción absoluta e incondicional de una comunidad política a una fuente de autoridad o, dicho en sus propias palabras, “la potestad suprema sobre ciudadanos y súbditos no sometida a la Ley”; desde la perspectiva del gobierno o de la autoridad la soberanía se define “como el poder absoluto y perpetuo de una República” (Bodin, 1576) (Chevallier, 1974) (Franklin, 1992).

La soberanía es el poder del Estado; un poder supremo que emana de la comunidad política, de la República, y es delegado por ésta al monarca quien, una vez ungido con la facultad suprema de mando, no queda limitado por la ley

positiva, es decir, por la ley humana, aunque si queda limitado por el derecho natural o derecho divino. El monarca absoluto, cuya consolidación es el propósito estratégico fundamental de la obra de Bodin, es un *Princeps Legibus Solutus*, como en su tiempo lo fue el Emperador Romano. Para poder gobernar con auténtica “potestad soberana” el Rey debe estar libre de ataduras legales. El soberano de Bodin detenta los derechos decisivos del Estado: tales como los de declarar la guerra y firmar la paz, nombrar a todas las altas autoridades del gobierno, acuñar moneda y dictar leyes a los ciudadanos. Esto implica que el Rey debe aprobar la totalidad de las leyes que emanan de los cuerpos legislativos del Estado. Para Bodin, “la Ley es el timón con el cual el Príncipe dirige la nave del Estado” (Bodin, 1576) (Chevallier, 1974) (Franklin, 1992).

Un caso especial dentro de la teoría de Bodin le corresponde a las leyes fundacionales o constitucionales de la monarquía misma, las denominadas *Leges Imperii*. Estas son las leyes que regulan el derecho de sucesión y la conservación y administración del patrimonio de la Corona. En la obra de Bodin estas Leyes constituyen una excepción a la *Legibus Solutus*. De haber continuado con una reflexión estrictamente basada en la lógica jurídica inherente al derecho constitucional, Bodin tendría que haber concluido que la existencia misma de las *Leges Imperii* ponen de manifiesto el hecho de que la fuente última del poder no es el monarca a título personal, sino la monarquía como una institución política creada y regulada por una Constitución, es decir, por un ordenamiento jurídico superior. Una reflexión semejante le hubiera llevado a concluir que por encima del poder del monarca está el derecho y que la verdadera soberanía radica en la Constitución misma, es decir, en el Estado como estructura jurídico-política.

Bodin defiende asimismo la idea de un poder soberano indivisible, es decir, concentrado en una sola persona. “No puede haber más que un soberano en una República... Cómo imaginar que un pueblo, o un cuerpo de varios señores tenga la soberanía” (Bodin, 1576) (Chevallier, 1974) (Franklin, 1992). Para Bodin una verdadera República es aquella en la que los súbditos obedecen las leyes que emanan del soberano y el soberano, a su vez, obedece las leyes naturales que emanan de Dios. Si bien niega la división del poder soberano en el ámbito del Estado, Bodin la acepta a nivel del gobierno argumentando que un Rey puede gobernar la República a través de instituciones aristocráticas o populares, o bien mediante una combinación de ambas (en esto se apoya firmemente en el ejemplo histórico del Estado Romano).

Es importante aclarar que para Bodin el concepto de República es equivalente al concepto de Estado y en ningún momento hace referencia a una forma de gobierno basada en la elección popular y periódica de gobernantes emanados del propio pueblo, es decir, no surgidos de alguna estructura dinástica de carácter aristocrático o monárquico. De hecho la teoría de Bodin es una teoría encaminada a fortalecer el poder absoluto del monarca francés y, en este sentido, es una teoría monárquica y no republicana. El poder soberano es delegado por la comunidad al monarca en una sola ocasión y, a partir de este acto originario o constitutivo, adquiere carácter de perpetuidad. En virtud de lo anterior, el poder soberano

es inalienable y no se encuentra sujeto a forma alguna de prescripción. La soberanía para Bodin, más que una cualidad ontológica del poder político, constituye un imperativo ético y jurídico de la existencia del Estado; una fuente de legalidad y legitimidad. Si el Estado es “recto gobierno” y éste se logra ejerciendo “potestad soberana”; entonces entre Estado y soberanía existe una unidad indisoluble. Lo anterior implica que una dominación que no se encuentre sustentada en los principios éticos y jurídicos inherentes al concepto de “recto gobierno con potestad soberana”, no puede considerarse un Estado desde la perspectiva teórica de Bodin.

EL PODER ABSOLUTO DEL ESTADO

La concepción realista del Estado como una entidad cuya existencia es independiente de valores morales, principios éticos y dogmas religiosos iniciada por Maquiavelo, tuvo su primer desarrollo sistemático, es decir, su primera elaboración propiamente teórica, en el trabajo del filósofo inglés Thomas Hobbes (1588-1679). Si bien es mayormente recordado por su contribución a la teoría política, Thomas Hobbes fue un clásico ejemplo del erudito renacentista provisto de un conocimiento enciclopédico en el campo de las artes y las ciencias. Además de sus conocimientos filosóficos e históricos, fueron particularmente importantes sus conocimientos en el campo de la física y la geometría. Al igual que Maquiavelo y Bodin, Thomas Hobbes fue partidario del absolutismo monárquico (fue preceptor y asesor político del Rey Carlos II). Sin embargo, el camino que sigue para darle sustento doctrinal al proceso de concentración del poder político en manos del monarca no es el análisis realista y crudo de las prácticas y estrategias necesarias para lograr la conquista, conservación, consolidación y expansión de una dominación política (Principado o República) como en el caso de Maquiavelo; o el desarrollo de un concepto ético-jurídico capaz de conferirle legitimidad y legalidad al poder absoluto del Rey como en el caso de Bodin, sino más bien, el entendimiento de las “leyes naturales” que determinan la formación, desarrollo y operación del Estado, entendido éste como un complejo mecanismo, semejante a un enorme hombre artificial, sin el cual la vida civilizada es imposible.

Thomas Hobbes vive en el seno de una Inglaterra azotada por cruentas guerras civiles entre partidarios del poder absoluto del monarca o “realistas” y partidarios del poder democrático del parlamento o “parlamentaristas”. Estas guerras civiles que se extienden entre 1642 y 1659 producen la derrota y ejecución de Carlos I, y posteriormente la derrota y exilio de su hijo Carlos II. El triunfo militar de los parlamentaristas coloca en el pináculo del poder político a Oliver Cromwell quien constituye la República de Inglaterra y posteriormente encabeza una dictadura burguesa que habría de conocerse en la historia británica como “El Protectorado”. En el marco de estas luchas entre quienes sostenían el derecho divino de los reyes a gobernar y quienes sostenían que el gobierno debía recaer en el parlamento como institución representativa de la voluntad del pueblo de Inglaterra, Hobbes adopta una posición intermedia, defendiendo el poder absoluto del monarca pero argumentando que éste no es un don divino, sino el producto de un

contrato social. Esta argumentación caracteriza a Hobbes como un pensador político plenamente moderno y a su teoría como la más enérgica y sólida defensa del absolutismo monárquico construida sobre bases científico-rationales, y no sobre bases dogmático-religiosas como ocurría con las doctrinas del derecho divino de los reyes desarrolladas por pensadores como Robert Filmer y Jacques Bossuet; o sobre bases ético-jurídicas como la doctrina de la soberanía desarrollada por Jean Bodin.

Al igual que Galileo y Descartes, Hobbes está convencido de que las leyes naturales, las leyes que rigen el funcionamiento del universo, permiten entender y explicar el funcionamiento de las sociedades humanas. De conformidad con esta convicción típicamente renacentista, la perspectiva ontológica desde la que parte Hobbes para su análisis del Estado es la del “materialismo mecanicista”. Esta perspectiva se sustenta en dos ideas interdependientes. La primera de ellas sostiene que la única realidad que es susceptible de ser conocida científicamente es la realidad material, es decir, aquella cuyos productos son corpóreos y por lo tanto tangibles (lo cual no implica negar la existencia de una realidad espiritual o intangible, sino simplemente aceptar la imposibilidad de conocerla científicamente). La segunda idea sostiene que el mundo material puede ser estudiado equiparándolo a una máquina provista de movimiento propio como resultado de la interacción causal entre sus diversos componentes.

En congruencia con esta perspectiva ontológica, Hobbes solamente acepta como objeto de conocimiento científico aquello que puede ser objeto de la experiencia sensible en virtud de su corporeidad o materialidad. De conformidad con esto, considera que los filósofos patristicos y escolásticos medievales, así como los idealistas de la antigüedad, con Platón a la cabeza, construyeron teorías políticas meramente especulativas carentes de sustentación empírica y, en virtud de ello, desprovistas de relevancia científica. De acuerdo con Hobbes, solamente a partir de una sólida aproximación teórica fundada en las leyes universales de la naturaleza y en sus mecanismos funcionales es posible lograr un conocimiento real del Estado. En este sentido, y a diferencia de Jean Bodin, Thomas Hobbes se propone deducir la estructura institucional y jurídica del Estado no a partir de los fundamentos éticos y normativos que emanan del derecho, tanto divino como humano, sino a partir de las fuerzas físicas que le constituyen y configuran, entendiendo que estas fuerzas físicas pueden ser conocidas y explicadas mediante las mismas leyes que permiten conocer y explicar el funcionamiento de la naturaleza y el devenir del universo.

A la concepción idealista, ética y religiosa, del Estado propia del mundo greco-romano y medieval, Hobbes opone una concepción materialista, mecanicista y psicológica. Para el filósofo inglés, el Estado es una realidad material que adopta la forma de un mecanismo cuyo funcionamiento se encuentra regido por las pautas de comportamiento que derivan de la condición natural del hombre. De conformidad con esto, Hobbes no intenta explicar la naturaleza del Estado a partir de especulaciones teológico-metafísicas o de argumentaciones ético-jurídicas, sino más bien a partir de leyes naturales que determinan la forma en que los seres

humanos se comportan unos con otros, se organizan colectivamente para sobrevivir, y establecen las bases de una convivencia civilizada. La observación de “la naturaleza de las cosas” combinada con la convicción de que todos los seres vivos se acercan espontáneamente a aquello que les produce placer, seguridad y utilidad y se alejan de aquello que les disgusta, amenaza o restringe, permite a Hobbes rechazar la idea Aristotélica de que el hombre es un ser esencialmente sociable, un “animal político”. De acuerdo con el filósofo inglés, “toda unión social se produce por causa de la utilidad” y no “por amor al prójimo” y, en este sentido, “la causa de toda unión importante y duradera no radica en el mutuo bienestar sino en el miedo recíproco”, un miedo que emana del hecho de que en el “estado de naturaleza” todos los hombres se encuentran inmersos en una lucha permanente. El “estado de naturaleza” es, para Hobbes, una guerra “de todos contra todos” (*Bellum omnium contra omnes*), en donde el hombre es un lobo para el hombre (*Homo homini lupus*) y su vida es “solitaria, pobre, malévola, bruta y corta” (Hobbes, 1651) (Chevallier, 1974) (Tuck, 1996).

Para Hobbes el hombre corpóreo, es decir, el hombre real, es en esencia una negación del hombre espiritual. El hombre terrenal, divorciado de su naturaleza espiritual (la cual es para Hobbes esencialmente etérea e incognoscible), es un ser primitivo y esencialmente violento que se relaciona con sus semejantes siguiendo pautas de comportamiento orientadas a maximizar sus posibilidades de supervivencia y que no difieren en lo fundamental de las pautas de comportamiento que siguen todas las criaturas que forman la naturaleza. Estas pautas de comportamiento se resumen en una ley natural y universal que determina que en el escenario de la lucha por la supervivencia el más fuerte está destinado a triunfar en detrimento de los más débiles. Ante semejante realidad, la única alternativa para construir un orden civilizado radica en la negación de la fuerza como recurso individual de supervivencia. La fuerza individual debe por lo tanto concentrarse, transformarse en fuerza social, y posteriormente transferirse a un cuerpo colectivo que sea capaz de utilizarla en beneficio de la comunidad entera para de esta forma contener la violencia, evitar el desorden y trascender la anarquía.

Es precisamente en esta imperiosa necesidad de crear un poder colectivo o comunitario que permita trascender de manera definitiva el “estado de naturaleza” donde Hobbes ubica la morfogénesis del Estado. Para el filósofo inglés el Estado nace para abrir paso a la civilización. Mientras que su “razón de ser”, su tarea primordial, es garantizar el orden y la paz social; su instrumento fundamental es el enorme poder “soberano” que le ha sido transferido por la comunidad en el acto mismo de su constitución y que se expresa a través de una infinidad de recursos institucionales y legales que abarcan no sólo a las corporaciones seculares sino también a la Iglesia. Para Thomas Hobbes la Iglesia, como todas las demás corporaciones sociales, debe estar sujeta al poder soberano del Estado y, de conformidad con esto, debe estar subordinada a su marco jurídico y a sus instituciones fundamentales. Siguiendo el camino originalmente trazado por Maquiavelo, Hobbes profundiza en la laicización de la *Plenitudo potestatis* confiriéndole al Estado la supremacía que en la Alta Edad Media los filósofos escolásticos y los

abogados canónicos consideraron como atributo exclusivo del Papado, es decir, de la cabeza de la Iglesia Católica.

Al igual que Maquiavelo, Hobbes considera que el fundamento del Estado no emana de un orden espiritual intangible y solamente accesible mediante la fe, sino de un orden temporal tangible que le confiere poder material, es decir, que le otorga la capacidad para imponer su voluntad sobre las vidas y haciendas de sus súbditos dentro de un determinado territorio. Sin embargo, a diferencia del florentino, Hobbes entiende la fuerza del Estado no como producto de la voluntad de un Príncipe audaz y valeroso, provisto de poder militar y carente de escrúpulos en todo lo que a conseguir, preservar y extender su poder personal respecta; sino como producto del funcionamiento de un inmenso mecanismo gobernado por leyes naturales y provisto de su propia lógica interna. Para Hobbes el Estado es un inmenso artificio humano que nace y existe precisamente para aplicar su enorme fuerza sobre la sociedad, a fin de lograr el orden y la seguridad que la civilización y el progreso requieren. Este inmenso y poderoso mecanismo que refleja de manera fiel la naturaleza igualmente mecánica y materialista del universo, es denominado “Leviatán” por Hobbes. Para usar las propias palabras del filósofo: “el gran Leviatán, así llamamos al Estado, es una obra de arte, un hombre artificial, aunque de un poder y de unas dimensiones que exceden en mucho las del hombre natural, y mediante el cual éste puede llegar a estar protegido y a ser feliz”.

Hobbes no entiende el poder del Estado como producto de la manifestación terrenal de un poder divino de carácter trascendente; ni como producto de la voluntad de un hombre “fuerte”, armado con un aparato personal de conquista y dominación; y ni siquiera como producto de una particular constitución ética y jurídica de la sociedad. Hobbes entiende el poder del Estado en términos estrictamente ontológicos, es decir, como la manifestación existencial más importante de un enorme cuerpo colectivo, de un inmenso mecanismo social compuesto por un conjunto de estructuras internas organizadas bajo la forma de leyes e instituciones políticas y religiosas. Sobre la base de esta concepción, se puede afirmar que Hobbes es el primer pensador que entiende la soberanía, es decir, el poder supremo e independiente del Estado, como una cualidad inherente a la totalidad del orden político. El Estado como tal, el “Leviatán”, es soberano y esta cualidad es parte de su misma naturaleza, es un producto de su génesis y desarrollo como realidad política.

En este sentido, y a diferencia de Maquiavelo y Bodin, la soberanía para Hobbes no puede restringirse a la persona del Príncipe, o a una constitución jurídica que concede poderes legislativos ilimitados al monarca. El poder soberano es un atributo natural y, por ende, ontológico del “Leviatán”, entendido como una República civil y eclesiástica cuya finalidad última es la imposición y preservación de un orden colectivo sin el cual la seguridad de los súbditos es imposible. En el pensamiento de Hobbes el orden y la seguridad, incluyendo la defensa de la propiedad, son consideraciones prioritarias y en ellas, más que en las ideas de libertad y justicia, radica la justificación o, mejor dicho, la “razón de ser”, del Estado. En claro contraste con el pensamiento de Bodin, Hobbes considera que el fundamento

del Estado no radica en un orden jurídico del cual se desprenden las premisas básicas de una vida civilizada y de una acción política orientada a la satisfacción del “bien común” a través del “recto gobierno”. Para Hobbes este fundamento debe ser buscado en el ámbito de las “leyes de la naturaleza” ya que el Estado, el hombre colectivo, es una manifestación de las mismas. Mientras que la teoría política del Bodin es fundamentalmente ética o normativa, la teoría política de Hobbes es fundamentalmente empírica. Para Hobbes lo que mueve al Estado no son valores éticos o principios jurídicos, sino finalidades objetivas emanadas de los mecanismos psicológicos internos del animal humano que le conducen a buscar la propia conservación dentro de un ambiente hostil. Para Tomas Hobbes el cemento que mantiene unido al Estado no es la justicia, la libertad, la virtud, o cualquier otro ideal jurídico o moral, sino los impulsos naturales que llevan a los seres humanos a trascender su miedo e inseguridad a través de pactos colectivos.

De conformidad con esto, las leyes naturales que gobiernan el proceso de constitución política de la sociedad no responden a “valores” sino a fines utilitarios. Esta perspectiva del proceso fundacional del Estado permite a Hobbes colocar un “utilitarismo racionalista” en el sitio que otros pensadores, incluyendo a Bodin, le asignaron al derecho natural y a su contenido axiológico. Para Hobbes no son los valores éticos, sino los imperativos lógicos planteados por la preservación del orden estatal, lo que le confiere contenido a las leyes y dirección a los actos del gobierno. En lugar de apelar a valores, a códigos éticos y principios jurídicos, Hobbes explica la génesis del Estado a partir de aquellos aspectos psicológicos que permiten explicar científicamente el comportamiento humano, un comportamiento orientado “racionalmente” (no instintivamente como en los animales) hacia la propia conservación. En virtud de lo anterior, el Estado surge por conveniencia, por ser racionalmente la mejor alternativa, ya que la paz y la cooperación tienen mayor utilidad en términos de conservación que la violencia y la competencia desenfrenada. El poder del Estado y la autoridad del derecho son, por lo tanto, producto de esta necesidad de conservación, en el sentido de que ambos son útiles a sus fines.

El “Leviatán” hobbesiano emerge como el garante de la paz social y la seguridad individual, como un complejo artificio que es útil o, mejor dicho, indispensable, para la civilización y el progreso. En tanto mejor funcione el artificio, y entre más apta sea su conducción, mejores serán sus resultados o, dicho en otras palabras, mayor será su utilidad. Debido a su inclinación naturalmente antisocial, es ilusorio pensar que los hombres podrán ponerse de acuerdo de manera espontánea para vivir en paz respetando sus derechos. Solamente puede esperarse el cumplimiento de los compromisos y el respeto de los derechos si existe un poder capaz de castigar con eficacia a los infractores de las leyes que los establecen. A decir del propio Hobbes, “los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras”. En este sentido es indispensable para el mantenimiento de la paz social el temor colectivo que emana del poder coercitivo del Estado. La seguridad pública, como preocupación central de Hobbes, depende de la existencia de un gobierno provisto de la fuerza necesaria para mantener la paz aplicando con

efectividad las sanciones que resulten de las transgresiones legales a que están inclinados los hombres en virtud de su naturaleza antisocial. De conformidad con esto la autoridad del derecho llega hasta el punto en el que es “efectiva” su imposición forzosa. El gobierno Hobbesiano se identifica con la fuerza y el derecho es un instrumento de esa fuerza. El derecho queda reducido al nivel de un instrumento utilitario en manos de la poderosa maquinaria estatal, de una maquinaria cuya conducción queda en manos de aquella persona o conjunto de personas en donde radica la titularidad del poder soberano.

Aun cuando en la segunda parte del “Leviatán” Hobbes analiza diferentes formas posibles de gobierno, se decanta a favor de la monarquía. En este caso el pensamiento de Hobbes es convergente con el pensamiento de Bodin y con el de otros pensadores que están a favor de la centralización del poder político en el monarca nacional. La Inglaterra de Hobbes comparte muchas de las transformaciones sociales, económicas y políticas que hicieron del Estado absolutista la primera forma histórica del Estado nacional moderno. Para legitimar el orden político, y ante la imposibilidad de apelar al derecho divino o natural, Hobbes recurre al artificio metafórico del “contrato social”. No se trata de un contrato que obliga al gobernante a respetar a los súbditos (como sería el caso de la *Magna Carta Libertatum* de 1215), sino más bien de un “pacto de asociación” suscrito entre todos los individuos que forman la sociedad mediante el cual renuncian a su derecho natural al autogobierno y a la autodefensa, a fin de someterse voluntariamente a la potestad de un poder soberano. Este acuerdo colectivo, esta cesión de derechos, es una “ficción lógica” en el modelo teórico de Hobbes; una metáfora que busca compensar la crudeza de la fundamentación científica o psicológica del Estado. El mensaje implícito en esta ficción lógica es que los hombres fuertes deben abstenerse de ejercer individualmente la fuerza para imponer su voluntad sobre los más débiles ya que, de lo contrario, habrán de padecer en carne propia los efectos de una fuerza colectiva de magnitud muy superior como resultado del ejercicio del poder coactivo del Estado.

Para Hobbes el Estado (República o *Commonwealth*) es la corporación que surge de este acto de voluntad colectiva, de este pacto político fundacional. Una vez nacido, el Estado detenta poder soberano ya que su poder es supremo, único e independiente. Todas las demás corporaciones, incluyendo a la Iglesia, existen dentro del Estado y se encuentran subordinadas a su poder. Para Hobbes los “estados menores”, es decir, aquellas corporaciones que se resisten al poder soberano deben ser combatidos ya que existen como lo hacen “los gusanos en las entrañas del hombre natural” (Hobbes, 1651) (Chevallier, 1974) (Tuck, 1996). En el marco del pensamiento Hobbesiano toda distinción ontológica entre Estado y sociedad o entre Estado y gobierno es falsa. La sociedad humana solamente tiene una voz con la que puede hablar y una voluntad que puede imponer y éstas son las que emanan del Estado y de poder soberano.

En este sentido, Hobbes considera al Estado como un Dios mortal, como un poder terrenal absoluto, incontestable y absolutamente libre de cualquier dependencia externa de carácter político o legal. Se trata por lo tanto de una entidad

suprema e independiente que confiere a cualquier acción humana el carácter de buena o mala de conformidad con el contenido de su marco jurídico. Hobbes considera que el Estado, a través de su gobierno, tiene la capacidad de imprimir su verdad, su particular concepción del bien y del mal, sobre las conciencias individuales por lo que detenta la enorme responsabilidad de garantizar que ésta sea una concepción justa e ilustrada, que no caiga en las “desviaciones de los poderosos”, y que evite los “prejuicios de la religión” (Hobbes, 1651) (Chevallier, 1974) (Tuck, 1996). Desde esta perspectiva el Estado Hobbesiano se erige como una realidad dual, como una especie de Jano provisto de un doble rostro. Mientras que por un lado el “Leviatán” se proyecta como un factor de modernización indiscutible para una sociedad que lucha por sacudirse la pesada carga que sobre ella imponen las caducas estructuras económicas, políticas e ideológicas del feudalismo; por otro lado se proyecta como una estructura de poder omnicomprendensiva y tiránica a la cual se subordinan la economía, la religión, así como el conocimiento científico y el pensamiento filosófico. Este doble rostro del “Leviatán” le convierte en un claro precursor no sólo del absolutismo ilustrado sino también del totalitarismo. De conformidad con esto, Hobbes emerge como el primer gran teórico del Estado absoluto o total que en el siglo XX tendrá sus máximos exponentes en el Estado Nacional Socialista Alemán y en el Estado Comunista de la Unión Soviética.

Para Hobbes no existen las opciones intermedias entre el poder soberano absoluto y la anarquía total; entre un Estado omnipotente y el colapso de la organización política que corresponde al estado de guerra civil encarnado en el “Behemot”, la antítesis del “Leviatán”. Para Hobbes toda la autoridad social debe concentrarse en el poder soberano del Estado y este poder, a su vez, debe depositarse en un sólo titular. En este sentido Hobbes no cree en la “división de poderes” que habrán de desarrollar pensadores posteriores como John Locke y el Barón de Montesquieu. Lo anterior demuestra que en el marco del pensamiento de Hobbes aún no se encuentra claramente establecida la distinción conceptual entre Estado y gobierno. Con base en esta argumentación, y a partir de la idea de que el poder supremo del Estado es incompatible e imprescriptible, ya que toda autoridad emana de él, Hobbes lo libera de las limitaciones que, en el marco de su teoría de la soberanía, le impuso Bodin a través del derecho natural o divino y las *Leges Imperii*. Para Hobbes la disolución del poder soberano, como resultado de una rebelión, implica el fin del Estado y el retorno al “estado de naturaleza”. Una situación semejante solamente podría superarse a través de un nuevo pacto colectivo, es decir, a través de la fundación de un nuevo Estado.

El titular del poder soberano concentra una enorme cantidad de facultades entre las que destacan: dictar la totalidad de las leyes civiles y de propiedad; ser juez de última instancia en todos los casos; hacer la paz y declarar la guerra ejerciendo el comando supremo de los ejércitos; premiar con riquezas y honores, y castigar material y pecuniariamente a los súbditos que lo merezcan. En todos los casos, se trata de facultades de gobierno que quedan garantizadas por el poder soberano del Estado, un poder que es considerado como intransferible e

incompartible y, en virtud de ello, Hobbes ataca cualquier institución, ciudad o corporación privada que pueda debilitar la omnipotencia del Estado. Lo anterior le lleva a oponerse con energía a la división de poderes o al gobierno mixto y, como refiere William Ebenstein, “llega incluso a decir que no hubiera habido guerra civil en Inglaterra si no hubiera sido por la opinión extendida de que la soberanía estaba dividida entre el Rey, los Lores y los Comunes.” (Ebenstein, 1969).

A pesar de sus profundas diferencias teóricas y metodológicas, las obras intelectuales de Maquiavelo, Bodin y Hobbes tienen en común el hecho de constituir argumentaciones en favor del Estado nacional y del absolutismo monárquico. La existencia de importantes diferencias entre los casos particulares de Italia, Francia e Inglaterra, no impidió que estos tres tratadistas coincidieran en afirmar que la fragmentación, la violencia y la anarquía solamente podrían ser superadas mediante una efectiva concentración del poder político en una institución que fuese capaz de colocarse por encima de corporaciones, ciudades-estado, estamentos feudales y confesiones religiosas para de esta forma poder representar y defender con energía los intereses generales de la sociedad. La historia de Europa occidental a partir del siglo XIV determinó que esta institución fuese la monarquía y que el discurso que habría de conferirle sustentación ética y cohesión ideológica fuese el nacionalismo.

Tanto la doctrina de la “razón de Estado” desarrollada por Maquiavelo, como las concepciones éticas, jurídicas y ontológicas del poder soberano desarrolladas por Bodin y Hobbes, están animadas por un objetivo común consistente en lograr que el poder político deje de estar disperso tanto a nivel institucional como a nivel territorial. El Príncipe de Maquiavelo, el Monarca de Bodin o el titular del poder soberano al interior del “Leviatán” en Hobbes, constituyen tres formas de lograr por la vía de la astucia, la fuerza, la razón, el derecho o el pacto social, que el poder político cuente con un centro neurálgico capaz de conferirle estabilidad al Estado, impulso a la economía y paz y seguridad a la sociedad civil.

GOBIERNO CIVIL Y SOBERANÍA DEL PARLAMENTO

En el marco histórico de una Inglaterra transformada por las guerras civiles y que transita por el difícil periodo conocido como “La Restauración”, el pensamiento de John Locke (1632-1704) emerge como una interpretación de la realidad política radicalmente opuesta en su sentido estratégico a la interpretación presentada por Thomas Hobbes en “El Leviatán”. La obra de este filósofo inglés, uno de los pioneros del “Empirismo”, es legitimar la revolución de 1688 como una lucha del pueblo inglés en contra del absolutismo monárquico, sentando con ello las bases ideológicas de la “monarquía parlamentaria”, es decir, de una nueva forma de “gobierno civil” en donde la voluntad del monarca se encuentra sometida al parlamento y a la Ley. John Locke habrá de convertirse en el filósofo político que, a partir de un análisis de la naturaleza humana, confrontará con mayor éxito el sofisticado modelo teórico de Thomas Hobbes, el más sólido defensor racionalista del absolutismo. El reto intelectual de Locke consiste en refutar las

ideas de Hobbes sobre bases igualmente sólidas, es decir, sustentar la necesidad de la monarquía constitucional parlamentaria con el mismo rigor lógico y teórico con el que Hobbes sustenta la necesidad del absolutismo monárquico.

Es importante señalar que el pensamiento de John Locke se desarrolla en un contexto histórico dentro del cual la filosofía política se encuentra dominada por un conflicto entre dos perspectivas diferentes sobre la naturaleza y fines del Estado. La primera de ellas es una perspectiva aristotélica que emana del pensamiento clásico y escolástico. De conformidad con esta perspectiva, el poder soberano del monarca no puede ser absoluto ya que debe actuar conforme a los imperativos planteados por el bien superior de la comunidad, y debe sujetarse a los principios del derecho natural y a las tradiciones y convenciones constitucionales del Reino. Se trata del tipo de pensamiento iusnaturalista que encontramos claramente expuesto en la doctrina jurídica del poder soberano desarrollada por Jean Bodin.

La segunda perspectiva, es la perspectiva materialista y utilitarista planteada por Thomas Hobbes según la cual la comunidad política surge a partir del momento en que aparece el imperativo de la cooperación como “último recurso” para evitar males mayores y se consolida, es decir, se convierte en Estado, cuando a través del “pacto social” se constituye un poder soberano capaz de garantizar, por la fuerza si es preciso, los diversos derechos que surgen en su seno y le confieren estructura. Para Hobbes esta “sujeción” a la Ley es válida para todo individuo o corporación ubicada al interior del Estado, pero no para el Estado mismo. En virtud de ello, el poder soberano debe ubicarse por encima de la Ley, tanto de la ley natural como del derecho positivo, incluyendo dentro de éste, las leyes constitutivas del Reino.

Podría decirse, siguiendo una argumentación Hegeliana, que el pensamiento de Locke constituye una síntesis de éstas dos perspectivas. Por una parte, su filosofía política recupera el valor superior del derecho natural y de la limitación que éste impone al poder político y, por otra parte, entiende el poder, al igual que Hobbes, como una realidad que emana de un contrato o pacto social suscrito por individuos libres. El poder del Estado, para ambos, es el poder que la propia comunidad delega en sus gobernantes al renunciar, de manera irrevocable o condicionada, al ejercicio de su propia capacidad de defensa y autogobierno.

Locke considera que el pueblo inglés es una comunidad que persiste continuamente con independencia de los cambios de gobierno que, a lo largo de su historia, ha exigido su evolución política. Este “pueblo histórico” posee, en una clara alusión a principios iusnaturalistas, pautas y principios morales que todos los gobernantes “legítimos” deben respetar. Para Locke el derecho natural es ante todo un derecho individual o “privado”, y en esto su interpretación se separa de las interpretaciones clásicas y tomistas, que le consideran ante todo un derecho comunitario. Para Locke el derecho natural es un conjunto de derechos innatos e inviolables inherentes a cada individuo. Estos derechos son fundamentalmente tres: la vida, la libertad y la propiedad. De acuerdo con este filósofo empirista inglés, tanto el Estado como su gobierno existen para mantener los derechos fundamentales del individuo, y la inviolabilidad de estos derechos constituye una

limitación efectiva a la potestad del primero y a la autoridad del segundo. Para Locke la vida, la libertad y la propiedad son derechos inviolables que solamente pueden ser regulados para hacer efectivos los derechos, igualmente válidos, de otras personas. Para Locke estos derechos fundamentales son “intrínsecos” y, de conformidad con esto, tienen prioridad sobre el derecho positivo. Ninguna Ley puede limitarlos, vulnerarlos o suspenderlos.

Entre los derechos naturales intrínsecos al individuo, la propiedad privada ocupa un lugar particularmente importante en la teoría política de Locke. Para este pensador, la propiedad privada es un derecho natural que surge como resultado directo del trabajo humano. La propiedad privada surge cuando un hombre, mediante su trabajo, extiende su propia personalidad a los objetos producidos por él. Al gastar su energía interna en ellos los convierte en parte de sí mismo. Se trata, por lo tanto, de un concepto de propiedad privada íntimamente ligado al trabajo humano. Es el trabajo de los hombres lo que convierte algo común, en algo propio y, en este sentido, se trata de una legitimidad inmanente y no trascendente o procedente de la voluntad de Dios. La propiedad privada no emana de la gracia de Dios (como en la Edad Media), sino del trabajo humano. De conformidad con esto, la propiedad privada surge de manera natural, sin la necesidad de un “pacto expreso” entre los individuos. A partir de esta concepción individualista del derecho natural, y siguiendo el modelo contractualista inaugurado por Hobbes, John Locke construye su teoría del Estado en general y su teoría del poder soberano en particular.

A diferencia de Hobbes, Locke considera que el “estado de naturaleza” es un estado de paz, armonía y colaboración, ya que, de acuerdo con él, este estado primigenio de la humanidad se basaba enteramente en el derecho natural y éste aportaba un sistema completo de derechos y deberes dentro del cual la vida, la libertad y la propiedad se encontraban garantizadas. El nacimiento del Estado y de su derecho positivo es necesario, por lo tanto, no para superar un estado de violencia, destrucción y angustia existencial, sino para conferirle mayor organización y, por ende, mayor permanencia a una convivencia pacífica, constructiva y feliz que ya existía en el origen de los tiempos. En este sentido el Estado y el derecho positivo “perfeccionan” el modelo de convivencia social que emana de la naturaleza misma del hombre y que encuentra sustento en los principios universales e inmutables del derecho natural. Dicho en otras palabras, el problema del “estado de naturaleza” para Locke no es su inherente maldad sino su falta de “institucionalización” y es precisamente esta carencia “formal” la que hace necesaria, en un determinado momento de la evolución humana, la construcción del Estado y de su ordenamiento jurídico.

En virtud de lo anterior, Locke considera que el derecho positivo se debe subordinar a los derechos naturales fundamentales del individuo que son “intrínsecos” y por lo tanto preceden a la constitución del Estado. Esta idea no difiere de las perspectivas Tomistas sobre la relación entre el derecho moral o natural y el derecho positivo. Para Locke el derecho natural es superior al derecho positivo en virtud de que es válido independientemente de que los gobiernos y sus

regímenes jurídicos lo respeten o no, ya que emana de verdades “auto-evidentes” vinculadas a la razón superior del hombre (para los Tomistas esta posición correspondía a la voluntad de Dios). Se trata, por lo tanto, de un derecho más arraigado en la naturaleza humana y, por ende, más originario y más valioso. Lo anterior implica que el derecho positivo tiene la obligación de conferirle validez jurídica y plena vigencia a todo aquello que por naturaleza es justo.

Sin embargo, el derecho natural de Locke, al defender a ultranza los derechos individuales, modifica el sentido del derecho natural clásico y medieval cuyo fin era el logro del bien común, es decir, del bien colectivo. Para Locke los derechos naturales y, en particular, el derecho de propiedad, deben defenderse a ultranza y esto implica restringir, más que ampliar, la esfera de acción del Estado sobre la comunidad y el individuo. De hecho John Locke llegará a concluir, junto con otros pensadores liberales como John Stuart Mill y David Hume, que la búsqueda del bien común no es otra cosa que la búsqueda del bien individual y que el bienestar de la comunidad solamente puede ser alcanzado a través del bienestar de los sujetos particulares. Proteger los derechos individuales y, de manera especial, los derechos de propiedad, se convierte de esta manera en la “razón de ser” del Estado y de su gobierno; de un “gobierno civil” más encargado de “administrar” que de “gobernar”. Curiosamente Locke fue sumamente tolerante en lo relativo a la libertad religiosa y sumamente dogmático en lo referente a la defensa de la propiedad privada. De conformidad con esto, la libertad individual y la propiedad privada (como su manifestación suprema) ocuparán en la teoría de Locke el lugar preeminente, como bienes políticos superiores, que el orden y la seguridad de los súbditos tenían en el modelo teórico de Hobbes.

John Locke argumenta, como la hará posteriormente Thomas Jefferson, que la existencia de los derechos naturales inherentes a los individuos es una realidad auto-evidente (*self-evident*) que resulta accesible a la razón humana. Esta argumentación le permitirá llevar los derechos naturales del ámbito de la teología y de la teoría política normativa en que los pensadores escolásticos y Jean Bodin los tenían encuadrados, al ámbito de una reflexión científica y racionalista sobre la naturaleza objetiva u ontológica del Estado. Los derechos naturales auto-evidentes y racionalmente sustentados de Locke, habrán de desempeñar en el marco de su obra intelectual, un papel equivalente en términos de fundamentación teórica, al papel desempeñado por la psicología del ser humano como “animal racional” en la teoría del “Leviatán” desarrollada por Thomas Hobbes. A diferencia del iusnaturalismo teológico de Santo Tomás de Aquino, y del iusnaturalismo axiológico de Jean Bodin; el iusnaturalismo racionalista de John Locke resultará congruente en términos lógicos con una concepción individualista de la sociedad, y con una concepción utilitarista del Estado y de su poder soberano.

Esta concepción utilitarista del Estado se expresa con toda claridad cuando Locke define el poder soberano como “el derecho de hacer leyes y de imponer penas.... para la regulación y conservación de la propiedad, y de emplear la fuerza de la comunidad para la ejecución de tales leyes.... en aras del bien público” (Locke 1689) (Chevallier, 1974). El Estado justifica su existencia en función del

bien público y éste, a su vez, presupone el respeto absoluto de la propiedad privada. Para Locke el poder soberano tiene como fin superior la preservación de la libertad individual y la protección de la propiedad privada mediante la expedición, interpretación, aplicación y ejecución de leyes positivas, congruentes con el derecho natural (es decir con la razón), por parte de legisladores, jueces, policías y autoridades gubernamentales. El hecho de que tanto el Estado como el gobierno deban su existencia a la necesidad de preservar y proteger los derechos de los individuos, tiene como implicación adicional el hecho de que la inviolabilidad de tales derechos naturales constituye una limitación efectiva a la potestad del primero y a la autoridad del segundo. La idea de que el poder soberano del Estado no puede, bajo ninguna circunstancia, lesionar los derechos naturales de los individuos so pena de fracturar la esencia misma de un orden social fundado en la razón, convierte a Locke en uno de los primeros grandes exponentes de un iusnaturalismo racionalista que habrá de resultar fundamental para la construcción de la doctrina del “Estado de Derecho”.

Dada su profunda filiación individualista y liberal, para Locke el poder supremo o soberano del Estado surge del ejercicio de un derecho individual que no es otro que el derecho que cada hombre tiene a proteger su persona, su familia y su patrimonio. El Estado y los poderes de su gobierno “no son sino el poder natural de cada hombre” delegado a la comunidad para la mejor protección de sus derechos fundamentales (Locke, 1689) (Chevallier, 1974). Lo anterior implica que para Locke no es la comunidad política en sí misma, es decir, la comunidad política como entidad provista de una existencia propia y ontológicamente diferente de la existencia de los individuos que la componen, la fuerza que da origen al Estado. Para el filósofo individualista inglés, el Estado surge de un pacto social construido mediante la articulación de muchas voluntades individuales. El sujeto fundamental de la teoría política de Locke es, por lo tanto, el individuo libre, el individuo que es titular de derechos naturales inalienables y que es capaz de manifestar, junto con sus semejantes, su voluntad de manera autónoma.

La naturaleza esencialmente inalienable e individual que Locke atribuye a los derechos naturales, le llevan a sostener, a diferencia de Bodin y Hobbes, que el poder que la comunidad le entrega al Estado a través del acto fundacional o contrato social es un poder delegado y no cedido, es decir, se trata de un acto condicional y no irrevocable, en virtud de que el poder radica siempre en los individuos que forman, mediante su agregación, la comunidad política. Los individuos delegan o encargan el poder soberano que emana de sus voluntades agregadas al Estado, para garantizar la integridad de sus derechos naturales y, en virtud de ello, el gobierno como brazo ejecutor del Estado está obligado a defender y “asegurar la propiedad de cada cual”. El poder institucionalizado del gobierno es, por lo tanto, un poder “fiduciario”, un poder que depende de la confianza de quienes lo han depositado en él (Locke, 1689) (Chevallier, 1974).

En este sentido, el poder soberano se constituye a través de un acto de confianza (*political trusteeship*) más que a través de un acto de entrega o cesión como argumentan Bodin y Hobbes. El contrato social o pacto social fundacional es, por

lo tanto, el acto constitutivo del Estado y opera como el fundamento del mismo, un fundamento que emana de la voluntad de hombres libres que forman una comunidad política por convicción y no por imposición. A partir de esta idea, Locke va a situar el fundamento de la soberanía en la voluntad de los individuos que integran la comunidad política y va a considerar al “Parlamento”, es decir, a la representación política del pueblo inglés, como el órgano titular del poder soberano dentro del Estado. Se trata, por lo tanto, de una teoría de la soberanía que, al igual que Hobbes, tiene su fuente última en la comunidad y no en el derecho divino o natural como sustentaban Bodin y Filmer (autor de “El Patriarca”) pero que, a diferencia de Hobbes, no va a ser depositada en una monarquía absoluta, sino en un parlamento democrático.

En adición a lo anterior, y también en oposición a las ideas de Hobbes (aunque en concordancia con el pensamiento de Bodin), Locke va a situar al titular de la soberanía en una posición subordinada con relación al derecho natural y a las leyes que incorporan los principios constitucionales o fundamentales del Reino. El principio que establece que el soberano no se encuentra obligado por el contenido de Ley consagrado en la máxima *Principus legibus solutus est*, y que fuera enérgicamente defendido (aunque desde perspectivas teóricas muy diferentes) por los exponentes del derecho divino de los reyes y por el autor de “El Leviatán”, fue abiertamente rechazado por Locke. Para Locke no solamente el derecho natural, sino también el derecho positivo que emana del Estado, obliga al gobierno en su conjunto y esta obligación abarca tanto al órgano colectivo de representación política que es considerado como titular de la soberanía, es decir, al Parlamento, como a la propia institución monárquica. Sobre la base de éstas ideas, absolutamente revolucionarias en su tiempo, Locke se convierte en el primer gran teórico de la “Monarquía Parlamentaria” como forma de gobierno y, como habremos de ver más adelante, en un claro precursor de la doctrina kantiana del *Rechtsstaat*.

Además de enfrentar limitaciones jurídicas (naturales y positivas), el poder del gobierno, en el marco del nuevo régimen político, se verá determinado a nivel “funcional” por los fines superiores que debe perseguir, es decir, por el mantenimiento de la paz y de la seguridad del pueblo, incluyendo la defensa efectiva de sus derechos inalienables. Como resultado de la preeminencia política que Locke atribuye al “Parlamento Inglés” al interior del Estado y, específicamente, con relación a la institución monárquica, su propuesta de organización gubernamental llegará a ser conocida en la historia del pensamiento político como “doctrina de la soberanía del parlamento”. De hecho el acto fundacional del Estado puede ser visto, en el marco de la teoría de Locke, como un acto constitucional que da origen a un “poder legislativo supremo” al cual habrán de subordinarse las funciones ejecutivas y jurisdiccionales del gobierno. En congruencia con los fundamentos liberales e individualistas de su filosofía política, Locke argumenta que la soberanía cedida al parlamento puede ser recuperada por la comunidad mediante el ejercicio de su derecho a la resistencia y a la revolución.

De cualquier manera considera que, una vez constituido, el parlamento conserva su soberanía en tanto cumpla adecuadamente con sus funciones políticas, legislativas y de gobierno.

En su “Ensayo sobre el Gobierno Civil”, John Locke tiene como preocupación central el proponer una fórmula de organización gubernamental que impida la absolutización del poder político. A diferencia de Hobbes, Locke distingue entre el absolutismo como modelo de gobierno en el que el titular del poder soberano del Estado se sitúa por encima de la Ley, y el poder moderado en el que el poder público se subordina al derecho natural y al derecho positivo. En términos constitucionales, este poder moderado implicó reducir el poder de la institución monárquica en beneficio del parlamento, pero sin cuestionar su legitimidad dentro de la estructura del Estado. Es por lo tanto importante tener claro que el modelo de organización gubernamental propuesto por John Locke no pretende la disolución definitiva del régimen monárquico sino su moderación; una moderación construida sobre principios de legalidad y representación democrática que terminaría operando en beneficio, no de la población inglesa en su conjunto, sino de la burguesía. La monarquía parlamentaria de Locke es, de conformidad con esto, resultado de un compromiso histórico entre una aristocracia terrateniente y feudal en declive, y una burguesía mercantil y capitalista en ascenso. De cualquier manera, al otro lado del Canal de la Mancha, en el seno de la Europa continental, la tensión estructural entre el viejo y el nuevo régimen provocaría un colapso mucho más violento y estrepitoso del absolutismo monárquico. Las ideas que sobre el Estado y su poder soberano desarrollaron los grandes precursores ideológicos e intelectuales orgánicos de la Revolución Francesa, profundizarían las ideas expuestas por John Locke tanto en términos de organización gubernamental, como en términos de participación política y ejercicio de la democracia.

VOLUNTAD GENERAL Y SOBERANÍA POPULAR

Siguiendo el modelo contractualista inaugurado por John Locke, el ginebrino Jean Jacques Rousseau (1712-1778) argumenta que ante la imposibilidad de preservar indefinidamente el estado de igualdad natural y originario entre los seres humanos fue necesario arribar a un pacto de convivencia o “contrato social”. Rousseau al igual que Locke considera que el “estado de naturaleza” era un estado de armonía y libertad y no un estado de violencia y guerra permanentes como sostenía Hobbes. Sin embargo, a diferencia de Locke quien consideraba a la propiedad privada como el derecho natural por excelencia y situaba la necesidad de su tutela efectiva como el principal determinante de la creación del Estado, Rousseau la considera como el origen de la desigualdad social y del conflicto entre los hombres. En el pensamiento del ginebrino el fundamento teleológico del pacto social no radica en el orden y la seguridad como en Hobbes, o en la defensa de la propiedad privada como en Locke, sino en la necesidad de garantizar la libertad y la igualdad entre los seres humanos. Las ideas de Rousseau en gran medida constituyen una radicalización de las ideas de Locke, una radicalización que servirá de

punto de partida ideológico al jacobinismo político y, más adelante, al pensamiento de los socialistas utópicos.

De acuerdo con el filósofo suizo, “dado que los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas sino unir y dirigir las que ya existen, no les queda otro remedio para conservarse que el de formar por asociación una suma de fuerzas capaz de actuar al unísono... Esta suma de fuerzas es la voluntad general”. El acto asociativo que radica en la génesis hipotética del Estado convierte de manera inmediata a la persona particular de cada contratante en parte integral de un cuerpo colectivo que obtiene, como resultado de este mismo acto, su personalidad y su voluntad. “La persona pública que se constituye así, por la unión de todas las demás, tomaba en otro tiempo el nombre de Ciudad, y hoy el de República o cuerpo político, el cual es denominado por sus miembros: Estado cuando es pasivo; Soberano, cuando es activo; Poder, comparándolo con sus semejantes. Por lo que toca a los asociados, toman colectivamente el nombre de Pueblo y se llaman en particular ciudadanos” (Rousseau, 1762) (Chevallier, 1974) (Gourevitch, 1997). Para Rousseau el poder del pueblo organizado políticamente es soberano en tanto que carece de limitación alguna y posee la capacidad de imponerse coactivamente a las voluntades individuales que integran el organismo social.

En virtud de que la “voluntad general” es una realidad cualitativamente diferente que va más allá de la simple agregación de las voluntades individuales y de que el poder soberano es el poder del organismo social que se constituye mediante la integración política de todos los ciudadanos en torno a intereses y fines comunes, los intereses fundamentales de ambos son necesariamente coincidentes y compatibles. Por ello la “voluntad general” y el poder soberano que de ella emerge no necesitan, de acuerdo con Rousseau, garantías con respecto a sus miembros, “porque es imposible que el todo quiera perjudicar a sus partes”. En este sentido debemos señalar que para Rousseau la “voluntad general” no sólo posee una existencia e identidad propia que le convierte, a diferencia de lo argumentado por Locke con relación a la comunidad, en antológicamente específica, sino que presenta un contenido ético que le identifica de manera natural con los valores superiores de la sociedad, es decir, con la libertad, la justicia y la igualdad. A decir del propio filósofo social ginebrino “las voluntades individuales buscan satisfacer intereses particulares y son por ello deleznable e imperfectas. En cambio la ‘voluntad general’, que eleva, ennoblece y redime al hombre, trata de servir al interés público y por tal razón es buena y perfecta” (Rousseau, 1762) (Chevallier, 1974) (Gourevitch, 1997) Al igual que el “Leviatán” de Hobbes, la “voluntad general” de Rousseau es una especie de “Dios terrenal”, una especie de panacea capaz de curar todos los males. La diferencia estriba en que mientras para Hobbes la solución radicaba en subordinar la voluntad de la sociedad civil al poder del gobierno, para Rousseau la solución estriba en el proceso inverso, es decir, en mantener al poder público obediente a los designios de la sociedad civil.

Dentro de esta lógica el individuo, como parte integral del pueblo, no pierde sus derechos naturales ya que a través del contrato social la comunidad política se los restituye y garantiza, pero con las limitaciones inherentes al interés

general que, en última instancia, concurre con el interés particular. Un aspecto importante de la doctrina rousseauiana de la soberanía que le coloca en una posición radicalmente opuesta a Hobbes y convergente con Locke, es su concepción de ésta como facultad inalienable. Para Rousseau la comunidad, al elegir un Jefe, puede delegarle ciertos derechos, la dirección o vigilancia completa de ciertos asuntos vinculados a la conducción del Estado, sin embargo conserva intacta su autoridad en última instancia lo cual le confiere la facultad de retirar esa delegación. El soberano, es decir el pueblo, nunca se compromete a tal punto de dejar de serlo, fenómeno este que acaecería si la soberanía emanada de la “voluntad general” fuese enajenable.

En palabras del propio Rousseau, la soberanía, “no siendo otra cosa que el ejercicio de la “voluntad general” no puede nunca enajenarse, ya que el soberano que es un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo; el poder puede transmitirse pero no la voluntad”. También considera a la soberanía como indivisible e imprescriptible, argumentando que al ser producto de la “voluntad general” del pueblo, entendido como comunidad política, no puede lógicamente escindirse sin perder su cualidad fundamental de supremacía. Para Rousseau dividir la soberanía sería equivalente a degradarla. De cualquier manera esta idea no implica rechazar la teoría de la separación de poderes de Montesquieu ya que ésta supone una separación funcional en el ejercicio del poder soberano que no tiene lugar al nivel ontológico del Estado sino al nivel ontológico del gobierno. De acuerdo con Rousseau, la “voluntad general” se manifiesta a través de leyes que emanan del poder soberano, es decir del pueblo. El poder soberano, si bien es el generador de las leyes, no puede aplicarlas de manera directa mediante actos particulares por lo que se necesita de un cuerpo intermedio que es el gobierno o poder ejecutivo.

La teoría política de Rousseau tuvo una gran trascendencia en la evolución del pensamiento político liberal y, de manera especial, su idea de la soberanía como atributo inalienable e imprescriptible de un pueblo organizado políticamente y provisto de una “voluntad general”. Rousseau habla en forma abstracta del “pueblo” dando origen a un concepto teórico que con el paso del tiempo habrá de convertirse en un elemento fundamental de la doctrina constitucional y de la teoría general del Estado. Una contribución fundamental de Rousseau al desarrollo de la teoría general del Estado radica, precisamente, en su capacidad para establecer, con mayor precisión conceptual que Hobbes y Locke (sus dos predecesores contractualistas), la relación existente entre pueblo, comunidad política, Estado y gobierno.

El pueblo es la unión teleológica de todos los ciudadanos que, mediante un acto fundacional hipotético, sustentado en un contrato social, da origen a una comunidad política. La comunidad política, por su parte, es el producto inmediato de este acto asociativo y constituye una realidad ontológicamente específica y provista de una voluntad propia que Rousseau denomina “voluntad general”. El Estado es la comunidad política plenamente constituida, en términos legales e institucionales. Se trata de la estructura permanente a través de la cual la “voluntad

general” se manifiesta y adquiere concreción histórica mediante el ejercicio de un poder soberano, es decir, de un poder que es a la vez supremo, unitario e independiente cuya fuente inalienable e imprescriptible es precisamente el pueblo. Finalmente, el gobierno es el conjunto de instituciones encargadas de cumplir con los designios normativos, administrativos y judiciales emanados de la “voluntad general” mediante el ejercicio del poder soberano del Estado. El gobierno es, por lo tanto, producto de un acto soberano que emana del propio pueblo y se manifiesta a través del Estado y, en virtud de ello, su status es el de un mandatario que puede ser sustituido a voluntad del titular de la soberanía. A diferencia de lo establecido por Hobbes, el pueblo para Rousseau conserva siempre sus inalienables derechos de soberanía y, lejos de cederlos al gobierno, simplemente los delega en instituciones y personas específicas encargadas de cumplir con funciones igualmente específicas.

SOBERANÍA NACIONAL Y ESTADO DE DERECHO

Como hemos visto en el curso de este ensayo; la génesis, consolidación y crisis del Estado absolutista implicó un continuo desplazamiento en la titularidad del poder soberano. Este desplazamiento hizo que la *Summa potestas*, es decir, la potestad o autoridad suprema al interior del Estado, transitara por cuatro grandes fases o etapas. En una primera etapa el poder soberano, entendido como un poder material dominante, quedó plenamente identificado con la persona física de un hombre fuerte o “Príncipe” provisto de amplios recursos económicos y militares que le permitían imponer su voluntad sobre diversas fuerzas sociales aplicando la “razón de Estado”. En una segunda etapa la *Summa potestas* quedó depositada en un monarca nacional investido de autoridad como resultado de una particular combinación entre dogmas religiosos, principios éticos y normas jurídicas. En una tercera etapa, la titularidad del poder soberano fue transferida o simplemente encomendada por la comunidad política, mediante un acto asociativo o contractual, a un órgano gubernamental específico de naturaleza unipersonal o colectiva (monarquía, consejo o parlamento). Este es el concepto de soberanía que encontramos en las obras de los contractualistas ingleses. Se trata de un concepto de soberanía menos personalista y más institucional que el desarrollado por los teóricos de la razón de Estado, los juristas franceses y los teóricos del derecho divino de los reyes. Finalmente, en una cuarta etapa, la titularidad del poder soberano es entendida como un atributo inalienable e imprescriptible del pueblo entendido como un componente orgánico del Estado.

Desde una perspectiva teórica, el concepto de “soberanía popular” desarrollado por Rousseau tiene la virtud de considerar el poder supremo como un atributo inherente a una dimensión estructural del Estado y no a una persona física o a una institución gubernamental específica. Las ideas de Rousseau fueron llevadas un paso adelante en la obra de Emanuel Sieyès (1748-1836), quien en un célebre ensayo intitulado “¿Qué es el Tercer Estado?” postuló que la soberanía radica no en el pueblo, sino en la nación (Sieyès, 1789). Este eclesiástico y político

francés nacido en Frejús, a orillas del mediterráneo, cuyas ideas habrían de influir de manera muy importante en el pensamiento constitucionalista posterior al movimiento revolucionario de 1789, argumenta en contra de las ideas radicales de Rousseau sobre el papel disgregador de la propiedad privada y en favor del “comunitarismo” y, de manera especial, en contra de su concepto de “soberanía popular” al considerar que bloquea las posibilidades de la democracia representativa y de la unidad nacional y, al hacerlo, afecta la integridad del Estado.

Para Sieyès es fundamental que el poder soberano no ejerza su autoridad suprema apoyándose exclusivamente en el sentimiento coyuntural de un pueblo, que puede ser objeto en determinadas circunstancias históricas de influencias o pasiones desarticuladoras, sino apoyándose también en el legado histórico y cultural de la nación, así como en los valores y principios que hacen posible su unidad y su proyección hacia el futuro. Además, el concepto de nación tiene para Sieyès la enorme virtud de que incluye a la totalidad de los habitantes de un territorio, sin exclusiones ni discriminaciones. Se trata por lo tanto de un concepto integrador que enriquece la noción rousseauiana de pueblo, con elementos históricos, culturales, éticos y territoriales.

En contra del pensamiento de John Locke, cuya obra conocía a profundidad, Sieyès sostiene que los parlamentarios y los ejecutivos del gobierno son representantes y no titulares de la soberanía, puesto que su autoridad depende de la voluntad del electorado y, en el ejercicio de sus cargos, están obligados a actuar con la responsabilidad, la objetividad y, de manera muy importante, la legalidad, que impone la defensa y promoción de los intereses superiores de la nación. De conformidad con lo anterior, Sieyès se coloca, al igual que Rousseau, un paso adelante de John Locke al considerar que la titularidad del poder soberano no puede radicarse en instituciones de gobierno ya que éstas solamente representan y no encarnan la voluntad de la comunidad política. De conformidad con esto, Sieyès al igual que Rousseau considera a la soberanía como un atributo del Estado, con la diferencia de que el concepto de nación elaborado por él resulta más completo e integrador que el concepto de pueblo presente en la obra del ginebrino.

La asociación establecida en el pensamiento de Sieyès entre el concepto de nación y el concepto de Estado queda clara cuando define la “Constitución” como un marco general de organización que abarca, a un mismo tiempo, la formación y el ordenamiento interno de los diversos poderes gubernamentales, su necesaria correspondencia y su independencia recíproca, así como las limitaciones de que es conveniente rodearlos a fin de que resulten plenamente congruentes con los intereses superiores de la nación. La Constitución, por lo tanto, organiza al Estado estructurando los poderes del gobierno a fin de que éste pueda cumplir cabalmente con sus fines fundamentales que no son otros que los fines de la nación. Podría decirse que en el pensamiento de Sieyès la nación es la manifestación teleológica del Estado, su proyección espiritual. Esta concepción del Estado como nación, permite a Sieyès sustentar su alegato en contra de los privilegios aristocráticos y en favor del “Tercer Estado”, es decir, del pueblo llano.

La radicalización política jacobina a que dio lugar el concepto rousseauiano de pueblo, hizo que Sieyès considerara la “soberanía de la nación” como la única fundamentación del Estado capaz de lograr, a un mismo tiempo, el equilibrio del Estado y la plena igualdad de todas las personas; siendo la construcción de un sistema político capaz de garantizar no solamente la paz social y la libertad, sino también la igualdad de los ciudadanos, el objetivo medular de su propuesta teórica y de su proyecto político. Para Sieyès la nación emerge de la unión de todos los habitantes que se encuentran situados dentro del territorio nacional y en este sentido ubicados al interior de un mismo espacio jurisdiccional. De conformidad con esto define la nación como “un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura” (Sieyès, 1789) (Chevallier, 1974) (Sonenscher, 2003). Para Sieyès la nación es como un enorme paraguas que cubre a todos los habitantes y los coloca en un plano de igualdad, tanto en términos de representación política como en términos de acceso a la justicia. La nación acoge a todos en condiciones de igualdad lo que implica, a un mismo tiempo y de manera igualmente importante, apertura política y negación de privilegios.

Al identificar el Estado con la nación, el modelo teórico de Sieyès constituye un importante avance con relación al modelo de Rousseau que reduce el Estado al pueblo, es decir a uno de sus componentes orgánicos, otorgándole la soberanía de manera absoluta y, de conformidad con esto, de manera incompatible con la constitución de instituciones de gobierno representativas. La interpretación de la idea rousseauiana de “soberanía popular” llevada a cabo por los sectores más radicales del jacobinismo, tuvo efectos adversos para la constitución exitosa de la república no sólo al erosionar la legitimidad de la democracia representativa en favor del asambleísmo populista y demagógico, sino también al provocar que sectores sociales importantes fuesen excluidos del Estado. El modelo de Sieyès resultó ser más abierto, más inclusivo y, en este sentido más democrático, ya que incluso los sectores aristocráticos llegaron a tener cabida al interior del Estado en la medida en que fueron capaces de renunciar a sus privilegios corporativos y estamentales, aceptando de esta forma la universalidad de la Ley.

La concepción de la soberanía como un atributo inherente a la totalidad del Estado va a verse notablemente reforzada en el pensamiento del filósofo prusiano Immanuel Kant (1724-1804), cuya teoría política profundiza en la íntima relación existente entre libertad, democracia y autoridad. Como filósofo plenamente inmerso en la dinámica cultural e ideológica de la ilustración, la preocupación teórica fundamental de Kant con relación al poder del Estado no radica tanto en su supremacía, sino en su legitimidad. Ubicado dentro de una amplia tradición intelectual en el campo de la filosofía política acotada por el iusnaturalismo racionalista, el liberalismo político, el republicanismo revolucionario y el contractualismo social; Kant desarrolla una teoría del Estado sistemática e integradora que en gran medida constituye una brillante síntesis de estas cuatro perspectivas. El eje de esta teoría radica en el papel central que la razón y el derecho desempeñan en la constitución, organización y funcionamiento de un Estado democrático.

La filosofía política de Kant es parte de su ética, entendida como el conjunto sistemático de reglas que deben gobernar el comportamiento libre de seres humanos racionales. La ética o “razón práctica” kantiana pretende situar la acción deliberativa de los seres humanos dentro de un marco de racionalidad que haga posible la convivencia colectiva. Con base en esta concepción de la ética, Kant sostiene que cada ser humano racional tiene un derecho innato a la libertad; así como la obligación de participar en un contrato social destinado a constituir un orden político cuya finalidad principal será, precisamente, garantizar y proteger su derecho a la libertad. La aportación más importante de Kant no radica en su concepción de la libertad como un derecho innato, ni en el fundamento contractual o asociativo de la comunidad política, puntos en los que mantiene una clara convergencia con el pensamiento de Locke y de Rousseau, sino en el papel central que confiere a la razón en la definición de los alcances y límites de esa libertad que, en última instancia, deberá ser garantizada por el poder soberano del Estado. Este papel central de la razón emana de un concepto central de la ética kantiana que es el “imperativo categórico”.

Para Kant toda la moral del ser humano debe sustentarse en mandamientos fundamentales nacidos de la razón y no de la autoridad divina, a partir de los cuales debe ser posible deducir todas las demás reglas del comportamiento individual y social. De conformidad con esto definió como “imperativo categórico” cualquier proposición que declara a una acción (o inacción) como “necesaria”. El “imperativo categórico” es por lo tanto concebido como un mandamiento autónomo (no dependiente de ninguna religión o ideología) y autosuficiente, capaz de regir el comportamiento humano en todas sus manifestaciones. Según Kant, a diferencia de los imperativos categóricos emanados de la razón, los imperativos hipotéticos, no son de obligado cumplimiento en cualquier situación y desde cualquier posicionamiento moral, religioso o ideológico. Un imperativo hipotético conduce a la realización de una acción solamente en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones, de manera tal que cuando éstas no se encuentran presentes estos imperativos dejan de obligar al sujeto. Un imperativo categórico, en cambio, denotaría una obligación absoluta e incondicional, y ejercería su autoridad en todas las circunstancias, ya que su racionalidad le haría autosuficiente y, en virtud de ello, no necesitaría de ninguna justificación externa. Según Kant, el imperativo categórico tiene tres formulaciones: 1. «Obra sólo de forma que puedas desear que la máxima de tu acción se convierta en una ley universal». 2. «Obra de tal modo que uses a la humanidad, tanto en tu persona como en la de cualquier otro, siempre como un fin, y nunca sólo como un medio». 3. «Obra como si por medio de tus máximas, fueras siempre un miembro legislador en un reino universal de los fines» (Murphy, 1970) (Reiss, 1991).

Para Kant el imperativo categórico tiene implicaciones sobre la conciencia moral del individuo tanto en su dimensión interna como en su dimensión externa, es decir, en el marco de sus relaciones con otras personas. Es esta segunda dimensión la que atañe al derecho. Un ordenamiento jurídico racional, es decir, un sistema organizado y jerarquizado de reglas de comportamiento social sustentadas

en imperativos categóricos, debe cumplir con un principio fundamental consistente en considerar una acción individual como legal, es decir, conforme a derecho, solamente cuando ésta pueda coexistir con la libertad de todos los demás individuos; quedando esta coexistencia determinada por una “ley de aplicación universal”. En este sentido el ejercicio de la libertad para Kant está íntimamente ligado a la existencia de un ordenamiento jurídico racional ya que solamente dentro de éste será posible garantizar que las conductas individuales no lesionen los fundamentos de la convivencia social. Esta racionalidad del ordenamiento jurídico no se agota en el ámbito privado o civil, es decir, en el ámbito normativo que regula las relaciones entre particulares, sino que abarca también el ámbito del derecho público en donde la autoridad debe igualmente sustentar su actuación en los principios éticos universales emanados de la noción de “imperativo categórico”.

El desarrollo de éstas ideas, permitió a Kant edificar su doctrina del Estado de derecho o *Rechtsstaat* que constituye, sin lugar a dudas, una aportación central a la historia del pensamiento político y jurídico del mundo occidental. De conformidad con esta doctrina, el poder soberano del Estado, que emana del pueblo y fue originalmente constituido mediante un contrato social, debe “limitarse” (al igual que ocurre con la libertad individual), a fin de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos, y ésta limitación debe emanar de la Ley. El *Rechtsstaat* es concebido como la “forma racional del Estado” y como el único modelo de organización social capaz de garantizar el pleno ejercicio tanto de la libertad como de la democracia. Para Kant solamente un Estado basado en la supremacía de la Ley es capaz de ejercer su poder coactivo y de mando sin lesionar la integridad de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Lo anterior implica someter la acción del Estado, entendida como el despliegue de su poder soberano sobre la sociedad civil, a principios y normas constitucionales que establecen las condiciones y los límites a que debe sujetarse la actuación de sus diversas instituciones de gobierno; incluyendo la separación orgánica de las funciones legislativa, ejecutiva y judicial. Para Kant el poder soberano del Estado no sólo ha de ser supremo e independiente, sino que también ha de ser legítimo y esta legitimidad resulta inseparable de su racionalidad y legalidad.

Desde un punto de vista teleológico Kant considera, al igual que Rousseau, que el fin superior del Estado no es otro que el de hacer posible la libertad de los seres humanos. Sin embargo, a diferencia del ginebrino, aporta una teoría sistemática sobre la forma en que el Estado debe organizarse, jurídica e institucionalmente, para poder cumplir con su misión histórica. No es una libertad absoluta, sino una libertad racional, enmarcada en la Ley y garantizada por instituciones gubernamentales, la que postula el filósofo prusiano. Para Kant la libertad verdadera solamente puede alcanzarse al interior de un Estado de derecho y, de conformidad con esto, el poder soberano, entendido como el poder supremo que emana de la Ley, constituye su principal garantía. Desde conformidad con esto, la autoridad y la coacción estatal resultan plenamente compatibles con la libertad individual, en virtud de que ambas se encuentran sustentadas en un “principio de legalidad” de conformidad con el cual los poderes públicos solamente pueden

ejecutar aquellas acciones para las cuales se encuentran expresamente facultados por el ordenamiento jurídico. Por otra parte, desde el punto de vista de los particulares, el Estado de derecho permite el ejercicio del máximo nivel de libertad que resulta racionalmente posible dentro de una sociedad, es decir, aquel que no lesiona ni restringe los derechos de terceros y, para garantizar este nivel de libertad, despliega sus poderes coactivos. El principio de legalidad invierte por lo tanto su lógica con relación al ámbito privado, estableciendo que los particulares pueden hacer todo aquello que no se encuentra expresamente prohibido por la Ley. De lo anteriormente expuesto resulta evidente que para Kant la libertad, más que una cualidad sustantiva, es una cualidad formal, que se sustenta en la razón jurídica y que implica situar en una posición de absoluta igualdad a todos los ciudadanos frente al poder soberano del Estado consagrado en la Ley. La libertad al interior del Estado de derecho implica que cada individuo tiene la capacidad efectiva de invocar el poder soberano en beneficio de sus legítimos derechos e intereses. Esta invocación al poder supremo del Estado puede implicar tanto una demanda de restricción y restitución dirigida a las acciones de otros individuos, como una demanda de restricción y restitución dirigida en contra de los actos de autoridad emanados de las instituciones gubernamentales. Para Kant esta igualdad formal, y no la igualdad social o económica, es la base de una sociedad libre y democrática.

El pensamiento de Kant consolidó la idea de Sieyès de que la soberanía es una cualidad del Estado como realidad integral, es decir, como síntesis dinámica y, en este sentido, históricamente determinada, de un pueblo y de un gobierno asentados en un espacio territorial determinado. En la construcción de esta noción integral de soberanía el concepto kantiano de *Rechtsstaat* probaría ser mucho más sólido en términos teóricos que la idea de nación. Para Kant el poder soberano surge de un contrato social que no emana de un pueblo unido en función de los lazos históricos y culturales que le convierten en nación, sino de un pueblo unido en función de principios de convivencia racionalmente sustentados en imperativos categóricos.

El contrato social kantiano opera como una hipótesis fundamental destinada a servir de base para la construcción de un orden político racional y basado en la Ley. Si ha de ser legítimo y por ende democrático, el poder supremo del Estado no podrá apoyarse en leyes injustas y absurdas que un pueblo formado a partir de la unión de individuos racionales hubiese sido incapaz de aprobar. De conformidad con esto, el contrato social refleja la aceptación, racionalmente sustentada, del poder estatal por todos y cada uno de los individuos que dan forma a la comunidad política. Como en el caso de Hobbes, para Kant el contrato social es una ficción lógica destinada a proporcionar una justificación racional para el poder del Estado aunque, a diferencia del filósofo inglés, su preocupación central no radica en la amplificación del mismo sino en su contención. Por lo que respecta a su dimensión axiológica, con base en el concepto rector de “imperativo categórico”, Kant considera que el sustento ético del contrato social y, por ende, del Estado mismo, no son los derechos de los individuos considerados de manera aislada y

concreta, sino la integración de los mismos en leyes universales y abstractas susceptibles de ser aplicadas a todas las personas en igualdad de condiciones. Es precisamente como resultado de esta argumentación esencialmente jurídica que, a partir de Kant, el concepto de soberanía será considerado como un elemento central de las constituciones modernas y la doctrina de la soberanía será considerada como un eje temático del derecho constitucional construido a partir de las siguientes ideas fundamentales:

- (1) El poder soberano del Estado es unitario aunque debe manifestarse y ejercerse a través de diferentes órganos e instituciones, configurando potestades o “poderes derivados” de carácter específico que deben contrapesarse y equilibrarse entre sí con arreglo a principios democráticos de gobierno (a partir de Kant tanto las repúblicas como las monarquías constitucionales se consideran como expresiones equivalentes de un poder soberano de carácter democrático).
- (2) El poder soberano del Estado es incompatible, en el sentido de que no puede ser ejercido de manera simultánea e independiente por diversas corporaciones políticas como ocurría en el feudalismo.
- (3) El poder soberano del Estado es imprescriptible, en el sentido de que no caduca o, dicho en otras palabras, su existencia está indisolublemente ligada a la existencia histórica del Estado mismo.
- (4) El poder soberano del Estado es inalienable, en el sentido de que no puede ser transferido a otra corporación ya que es esencial para la existencia del ordenamiento político. No hay soberanía sin Estado y no hay Estado sin soberanía.
- (5) El poder soberano del Estado es supremo en el orden interno, es decir, con relación a otras corporaciones domésticas; e independiente en el orden externo, es decir, con relación a otros Estados situados en la arena internacional.
- (6) El poder soberano del Estado es ético, en el sentido de que se apoya en valores como la libertad, la justicia, la igualdad, y la democracia, que son considerados superiores por seres humanos racionales.
- (7) El poder soberano del Estado es legítimo, en el sentido de que emana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, y la renovación de los “poderes derivados” del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial) corre a cargo del pueblo en su carácter de “comunidad política” y se sustenta en mecanismos electorales basados en el principio del “sufragio universal”.
- (8) El poder soberano del Estado se encuentra sustentado en la Ley, por lo que todo acto de autoridad emanado del gobierno debe fundamentarse en normas jurídicas de carácter positivo. Lo anterior no implica la existencia de una relación de jerarquía entre el Estado y la Ley, sino una relación de complementariedad orgánica o estructural entre ambos. Lejos de ser cosas distintas, el Estado y la Ley son manifestaciones interdependientes y simultáneas de una misma realidad.

BIBLIOGRAFÍA

- ARNAÍZ AMIGO, Aurora (1971). *Soberanía y Potestad*. México: UNAM.
- BOBBIO, Norberto (1991). *Thomas Hobbes*. Barcelona: Ediciones Paradigma.
- BODIN, Jean [1576] (2006). *Los Seis Libros de la República*. Madrid: Tecnos
- CARVAJAL CORDÓN, Julián (1999). *Moral, Derecho y Política en Immanuel Kant*. Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha.
- CHEVALLIER, Jean Jacques (1974). *Los Grandes Textos Políticos*. Madrid: Aguilar.
- DE LA CUEVA, Mario (1994). *La Idea del Estado*. México: UNAM.
- EBENSTEIN, William (1969). *Great Political Thinkers: Plato to the Present*. New York: Holt, Rinehart and Winston.
- FRANKLIN, Julian H. (1992). *Bodin: On Sovereignty*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOUREVITCH, Victor (1997). *Rousseau: The Discourses and Other Earlier Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- GOUREVITCH, Victor (1997). *Rousseau: The Social Contract and Other Later Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- HILTON, Rodney H. (1988). *Conflicto de Clases y Crisis del Feudalismo*. Barcelona: Editorial Crítica.
- HINSLEY, F.H. (1972). *El Concepto de Soberanía*. Barcelona: Labor.
- HOBBS, Thomas [1651] (1989). *Leviatán*. Madrid: Alianza.
- JELLINEK, Georg (2004). *Teoría General del Estado*. México: FCE.
- LOCKE, John [1689] (2003). *Ensayo Sobre el Gobierno Civil*. México: Editorial Porrúa.
- MAÍZ, Ramón (2007). *Nación y Revolución: La Teoría Política de Emanuel Sieyès*. Madrid: Tecnos.
- MURPHY, Jeffrey G. (1970). *Kant: The Philosophy of Right*. London: Macmillan.
- MAYER, J.P. (1994). *Trayectoria del Pensamiento Político*. México: FCE.
- ORWIN, Clifford y Nathan Tarcov (1997). *The Legacy of Rousseau*. Chicago: University of Chicago Press.
- REISS, H.S. (1991). *Kant: Political Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ROUSSEAU, Jean Jacques [1762] (2008). *El Contrato Social*. Valladolid: Editorial Maxtor.
- SABINE, George H. (2009). *Historia de la Teoría Política*. México: FCE.
- SIEYÈS, Emanuel [1789] (1989). *¿Qué es el Tercer Estado?* México: UNAM.
- SOMMERVILLE, Johann P. (1991). *Filmer: Patriarcha and Other Writings*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SONENSCHER, Michael (2003). *Sieyès: Political Writings*. Indianapolis: Hackett Publishing Company.
- TUCK, Richard (1996). *Hobbes: Leviathan*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ZARKA, Yves Charles (1997). *Hobbes y el Pensamiento Político Moderno*. Barcelona: Herder.

EL COMPROMETIDO FUTURO DE LA FRATERNIDAD HUMANA Y LA PAZ MUNDIAL

THE COMMITTED FUTURE OF HUMAN FRATERNITY AND WORLD PEACE

JORGE SANTA CRUZ*

Investigador independiente, México
jorge_luis_santa_cruz@yahoo.com.mx

RESUMEN:

El presente trabajo pretende demostrar que el gran imán de Al-Azhar (cuya sede se encuentra en El Cairo, Egipto), Ahmad al-Tayyeb, es un personaje clave en la estrategia vaticana de diálogo interreligioso.

El dirigente islámico sunita firmó, junto con el papa Francisco, el Documento sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común», el 4 de febrero de 2019, en Abu Dhabi, capital de los Emiratos Árabes Unidos.

Palabras clave:

Ahmad al-Tayyeb, diálogo interreligioso, Francisco, Iglesia Católica.

ABSTRACT:

The present work aims to demonstrate that the great imam of Al-Azhar (whose headquarters is in Cairo, Egypt), Ahmad al-Tayyeb, is a key figure in the Vatican strategy of interreligious dialogue.

The Sunni Islamic leader signed, together with Pope Francis, the Document on “Human Fraternity for World Peace and Common Coexistence”, on February 4, 2019, in Abu Dhabi, capital of the United Arab Emirates.

Keywords:

Ahmad al-Tayyeb, interreligious dialogue, Francis, Catholic Church.

* Periodista con 39 años de trayectoria. Profesor de la Facultad de Comunicación de la Universidad Anáhuac México, Campus Norte de 2006 a la fecha. Maestrante en Humanidades por esta misma Institución.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo pretende demostrar que el gran imán de Al-Azhar (cuya sede se encuentra en El Cairo, Egipto), Ahmad al-Tayyeb, es un personaje clave en la estrategia vaticana de diálogo interreligioso.

El dirigente islámico sunita firmó, junto con el papa Francisco, el Documento sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común», el 4 de febrero de 2019, en Abu Dhabi, capital de los Emiratos Árabes Unidos.

El texto destaca, en el primer párrafo, la necesidad de superar las diferencias religiosas en aras de lograr la paz para el mundo:

La fe lleva al creyente a ver en el otro a un hermano que debe sostener y amar. Por la fe en Dios, que ha creado el universo, las criaturas y todos los seres humanos —iguales por su misericordia—, el creyente está llamado a expresar esta fraternidad humana, protegiendo la creación y todo el universo y ayudando a todas las personas, especialmente las más necesitadas y pobres.¹

Derivado de la firma de este documento interreligioso por la paz, el príncipe heredero de Abu Dhabi, jeque Mohammed bin Zayed, ordenó la construcción de la Casa de la Familia Abrahámica, que albergará un templo católico, una mezquita y una sinagoga.²

La primera parte de esta investigación hará un breve recuento histórico de cómo la Santa Sede fundamentó su proceso de acercamiento con las otras religiones a partir de la concepción global del papa Juan XXIII y de las declaraciones conciliares *Dignitatis Humanae* (sobre la libertad religiosa) y *Nostra Aetate* (sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas).

La segunda parte se enfocará en las coincidencias que tiene el gran imán de Al-Azhar, Ahmad al-Tayyeb, con el papa Francisco.

La tercera y conclusiva, planteará que el islamismo radical no reconoce ni autoridad espiritual del gran imán al-Tayyeb ni la del pontífice católico, por lo que es difícil que acate lo expuesto en el Documento sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común».

LA RUTA DE LA SANTA SEDE HACIA EL DIÁLOGO INTERRELIGIOSO

El 11 de septiembre de 1962, el papa Juan XXIII (Angelo Giuseppe Roncalli) anunció que la Iglesia católica se disponía a alzar su grito, «una vez más» a favor de la paz en el mundo.³

¹ La Santa Sede. «Documento sobre la “Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común” Firmado por Su Santidad el Papa Francisco y el Gran Imán de Al-Azhar, Ahmad al-Tayyeb». (Publicado el 4 de febrero de 2019), párr. 1. Recuperado de http://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html

² *Cfr.* C.G. «Abu Dhabi construirá una iglesia, una mezquita y una sinagoga juntas “por la convivencia”». El Español. (Publicado el 29 de diciembre de 2019.). Recuperado de [https://www.elspanol.com/mundo/20191229/abu-dhabi-construira-iglesia-mezquita-sinagoga-convivencia/455454788_0.html#:~:text=La%20Casa%20de%20la%20Familia,Emiratos%20C3%81rabes%20Unidos%20\(EAU\)](https://www.elspanol.com/mundo/20191229/abu-dhabi-construira-iglesia-mezquita-sinagoga-convivencia/455454788_0.html#:~:text=La%20Casa%20de%20la%20Familia,Emiratos%20C3%81rabes%20Unidos%20(EAU))

³ *Cfr.* La Santa Sede. «Radiomensaje de su santidad Juan XXIII un mes antes de la apertura del Concilio Vaticano II». La Santa Sede. (Sin fecha de publicación), pp. 4-5. Recuperado de www.vatican.va/content/john-xxiii/es/messages/pont_messages/1962/documents/hf_j-xxiii_mes_19620911_ecumenical-council.html

El pontífice anticipó que la súplica de paz de la Iglesia se daría durante los trabajos del Concilio Vaticano II (cuya apertura se llevó a cabo el 11 de octubre de 1962).

Es natural que el Concilio, en su estructural (sic) doctrinal y en la acción pastoral que promueve, quiera expresar el ansia de los pueblos por recorrer el camino que la Providencia ha señalado a cada uno para cooperar en el triunfo de la paz, a crear para todos una existencia terrena más noble, más justa y merecida.

Los obispos, pastores del rebaño de Cristo *ex omni natione quae subcaelo est* (cf. *Hch 2, 5*) llamarán la mención sobre el concepto de paz no sólo en su expresión negativa, que es aborrecimiento de los conflictos armados; sino mucho más en sus exigencias positivas, que piden a cada hombre conocimiento y práctica constante de sus propios deberes; jerarquía, armonía y servicio de los valores espirituales al alcance de todos, dominio y empleo de las fuerzas de la naturaleza y de la técnica, exclusivamente con fines de elevación del tenor de vida espiritual y económica de las gentes.

Convivencia, coordinación e integración son propósitos nobilísimos que resuenan en todas las reuniones internacionales, despiertan la esperanza e infunden aliento.

El Concilio exaltará en formas todavía más sagradas y solemnes las más profundas aplicaciones de la fraternidad y del amor, que son exigencias naturales del hombre impuestas al cristiano como regla de relación entre hombre y hombre, entre pueblo y pueblo.⁴

Juan XXIII publicó su segunda y última encíclica, *Pacem in Terris*, el 11 de abril de 1963. En el punto 163, resumió su programa de paz:

Por tanto, entre las tareas más graves de los hombres de espíritu generoso hay que incluir, sobre todo, la de establecer un nuevo sistema de relaciones en la sociedad humana, bajo el magisterio y la égida de la verdad, la justicia, la caridad y la libertad: primero, entre los individuos; en segundo lugar, entre los ciudadanos y sus respectivos Estados; tercero, entre los Estados entre sí, y, finalmente, entre los individuos, familias, entidades intermedias y Estados particulares, de un lado, y de otro, la comunidad mundial. Tarea sin duda gloriosa, porque con ella podrá consolidarse la paz verdadera según el orden establecido por Dios.⁵

Es de notar que Juan XXIII se abstuvo de proponer que el nuevo sistema de relaciones humanas propuesto por él se sustentara en el magisterio y la égida de la Iglesia y propuso como ejes rectores a la verdad, la justicia, la caridad y la libertad. El papa Roncalli murió el 3 de junio de 1963 (casi dos meses después de que publicó *Pacem in terris*). Tocó a su sucesor, Pablo VI (Giovanni Battista Montini), asumir

⁴ La Santa Sede. «Radiomensaje de su santidad Juan XXIII un mes antes de la apertura del Concilio Vaticano II». La Santa Sede. (Sin fecha de publicación), p. 5. Recuperado de www.vatican.va/content/john-xxiii/es/messages/pont_messages/1962/documents/hf_j-xxiii_mes_19620911_ecumenical-council.html

⁵ La Santa Sede. «Carta encíclica *Pacem in Terris* de Su Santidad Juan XXIII sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad». (Sin fecha de publicación), punto 163. Recuperado de http://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html

la conducción de los trabajos conciliares, continuando con la línea reformadora de su antecesor.⁶

Pablo VI promulgó la declaración *Dignitatis Humanae* el 7 de diciembre de 1965, la cual explica el objeto y fundamento de la libertad religiosa, según el Concilio Vaticano II:

2. Este Concilio Vaticano declara que la persona humana tiene derecho a la libertad religiosa. Esta libertad consiste en que todos los hombres han de estar inmunes de coacción, tanto por parte de individuos como de grupos sociales y de cualquier potestad humana, y esto de tal manera que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos. Declara, además, que el derecho a la libertad religiosa está realmente fundado en la dignidad misma de la persona humana, tal como se la conoce por la palabra revelada de Dios y por la misma razón natural. Este derecho de la persona humana a la libertad religiosa ha de ser reconocido en el ordenamiento jurídico de la sociedad, de tal manera que llegue a convertirse en un derecho civil.

Todos los hombres, conforme a su dignidad, por ser personas, es decir, dotados de razón y de voluntad libre, y enriquecidos por tanto con una responsabilidad personal, están impulsados por su misma naturaleza y están obligados además moralmente a buscar la verdad, sobre todo la que se refiere a la religión. Están obligados, asimismo, a aceptar la verdad conocida y a disponer toda su vida según sus exigencias. Pero los hombres no pueden satisfacer esta obligación de forma adecuada a su propia naturaleza, si no gozan de libertad psicológica al mismo tiempo que de inmunidad de coacción externa. Por consiguiente, el derecho a la libertad religiosa no se funda en la disposición subjetiva de la persona, sino en su misma naturaleza. Por lo cual, el derecho a esta inmunidad permanece también en aquellos que no cumplen la obligación de buscar la verdad y de adherirse a ella, y su ejercicio, con tal de que se guarde el justo orden público, no puede ser impedido.⁷

La *Dignitatis Humanae* prescribe, pues, «que, en materia religiosa, ni se obligue a nadie a obrar contra su conciencia, ni se le impida que actúe conforme a ella en privado y en público, sólo o asociado con otros, dentro de los límites debidos». Y para no dejar duda acerca del alcance de la declaración subraya que los seres humanos «Están obligados, asimismo, a aceptar la verdad conocida y a disponer toda su vida según sus exigencias».

En síntesis, la libertad religiosa y la libertad psicológica del creyente derivan de la dignidad humana.

La declaración *Nostra Aetate* (promulgada por Pablo VI el 28 de octubre de 1965) estableció que la Iglesia no rechaza nada de lo que «hay de santo y verdadero» en las religiones no cristianas. Su argumento es el siguiente:

⁶ Cfr. La Santa Sede. «Perfil biográfico de Pablo VI (1897-1978)». (Sin fecha de publicación), párr. 6. Recuperado de http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/biografia/documents/hf_p-vi_spe_20190722_biografia.html

⁷ La Santa Sede. «Declaración *Dignitatis Humanae* sobre la libertad religiosa». (Sin fecha de publicación), punto 2. Recuperado de http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html

[La Iglesia] Considera con sincero respeto los modos de obrar y de vivir, los preceptos y doctrinas que, por más que discrepen en mucho de lo que ella profesa y enseña, no pocas veces reflejan un destello de aquella Verdad que ilumina a todos los hombres.⁸

La postura del Concilio Vaticano II hacia el Islam, expresada en el punto 3 de la *Nostra Aetate*, es igualmente conciliadora:

3. La Iglesia mira también con aprecio a los musulmanes que adoran al único Dios, viviente y subsistente, misericordioso y todo poderoso, Creador del cielo y de la tierra, que habló a los hombres, a cuyos ocultos designios procuran someterse con toda el alma como se sometió a Dios Abraham, a quien la fe islámica mira con complacencia. Veneran a Jesús como profeta, aunque no lo reconocen como Dios; honran a María, su Madre virginal, y a veces también la invocan devotamente. Esperan, además, el día del juicio, cuando Dios remunerará a todos los hombres resucitados. Por ello, aprecian además el día del juicio, cuando Dios remunerará a todos los hombres resucitados. Por tanto, aprecian la vida moral, y honran a Dios sobre todo con la oración, las limosnas y el ayuno.

Si en el transcurso de los siglos surgieron no pocas desavenencias y enemistades entre cristianos y musulmanes, el Sagrado Concilio exhorta a todos a que, olvidando lo pasado, procuren y promuevan unidos la justicia social, los bienes morales, la paz y la libertad para todos los hombres.⁹

En su parte final, la *Nostra Aetate* afirma que la fraternidad universal es contraria a cualquier tipo de discriminación:

5. No podemos invocar a Dios, Padre de todos, si nos negamos a conducirnos fraternalmente con algunos hombres, creados a imagen de Dios. la relación del hombre para con Dios Padre y con los demás hombres sus hermanos están de tal forma unidas que, como dice la Escritura: «el que no ama, no ha conocido a Dios» (1 Jn 4,8).

Así se elimina el fundamento de toda teoría o práctica que introduce discriminación entre los hombres y entre los pueblos, en lo que toca a la dignidad humana y a los derechos que de ella dimanar.

La Iglesia, por consiguiente, reprueba como ajena al espíritu de Cristo cualquier discriminación o vejación realizada por motivos de raza o color, de condición o religión [...].¹⁰

El actual papa Francisco (Jorge Mario Bergoglio) continúa con el programa trazado por Juan XXIII y el Concilio Vaticano II. El Documento sobre la «Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común» que firmó con el gran imán de Al Azhar. Expresa, entre otros, los siguientes puntos medulares:

⁸ La Santa Sede. «Declaración Nostra Aetate sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas». (Sin fecha de publicación), punto 2, párrafo 2. Recuperado de http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_sp.html

⁹ *Ibid.*, punto 3, párr. 1-2

¹⁰ La Santa Sede. «Declaración Nostra Aetate sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas». (Sin fecha de publicación), punto 5, párrafo 1 a 3 Recuperado de http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_sp.html, punto 5, párr. 1-3

- La fuerte convicción de que las enseñanzas verdaderas de las religiones invitan a permanecer anclados en los valores de la paz; a sostener los valores del conocimiento recíproco, de la *fraternidad humana* y de la convivencia común; a restablecer la sabiduría, la justicia y la caridad y a despertar el sentido de la religiosidad entre los jóvenes, para defender a las nuevas generaciones del dominio del pensamiento materialista, del peligro de las políticas de la codicia de la ganancia insaciable y de la indiferencia, basadas en la ley de la fuerza y no en la fuerza de la ley.
- La libertad es un derecho de toda persona: todos disfrutan de la libertad de credo, de pensamiento, de expresión y de acción. El pluralismo y la diversidad de religión, color, sexo, raza y lengua son expresión de una sabia voluntad divina, con la que Dios creó a los seres humanos. Esta Sabiduría Divina es la fuente de la que proviene el derecho a la libertad de credo y a la libertad de ser diferente. Por esto se condena el hecho de que se obligue a la gente a adherir a una religión o cultura determinada, como también de que se imponga un estilo de civilización que los demás no aceptan.¹¹

En otro punto, el documento multicitado condena el terrorismo religioso:

El terrorismo execrable que amenaza la seguridad de las personas, tanto en Oriente como en Occidente, tanto en el Norte como en el Sur, propagando el pánico, el terror y el pesimismo no es a causa de la religión —aun cuando los terroristas la utilizan—, sino de las interpretaciones equivocadas de los textos religiosos, políticas de hambre, pobreza, injusticia, opresión, arrogancia; por esto es necesario interrumpir el apoyo a los movimientos terroristas a través del suministro de dinero, armas, planes o justificaciones y también la cobertura de los medios, y considerar esto como crímenes internacionales que amenazan la seguridad y la paz mundiales. Tal terrorismo debe ser condenado en todas sus formas y manifestaciones.¹²

LA IMPORTANCIA DEL GRAN IMÁN DE AL-AZHAR EN LA ESTRATEGIA DE LA SANTA SEDE

Ahmed Mohammad Ahmed Attayeb, gran imán de Al Azhar, nació el 6 de enero de 1946. «Su padre era uno de los ulemas destacados de su tiempo».¹³

Su biografía oficial resume sus esfuerzos contra el extremismo:

- Convocó la primera conferencia internacional para combatir el extremismo y el terrorismo en diciembre 2014 e invitó a 120 países musulmanes

¹¹ La Santa Sede. «Documento sobre la fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común». (Sin fecha de publicación.), párr. 26-27. Recuperado de http://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html

¹² La Santa Sede. «Documento sobre la fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común». (Sin fecha de publicación), párr. 32. Recuperado de http://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html

¹³ Observatorio de Al Azhar. «Biografía del Gran Imán de al-Azhar. Trayectoria vital y académica». (Sin fecha de publicación), párr. 1. Recuperado de <http://www.azhar.org/observer-es/biograf%C3%ADa-im%C3%A1n-azhar>

«suníes y chitas» para establecer una forma unánime para luchar contra el terrorismo.

- Participó en la conferencia de combatir (sic) contra el extremismo que fue celebrado en Meca (sic) en febrero de 2015.
- Participó en la conferencia de la renovación del discurso islámico que fue organizado en Luxor en 2015.
- El Gran Imán no escatima ningún esfuerzo para esclarecer la falsedad y desviación de la organización terrorista de Daesh que falsifica los conceptos de la religión par (sic) utilizarlo (sic) como justificante de sus prácticas terroristas. Al-lah, Enaltecido sea dijo: «El castigo para quienes hacen la guerra a [un pueblo que se gobierna por la ley de] Al-lah y Su Mensajero y siembran en la Tierra la corrupción es que [luego de un juicio justo] se los condene a muerte, se los crucifique, se les ampute una mano y el pie del lado opuesto, o se los condene al exilio. Esto es para que sean denigrados en esta vida, y en la otra tendrán un castigo terrible» (Sura de la Mesa: 33).¹⁴

En cuanto a la convivencia del Islam con otras religiones y, en especial, con el cristianismo y el judaísmo, el Observatorio de Al Azhar, que dirige el gran imán al-Tayyeb, señala lo siguiente:

La convivencia entre las religiones es una convivencia entre culturas y civilizaciones; y se propone alcanzar y servir objetivos supremos para el ser humano. En este sentido, dicha convivencia se ve claramente en el versículo coránico «Di: ¡Gente del Libro! Venid a una palabra común para todos: Adoremos únicamente a Allah, sin asociarle nada y no nos tomemos unos a otros por señores en vez de Allah. Y si vuelven la espalda, decid: ¡Sed testigos de que somos musulmanes!»; (Sura La Familia de Imrán: 64).

Entre los aspectos más destacados de la convivencia en el Islam es el hecho de considerar a los adeptos al Judaísmo y al Cristianismo como Gente de Libro, a pesar de su incredulidad de la creencia y la profecía del profeta Muhammad. El Islam, basándose en un discurso reformativo y un llamamiento a la convivencia, se concienció de esta discordancia a través de las enseñanzas tolerantes que permiten comunicarse con los demás y apiadarse con ellos sin tener en consideración la divergencia en la religión: Tener Fe en Moisés y Jesús es una de las condiciones la creencia del musulmán.¹⁵

El Observatorio de Al Azhar condena explícitamente todo asesinato por motivos religiosos:

Es bien sabido que el valor de la vida en aras de Allah es más grande que morir en aras de Él; por eso el valor de la vida en el Islam es muy sublime. El Islam vino

¹⁴ Observatorio de Al Azhar. «Biografía del Gran Imán de al-Azhar. Trayectoria vital y académica». (Sin fecha de publicación), penúltimo subtema. Recuperado de <http://www.azhar.eg/observer-es/biograf%C3%ADa-im%C3%A9n-azhar>

¹⁵ Observatorio de Al Azhar. «Respuestas a las ideologías extremistas. Modelos de convivencia del Islam con otras religiones». (Publicado el 15 de enero de 2017), párr. 1-2. Recuperado de <http://www.azhar.eg/observer-es/replies/ArtMID/6154/ArticleID/11013/Modelos-de-la-convivencia-del-Islam-con-las-otras-religiones>

para confirmar el principio de la construcción de la tierra, considerando la agresión contra el ser humano como si fuera una agresión contra toda la humanidad. El musulmán, en todos casos, es ordenado ajustar sus comportamientos basándose en un principio reflejado en la aleya coránica: «¡Creyentes! ¡Entrad todos en la Paz!» (La Vaca: 208).

Actualmente, las matanzas que se cometen por la identidad son un reflejo de los pensamientos radicales que se han penetrado en costumbres y conductas de los árabes en la era pre-islámica, que el mismo Profeta prohibió seguir.

La matanza por la identidad religiosa es el emblema que levantan los grupos productores de muerte con el fin de encender las llamas del sectarismo que derrama sangre por tan pertenecer a una identidad, a una raza, a una religión o a una secta distintas.¹⁶

EL RECHAZO DEL TERRORISMO ISLÁMICO

Como se puede apreciar, el gran imán de al-Azhar coincide con la Santa Sede y con el papa Francisco en cuanto a la paz entre las religiones y a la fraternidad humana. Sin embargo, los ejecutores del terrorismo radical (como el Estado Islámico), no comulgan con esa postura.

En el presente año, Ahmad al-Tayyeb condenó la decapitación de un profesor francés, a la vez que criticó el terrorismo intelectual contra las religiones.

En un discurso leído en Roma a los líderes religiosos del cristianismo, judaísmo y budismo, entre ellos el papa Francisco, reunidos este martes para lanzar un llamamiento conjunto por la paz y la fraternidad, el líder sunita reprobó el crimen que sacudió a Francia.

“Como Gran Imán de Al-Azhar, declaro ante Dios Todopoderoso, junto con las enseñanzas de la religión del Islam y las enseñanzas del profeta de la misericordia, el profeta Mahoma, que la paz sea con él, me disocio de un acto criminal tan atroz y de toda persona que abraza un pensamiento tan desviado y falso”, afirmó el religioso islamista.¹⁷

Es muy probable, pues, que el terrorismo islamista continúe a pesar de los esfuerzos del papa Francisco, del gran imán Ahmad al-Tayyeb y de otros dirigentes religiosos (del protestantismo del judaísmo, del budismo y de otros y múltiples credos).

FUENTES ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

Agencias. «El gran imán de Al-Azhar condena decapitación de profesor en Francia». *Infobae*. <https://bit.ly/3pLFvXA>

C.G. «Abu Dhabi construirá una iglesia, una mezquita y una sinagoga juntas “por

¹⁶ Observatorio de Al Azhar. «Respuestas a las ideologías extremistas. Modelos de convivencia del Islam. Matar por identidad». (Publicado el 15 de enero de 2017), párr. 1-2. Recuperado de <http://www.azhar.eg/observer-es/replies/ArtMID/6154/ArticleID/10956/Matar-por-la-identidad>

¹⁷ Agencias. «El gran imán de Al-Azhar condena decapitación de profesor en Francia». *Infobae*, párr. 2-3. <https://bit.ly/3pLFvXA>

la convivencia”». *El Español*. [https://www.elespanol.com/mundo/20191229/abu-dhabi-construira-iglesia-mezquita-sinagoga-convivencia/455454788_0.html#:~:text=La%20Casa%20de%20la%20Familia,Emiratos%20%C3%81rabes%20Unidos%20\(EAU\)](https://www.elespanol.com/mundo/20191229/abu-dhabi-construira-iglesia-mezquita-sinagoga-convivencia/455454788_0.html#:~:text=La%20Casa%20de%20la%20Familia,Emiratos%20%C3%81rabes%20Unidos%20(EAU))

La Santa Sede. «Carta encíclica *Pacem in Terris* de Su Santidad Juan XXIII sobre la paz entre todos los pueblos que ha de fundarse en la verdad, la justicia, el amor y la libertad». http://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_11041963_pacem.html

La Santa Sede. «Declaración *Dignitates Humanae* sobre la libertad religiosa». (Sin fecha de publicación. http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651207_dignitatis-humanae_sp.html

La Santa Sede. «Declaración *Nostra Aetate* sobre las relaciones de la Iglesia con las religiones no cristianas». http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_decl_19651028_nostra-aetate_sp.html

La Santa Sede. «Documento sobre la “Fraternidad humana por la paz mundial y la convivencia común” Firmado por Su Santidad el Papa Francisco y el Gran Imán de Al-Azhar, Ahamad al-Tayyeb». http://www.vatican.va/content/francesco/es/travels/2019/outside/documents/papa-francesco_20190204_documento-fratellanza-umana.html

La Santa Sede. «Perfil biográfico de Pablo VI (1897-1978)». http://www.vatican.va/content/paul-vi/es/biografia/documents/hf_p-vi_spe_20190722_biografia.html

La Santa Sede. «Radiomensaje de su santidad Juan XXIII un mes antes de la apertura del Concilio Vaticano II». http://www.vatican.va/content/john-xxiii/es/messages/pont_messages/1962/documents/hf_j-xxiii_mes_19620911_ecumenical-council.html

Observatorio de Al Azhar. «Biografía del Gran Imán de al-Azhar. Trayectoria vital y académica». <http://www.azhar.eg/observer-es/biograf%C3%ADa-im%C3%A1n-azhar>

Observatorio de Al Azhar. «Respuestas a las ideologías extremistas. Modelos de convivencia del Islam con otras religiones. <http://www.azhar.eg/observer-es/replies/ArtMID/6154/ArticleID/11013/Modelos-de-la-convivencia-del-Islam-con-las-otras-religiones>

NUESTRA NACIÓN EN LA HISTORIA DEL VALLE O CUENCA DE MÉXICO

OUR NATION IN THE HISTORY OF THE VALLEY OR BASIN OF MEXICO

CARLOS CABRERA BECK*

Universidad Anáhuac México, México
ccabrera@anahuac.mx

RESUMEN:

La cultura “padre” de México, directa y unificadora, fue la española de la historia moderna postrenacentista, desarrollada y extendida por individuos de una naturaleza singularísima y flama hasta hoy inextinta, la cual fue el resultado del entrecruzamiento de legítimas motivaciones medievales con un pensamiento cartesiano. La cultura “madre” es el plural y rico conglomerado de etnias originarias que desde hacía miles de años se habían asentado en lo que hoy es el gran continente americano y en la parte de norteamérica que a nosotros los mexicanos nos corresponde. Culturas por cierto originales, que viven actualmente en nosotros mismos y cuyo grado de desarrollo y organización, no exento de recíprocas relaciones e influencias, no dejó de producir profundo asombro ante los ojos y en las mentes de quienes las observaron por primera vez y aún hoy las continúan redescubriendo, sean propios o extraños.

Palabras clave:

Cultura, México, Cultura española, Etnias originarias.

ABSTRACT

The “father” culture of Mexico, direct and unifying, was the Spanish culture of postnacentist modern history, developed and extended by individuals of a very singular and flaming nature until today unfinished, which was the result of the

* Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac México.

intersection of legitimate medieval motivations with a thought Cartesian. The “mother” culture is the plural and rich conglomerate of original ethnic groups that for thousands of years had settled in what is now the great American continent and in the part of North America that corresponds to us Mexicans. Certainly original cultures, which currently live in ourselves and whose degree of development and organization, not exempt from reciprocal relationships and influences, did not fail to produce profound astonishment in the eyes and minds of those who observed them for the first time and still today they continue to rediscover them, be they their own or strangers.

Keywords:

Culture, Mexico, Spanish culture, Native ethnic groups.

1. NUESTRA NACIONALIDAD EN SÍNTESIS

México, lugar del ombligo de la luna y del centro del maguey, heredero de la gran Tenochtitlán o lugar de Tenoch, macrourbe ubicada en el corazón del continente, es una Nación históricamente joven, cultural y biológicamente mestiza, dotada sin duda de identidad propia, heredera de una rica, plural y valorable tradición y muy favorecida por sus recursos naturales y posicionamiento geoes-tratégico.

Muchos de los que en México nacimos nos sentimos orgullosamente mexicanos, tanto en las entrañas propias de nuestro país, como en cualquier lugar del extranjero. Reconocemos nuestros orígenes y los agradecemos, como veneramos familiarmente a nuestros padres y a nuestros abuelos, a nuestros familiares cercanos y a nuestros buenos amigos, a todos aquellos a quienes debemos nuestro ser y nuestro acaecer.

Tengámoslo o no clarificado, nuestra cultura padre directa y unificadora, fue la española de la historia moderna postrenacentista, desarrollada y extendida por individuos de una naturaleza singularísima y flama hasta hoy inextinta, la cual fue el resultado del entrecruzamiento de legítimas motivaciones medievales con un pensamiento cartesiano. Hijos de esa España y padres de sus proezas fueron los navegantes-descubridores, los capitanes-conquistadores, los soldados-colonos, los frailes-apóstoles y los historiadores, intelectuales y críticos que con claridad y valentía hicieron escuchar el registro de su voz disidente y creadora ante sus propias autoridades. Por esa España México creyó en Jesucristo y habló en español.

Nuestra cultura madre a su vez, es el plural y rico conglomerado de etnias originarias que desde hacía miles de años se habían asentado en lo que hoy es el gran continente americano y en la parte de Norteamérica que a nosotros los mexicanos nos corresponde. Culturas por cierto originales, que viven actualmente en nosotros mismos y cuyo grado de desarrollo y organización, no exento de recíprocas relaciones e influencias, no dejó de producir profundo asombro ante los ojos y en las mentes de quienes las observaron por primera vez y aún hoy las continúan redescubriendo, sean propios o extraños.

2. IMPORTANCIA DE AMÉRICA PARA LA HISTORIA

América representó el origen mismo de la globalización constituyendo un vuelco de la historia universal, de la economía europea y de la propia evolución humana. Correspondió a un nuevo continente hasta entonces aislado y por los demás desconocido, imprimirle sus propias modulaciones a la ecúmene y a las nuevas nacionalidades americanas. Puede considerarse que la inserción del continente americano en el ámbito de la globalidad, no ha sido aun debidamente estudiada ni valorada, aunque ya se anuncie desde diferentes perspectivas por las mentes libres y lúcidas de quienes la han captado.

3. LA CUENCA DE MÉXICO

En un lugar privilegiado de esa América, que hoy es México, en su valle mesoamericano, cuenca hidrográfica única y cerrada de unos 9500 kilómetros cuadrados aproximadamente, con una altitud media de 2240 metros sobre el nivel del mar, rodeada por completo de atractivas serranías, custodiada por volcanes emblemáticos cuales centinelas de nuestra mexicanidad, nos tocó presenciar el nacimiento político e histórico de nuestra nacionalidad aunque sin duda en la actualidad cada patria chica, sea un México grande. La historia del Valle de México pudiera representar simbólicamente la de nuestro país en general, mediante el sincretismo del que somos fruto, con sus valiosas y plurales aportaciones regionales.

4. LOS MEXICAS

El pueblo guerrero mexica o azteca, proveniente de regiones septentrionales, el mítico Aztlán, habiendo atravesado territorios de los hoy estados de Sinaloa, Nayarit, Jalisco, Zacatecas, Michoacán, México y dirigido por sus sacerdotes bajo el culto de Huitzilopochtli, arribó tardíamente a las inmediaciones del Valle que denominarían de Anáhuac (rodeado de agua), en un momento en el que éste presentaba ya una importante ocupación.

Asentados inicial y penosamente en las inmediaciones del valle y en Chalultepec, los mexicas subsisten durante varias décadas para al fin reconstruir su historia y decretar la fundación en 1325, de la que sería ciudad capital de su militarizado régimen: México-Tenochtitlán, la de la excelencia y la grandeza, la tierra-isla de Tenoch, la ciudad de la piedra-tétl, la del tunal-nochtli, la del águila de las galanas plumas, la del ombligo del maguey, el privilegiado lugar donde en el agua se ve la luna reflejada. La morada magnífica de la isla principal del mayor de los lagos, de los grandes templos y palacios y que tendría en su centro al gran Teocalli de Huitzilopochtli y Tláloc con sus numerosos recintos entre ellos el Calmécac. Imaginemos por un instante la mágica contemplación que del Valle de México y de su ciudad admirable pudo tenerse entre el Popocatepetl y el Iztaccíhuatl en tiempos del apogeo del imperio mexica: Un gigantesco lago reflejando el cielo...y en su epicentro, una pulcra ciudad asombrosamente edificada

emergiendo entre sus aguas...la mítica y legendaria México-Tenochtitlán. A la cual arribarían los españoles un 7 de noviembre de 1519, permaneciendo hospedados en los palacios viejos de Motecuzoma durante largos meses, hasta su retirada y expulsión, acaudillada por Cuitláhuac, bajo el ronco y siniestro sonido de los caracoles de guerra, en aquella derrota legendariamente conocida como la devastadora Noche Triste.

5. LOS PROLEGÓMENOS DE LA NACIONALIDAD MEXICANA

El embrión de nuestra nacionalidad, origen y síntesis de nuestro mestizaje histórico, quedó plasmado en el siglo XVI para toda la evolución posterior de nuestro México.

Es obvio que las fechas de la historia se valoran, se determinan y se recuerdan en virtud de la trascendencia que para la humanidad tuvieron. No importaron, ni trascendieron, quienes aunque hayan pisado territorios, no dejaron huella de cultura, ni crearon nación.

Los pueblos iberoamericanos en lo general y el pueblo mexicano en particular, somos grecolatinos por herencia cultural, mediterráneo-europeos por filiación e hispánicos por ascendencia directa, con las poderosas improntas y modulaciones de nuestro mestizaje americano.

Correspondió a aquella España realizar la hazaña de engendrar un continente nuevo, dilatando sus confines hasta tierras donde a un mismo tiempo nunca se ponía el sol. Ese es un hecho histórico innegable a la vez que insólito y que aparecería prácticamente como milagroso si lo analizamos de manera meramente pragmática.

Basta recrear las posibilidades de éxito para realizar semejante empresa, que iniciaron después del acto fundacional del municipio veracruzano, unas 250 personas ajenas al continente, sin posibilidades inmediatas de retorno, contando con quince caballos y unos primitivos arcabuces y morteros, frente a decenas de millares de guerreros decididos y curtidos en las más cruentas batallas. Fue en este caso un logro afincado no solamente en el “arte” físico de la guerra o en una muy supuesta superioridad de poder, sino en una sucesión de alianzas, arreglos diplomáticos y hábiles maniobras psicológicas que se conjugaron y acumularon con oportunidad frente a objetivos claros e indeclinables.

Resultando en consecuencia el español, el primer imperio global del mundo moderno, por lo tanto el más envidiado y atacado en su momento, así como el idioma castellano el lenguaje universal de la época y la católica, refrendada por los hechos guadalupanos de 1531, la religión y la cohesión de todos.

La proyección del “encuentro y conquista” militar, cultural, diplomático y espiritual de México realizado a partir de 1519, representó el primer hito fundamental de ese proceso de configuración nacional.

Fue en la Cuenca del Valle de México, donde ocurrieron semejantes hechos de proyección histórica, quedando en ellos establecidos los prolegómenos de nuestra nacionalidad.

El ciudadano actual que representa la síntesis del México nuevo, no es ni el indigenista originario con el que frecuentemente pretende identificarse, ni el europeo

asimilado por más identificado y asentado que se encontrare en el nuevo continente mesoamericano. No es ni siquiera un determinado prototipo étnico, antropomórfico o cromático.

Es alguien distinto, precisamente el resultado plural de ese mestizaje biológico y sobre todo cultural, que se inicia desde el siglo XVI, pero que tarda siglos en conformarse socialmente e irse consolidando para al fin manifestarse unificadoramente con los elementos esenciales que le son comunes, en toda nuestra Nación.

Es el reconocimiento y asimilación de nuestros valores propios, es la esperanza promisoría de nuestro futuro.

6. LA CIUDAD DE MÉXICO EN EL VIRREINATO

Una Etapa Configurativa. La nueva ciudad capital de un centralizado virreinato se asentó sobre las ruinas que fueran de la gran Tenochtitlán, la imponente residencia del tlatoani azteca. Alrededor de la hispánica plaza central o mayor, con sus edificaciones bien conocidas y tradicionales, los barrios y pueblos se organizan, los mercados se reconstruyen, las comunicaciones se aprovechan y se levantan nuevos santuarios. De esa manera vuelve a crecer y a engrandecerse la ciudad defendiéndose con grandes obras de las frecuentes inundaciones.

7. ¿CÓMO SE HA TRANSFORMADO NUESTRO VALLE DE MÉXICO EN LA ACTUALIDAD? LA PUGNA CULTURAL DEL MOMENTO

A partir de una zona ecológica idílica, espectacular y de conformación de lagos, chinampas, calzadas y canales, la zona geográfica identificada como la Cuenca de México se encuentra en tiempos presentes desecada y construida en su totalidad, salvo algunas escasísimas áreas remanentes y semiabandonadas de los antiguos lagos de Texcoco y de Xochimilco.

Todo el valle se ha transformado en un denso y conurbado asentamiento humano de hierro, vidrio, cemento, tabique y automóviles, donde ya no existen aquéllos lagos, ni islas, ni acequias ni canales, ni casas, mercados, baños, pirámides o palacios que tanto caracterizaron a la antigua capital mexicana y después connotaron a la ciudad virreinal, en su origen construida con las mismas piedras.

Al imponerse las necesidades urbanas y de servicios de una enorme capital conurbada y millonariamente poblada, aunada a los desarrollos tecnológicos, el idílico paisaje natural y humano que los asombrados ojos de aquellos europeos primerizos pudieron contemplar, desapareció por completo. Pugna de anglosajonismo contra latinidad, antes impensable, ha caracterizado por sistema nuestros tiempos.

Sin embargo de ello, la memoria histórica, cultural, geológica e hidrográfica del valle pervive, como perviven también los ingredientes esenciales de nuestra nacionalidad y eso es algo que a nosotros, sus actuales y futuros habitantes, no nos es dable olvidar.

Lamentable resulta que desde hace décadas ciudadanos diversos e “intelectuales”, por incomprendimientos, ignorancia, rencores ancestrales, miopías políticas

o venalidad servil, hayan contribuido consciente o inconscientemente a sentimientos de inferioridad, odio, divisionismo, malinchismo, descontento étnico, inconformidad de origen, frustración de sangre y dislocación cultural, vale decir, a actitudes de consecuencias autolimitantes y destructivas, carentes de cualquier idealidad creadora y por lo tanto, incapaces de trascender.

8. BIBLIOGRAFÍA

- BARCLAY, Glen; Nacionalismo del Siglo XX; 1 ed; Fondo de Cultura Económica; México; 1975.
- Bataillon y Rivière; La Ciudad de México; 1 ed; Edit. Sep Setentas; México; 1973.
- CABRERA, Carlos; El Nuevo Federalismo Internacional; 1 ed; Edit. Porrúa; México; 2004.
- Cabrera Pontón G; El 12 de Octubre; 1 ed; Finisterre; Ecuador 0 0 0; 1967.
- Camelo, Rosa editora; Estudios de Historia Novohispana; 1 ed; UNAM; México; 1985.
- DAVIDOW, Jeffrey; El Oso y el Puerco Espín; 1 ed; Grijalbo; México; 2003.
- FUENTES MARES, José; Cortés el Hombre; 5 ed; Grijalbo; México; 1981.
- GALLARDO Y VILLA, Jesús; Historia Sumaria de la Ciudad de México; 1 ed; Edit. Cultura; México; 1925.
- HONORÉ, Pierre; En Busca de Quetzalcóatl. La Misteriosa Herencia de la Civilización Americana; 1 ed; Grupo Editorial Tomo; México; 2011.
- HUNTINGTON, Samuel P; El Choque de Civilizaciones; 1 ed; Paidós; México; 2002.
- LEÓN-PORTILLA, Miguel; GARIBAY K, Angel Maria. Trayectoria y Antología; 1 ed; Edit. Porrúa; México; 2018.
- MARQUESA CALDERÓN DE LA BARCA; La Vida en México; 1 ed; Edit. Hispano Mexicana; México; 1945.
- OLAVARRÍA, Roberto; México en el Tiempo. Fisonomía de una Ciudad; 1 ed; Talleres de Excelsior; México; 1945.
- PEREYRA, Carlos; México Falsificado; 1 ed; Edit. Polis; México; 1949.
- RICARD, Robert; La Conquista Espiritual de México; 1 ed; Edit. Jus; México; 1947.
- ROCHA, Arturo; Virtud de México. El Valor de la Tradición; 1 ed; Miguel Angel Porrúa; México; 2006.
- ROSAS, Alejandro; Las Caras Ocultas de Hernán Cortés; 1 ed; Planeta; México; 2019.
- SCHALRMAN, Joseph; México Tierra de Volcanes; 2 ed; Edit. Jus; México; 1951.
- VASCONCELOS, José; La Raza Cósmica; 4 ed; Espasa-Calpe; México; 1976.
- Wikipedia; [https://es.m.wikipedia.org/wiki/ Valle_de_México](https://es.m.wikipedia.org/wiki/Valle_de_México); Consulta 20 XI 2020.